UNIVERSITE PAUL CEZANNE - AIX-MARSEILLE III
INSTITUT DE MANAGEMENT PUBLIC ET DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

Programme Doctoral IAE - ESSEC
Ecole Doctorale d'Economie et de Gestion d'Aix-Marseille
Centre d'Etudes et de Recherche en Gestion d'Aix-Marseille

LE MANAGEMENT DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE

Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales

THESE POUR L'OBTENTION
DU DOCTORAT ES SCIENCES DE GESTION
DE L'UNIVERSITE PAUL CEZANNE

Présentée et soutenue publiquement le Mercredi 25 Mars 2009 par

Marcel GUENOUN

JURY

Directeurs de recherche :	**Monsieur Robert FOUCHET** Professeur, Université Paul Cézanne
	Monsieur Laurent BIBARD Professeur, ESSEC
Rapporteurs :	**Monsieur Nicolas BERLAND** Professeur, Université Paris Dauphine
	Monsieur Bachir MAZOUZ Professeur, Ecole Nationale d'Administration Publique, Québec
Suffragants :	**Monsieur Geert BOUCKAERT** Professeur, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique
	Monsieur Michel CALLON Professeur, Ecole des Mines de Paris

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

La finalisation presque inespérée de cette thèse est le fruit d'une générosité collective tenace à mon égard. Malgré mes fuites répétées, plusieurs personnes ont bien voulu me donner envie et m'inciter à continuer.

Ma reconnaissance et mon estime vont d'abord vers Robert Fouchet, directeur de cette thèse. Je dois à sa confiance d'avoir avancé sur le chemin doctoral. Il y aurait long à disserter sur ma chance de faire partie de l'aventure IMPGT... Je voudrais seulement exprimer un regret solidement ancré : plutôt que de l'avoir comme directeur de thèse, j'aurais préféré en faire le sujet de celle-ci. Robert Fouchet est le management public.

Ma dette à l'égard de Laurent Bibard déborde largement le cadre de cette thèse. Il sait déjà l'admiration déchaînée que j'ai pour lui et combien cette thèse a été prétexte à maintenir un lien. Le lire m'a guidé, l'écouter m'a éclairé. Sans Laurent Bibard, cette thèse n'aurait pu voir le jour, simplement parce que je n'aurais pu y croire. Les mots manquent donc pour lui dire « *merci* », mais il sait le sens de ce silence.

Mes remerciements vont également à Messieurs les Professeurs Nicolas Berland et Bachir Mazouz qui m'ont fait l'honneur d'être les rapporteurs de cette recherche. Je tiens aussi à adresser mes remerciements les plus vifs à Messieurs les professeurs Michel Callon et Geert Bouckaert pour avoir accepté de faire partie de mon jury et d'évaluer la qualité de cette recherche. Je souhaite exprimer ma profonde gratitude au professeur Bouckaert pour ses précieux conseils et son soutien lors de la finalisation de ce travail.

Je souhaite également remercier les chercheurs croisés lors de colloques et de séminaires, dont les commentaires et suggestions ont largement contribué à l'avancement de cette recherche. Je remercie tout particulièrement Francesco Longo de m'avoir convaincu que le management public pouvait véritablement être une science et la profonde bienveillance de ses conseils. Je remercie Jean-Rodolphe Lopez pour son aptitude à dédramatiser les problèmes.

Je suis également très endetté envers les nombreuses personnes qui ont accepté de me consacrer un peu de leur temps pour me faire part de leur vie professionnelle. Ils sont la vie dans cette thèse. Je remercie tout particulièrement le Directeur Général des Services du cas A et le Directeur de la Communication du cas B pour m'avoir facilité l'accès aux terrains.

Dans une recherche en sciences de gestion, la lumière vient rarement de la bibliothèque, elle vient de l'action. Je voudrais exprimer ma profonde gratitude envers Christian Moinard du Conseil Général de Loire Atlantique et Serge Guillemin de la Ville de Besançon. Ils ont été les premiers à me faire grâce de leur confiance et m'ont permis l'apprentissage de la recherche intervention. Ils n'imaginent probablement pas à quel point ils ont été les meilleurs enseignants que j'ai eu.

Je remercie le bureau de l'AFIGESE-CT et Christophe Ruprich-Robert pour la confiance (et les données !) qu'ils m'ont fait de participer à ce beau projet qu'est l'Observatoire de la Performance Publique Locale.

Je remercie Yves Saléry, directeur de KPMG Secteur Public, de sa confiance et de m'avoir montré que les consultants peuvent, eux aussi, aimer le secteur public.

Merci à David Le Bras de l'ADCF et Jean Laversanne de l'ADGCF pour m'avoir permis de réaliser une enquête sur le pilotage des performances dans les EPCI en me communiquant les listes de contacts et en parrainant cette enquête indirectement utile à cette thèse.

Puis viennent les amis, qui tiennent, portent et encouragent. Je remercie Pascale Auger d'avoir bien voulu m'offrir son courage et sa volonté, sans jamais compter. Je remercie également Bruno Tiberghien pour sa douce bienveillance, son attention toujours maintenue et la précision de ses relectures. Alexandre Met-Domestici, pour son fidèle soutien, son opiniâtreté à me voir finir et son génie serein. Merci à Kiane Goudarzi, mon vieux partenaire, pour ses conseils rusés, efficaces et rassurants.

Quelle chance de pouvoir compter ses collègues parmi ses amis. Je remercie l'équipe du CESMAP pour ses relectures, ses encouragements et son infaillible soutien : Emil et ses conseils stratégiques et rusés, Christophe pour ses relectures estivales, Olivier pour son courage et sa bonne humeur contagieuse, Edina relectrice des passages illisibles, Johanna et ses conseils avisés, Lugdivine, Nelly et tous les autres. Vous m'avez été indispensables. L'administration ultra performante et familiale de l'IMPGT qui me convainc jour après jour qu'une étude sur la performance dans le secteur public aurait dû se faire auprès d'eux : Nicole, la plus habile conspiratrice ; Annie, poil de carotte si vivifiant ; Mohamed « *papa* » Abdellaoui, à qui je dois tant, à la fois pour son courage à mettre en forme ma version initiale et sa manière si généreuse de sous-estimer l'ampleur du travail à effectuer. Je remercie également Brigitte, Gaëlle et tous les autres. La liste serait trop longue, merci à tous. Merci à mes jeunes collègues et nouveaux partenaires de recherche, Damien Gardey et Nicolas Matyjasik pour leur relecture et l'enthousiasme procuré par nos projets communs.

Un grand merci à l'équipe de Synergie Prépa pour m'avoir permis de garder un lien avec les disciplines qui me sont chères, dans une ambiance amicale et gastronome. Je pense à Nathalie, Jérôme et Régis. Un remerciement ému à Rédha Allouche pour la confiance qu'il m'a offerte et son art à faire de Synergie un refuge chaleureux.

Merci également à mes vieux frères, pour n'avoir pas rompu nos liens de fer malgré mon effacement durable. Thomas Philippeau, Bernard Chazottes-Leconte, Mathieu Tort, Julien Barrier, Julien Rouen, Antoine Tabard m'ont relu, corrigé, aidé et stimulé sans jamais faillir. Soyez assurés que de nombreux comptoirs me permettront de rembourser ma dette.

J'ai puisé auprès de mes étudiants l'envie de continuer cette thèse, ils m'ont en offert la raison d'être. Merci à eux.

Merci enfin à ma famille, ma sœur, ma grand-mère et mon cousin pour leur soutien et leur confiance. Une pensée reconnaissante à ma tante.

Et puis, et puis… Charlotte vint. Et la vie commença. Remercier c'est finir. Alors pas de remerciements pour toi mais un rendez-vous qui commence.

A ma maman

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE 1

PARTIE I : ANALYSE DE LA LITTERATURE 15

Chapitre 1 : Le NPM, symptôme de la crise de légitimité des organisations publiques .. 23
Section 1 : Origines et fondements du NPM : la crise de l'Etat-providence 24
Section 2 : Les fondements conceptuels du NPM : Taylorisme et Néolibéralisme 42
Conclusion du chapitre 1 56

Chapitre 2 : Du NPM aux managements publics 59
Section 1 : Le NPM comme managérialisme : l'entreprise comme modèle 60
Section 2 : Une définition progressivement élargie 80
Conclusion du chapitre 2 95

Chapitre 3 : Les managements publics en pratiques : la réforme du secteur public 97
Section 1 : Des managements publics aux réformes managériales publiques 98
Section 2 : Historique de la politique de réforme de l'Etat Français 113
Conclusion du chapitre 3 136

Chapitre 4 : Les organisations intercommunales et la transformation du management public local 139
Section 1 : De la réforme de l'Etat à la managérialisation des collectivités territoriales 140
Section 2 : Objectifs et dispositifs de la coopération intercommunale 151
Section 3 : Le succès ambigu de la révolution intercommunale de 1999 164
Conclusion du chapitre 4 178

Chapitre 5 : L'analyse de la performance publique : des modèles aux outils 181
Section 1 : La performance, notion polysémique absorbée par le contrôle de gestion 183
Section 2 : La performance dans le secteur public 198
Section 3 : Des outils de gestion aux systèmes de management de la performance 216
Conclusion du chapitre 5 237

Conclusion de la revue de litterature 239

PARTIE II : EPISTEMOLOGIE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE..... 245

Chapitre 1 : Contre un positionnement épistémologique de la recherche 249
Section 1 : Les cadres de la réflexion épistémologique..... 253
Section 2 : Les interactions entre le chercheur et sa recherche 266
Conclusion du chapitre 1..... *285*

Chapitre 2 : Méthodologie de la recherche 289
Section 1 : Stratégie d'accès au réel retenue 289
Section 2 : Collecte des données 298
Section 3 : Analyse des données 323
Conclusion du chapitre 2..... *331*

PARTIE III : ETUDES DE CAS ET DISCUSSION..... 335

Chapitre 1 : Analyse du cas A 339
Section 1 : Analyse descriptive 340
Conclusion analyse descriptive *387*
Section 2 : Analyse de contenu..... 391
Conclusion analyse de contenu *432*

Chapitre 2 : Analyse du cas B 435
Section 1 : Analyse descriptive 436
Conclusion analyse descriptive *504*
Section 2 : Analyse de contenu..... 508
Conclusion analyse de contenu *546*

Chapitre 3 : Discussion 551
Section 1 : Des outils de gestion à la gestion des outils 552
Section 2 : L'architecture globale des systèmes de management de la performance..... 574
Section 3 : Des modèles de management public pluriels 586
Conclusion de la discussion *598*

CONCLUSION GENERALE..... 599

Liste des Tableaux

PARTIE I 15

Tableau 1.1 : Fondements théoriques et prescriptions du NPM..... **43**
Tableau 1.2 : Néo-libéralisme, taylorisme et New Public Management..... **58**
Tableau 1.3 : Composantes du New Public Management..... **64**
Tableau 1.4 : Les quatre modes de management public **95**
Tableau 1.5 : Les styles de politique réformatrice en France entre 1981 et 2002..... **125**
Tableau 1.6 : Evolution du nombre d'EPCI (1999-2008)..... **165**
Tableau 1.7 : Forces et faiblesses de l'approche «production» et de l'approche «finalités» **211**
Tableau 1.8 : Les quatre modèles de management de la performance..... **236**
Tableau 1.9 : Les types de management public hors NPM..... **241**

PARTIE II 245

Tableau 2.1 : Les paradigmes positivistes et constructivistes..... **255**
Tableau 2.2 : Synthèse des paradigmes épistémologiques..... **257**
Tableau 2.3 : Diversité des positionnements concernant l'incommensurabilité des paradigmes **261**
Tableau 2.4 : Options ontologiques et épistémologiques..... **262**
Tableau 2.5 : Quatre formes de savoir sociologique..... **276**
Tableau 2.6 : Quatre contributions de la recherche en management..... **283**
Tableau 2.7 : Présentation de quelques stratégies de recherche..... **295**
Tableau 2.8 : Motifs d'utilisation des cas multiples..... **301**
Tableau 2.9 : Compétences des structures intercommunales selon la loi du 12 juillet 1999 ..... **303**
Tableau 2.10 : Synthèse des critères de sélection des cas..... **307**
Tableau 2.11 : Liste des personnes interrogées lors des études de cas **311**
Tableau 2.12 : Techniques de codages issues de la théorie enracinée **329**
Tableau 2.13 : Tactiques utilisées pour renforcer la validité et la fiabilité de la recherche **333**

PARTIE III 335

Tableau 3.1 : Evolution du périmètre de la communauté A..... **341**
Tableau 3.2 : Volume de fonctionnement et d'investissement global **348**
Tableau 3.3 : Outillage des services et structuration de la communauté A..... **388**
Tableau 3.4 : Outillage des services et structuration de la communauté B..... **505**
Tableau 3.5 : Quantité d'outils développés par direction..... **554**
Tableau 3.6 : Comparaison inter-cas des types d'outils de gestion utilisés **557**
Tableau 3.7 : Comparaison inter-cas du management relationnel interne et externe..... **559**
Tableau 3.8 : Les modèles de management de la performance des communautés A et B..... **582**
Tableau 3.9 : Influence des modèles de management public dans les communautés A et B..... **587**

LISTE DES FIGURES

PARTIE I : 15

Figure 1.1 : Interactions entre Etat, Marché et Société **30**
Figure 1.2 : Auto-entretien du fatalisme envers l'administration **40**
Figure 1.3 : Les composantes du modèle hiérarchiste **92**
Figure 1.4 : La boucle du pilotage de la performance **187**
Figure 1.5 : Le triangle de la performance **192**
Figure 1.6 : Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes **194**
Figure 1.7 : Le Balanced Scorecard **197**
Figure 1.8 : Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques **207**
Figure 1.9 : La performance publique, des intrants à la confiance **212**
Figure 1.10 : Nature et formalisation des outils de gestion **228**
Figure 1.11 : Design de la recherche **243**

PARTIE II 245

Figure 2.1 : La construction de l'objet dans le processus de recherche **251**
Figure 2.2 : Emergence et détermination d'une sensibilité épistémologique **252**
Figure 2.3 : Les trois modes d'action stratégique **264**

PARTIE III 335

Figure 3.1 : Evolution du volume budgétaire de la communauté **347**
Figure 3.2 : Structure des dépenses de fonctionnement **348**
Figure 3.3 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement **349**
Figure 3.4 : Evolution de la Capacité d'Autofinancement (CAF) **349**
Figure 3.5 : Evolution Investissement / CAF **350**
Figure 3.6 : Evolution de la charge de la dette. **351**
Figure 3.7 : Cartographie des outils de la communauté A **389**
Figure 3.8 : L'esprit pionnier **392**
Figure 3.9 : La performance dans la communauté A **406**
Figure 3.10 : Le rapport des acteurs aux outils de gestion **422**
Figure 3.11 : Evolution des dépenses et recettes de fonctionnement de la Communauté B **447**
Figure 3.12 : La culture organisationnelle de la communauté B **509**
Figure 3.13 : La performance dans la communauté B **524**

LISTE DES ABREVIATIONS

ABC : Activity Based Costing

AME : Audits de Modernisation de l'Etat

ATR : Administration Territoriale de la République

BSC : Balanced Scorecard

CA : Communauté d'Agglomération

CAA : Cour Administrative d'Appel

CAO : Commission d'Appels d'Offres

CAF : Common Assessment Framework

CC : Communauté de Communes

CE : Conseil d'Etat

CGCT : Code Général des Collecitivités Territoriales

CIF : Coefficient d'Intégration Fiscale

CMU : Couverture Médicale Universelle

CRC : Chambre Régionale des Comptes

CSG : Contribution Sociale Généralisée

CU : Communauté Urbaine

DGA : Direction Générale Adjointe/ Directeur(rice) Général(e) Adjoint(e)

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

DGME : Direction Générale de la modernisation de l'Etat

DGS : Direction (/teur/trice) Général(e) des Services

DMA : Déchets Ménagers et Assimilés

DMGPSE : Direction de la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat

DOB : Débats d'Orientation Budgétaire

DSP : Délégation de Service Public

EEE : Economie Efficience Efficacité

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GED : Gestion Electronique des Documents

IOO : Inputs Outputs Outcomes

IUT : Institut Universitaire de Technologie

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

LOLF : Loi Organique Relative aux Lois de Finances

MTM : Mécanisme de Type Marché

NHS : National Health Service

NPM : New Public Management

NWS : Neo-Weberian State

OI : Organisation Intercommunale

OM : Outil(s) Mixte(s)

OOC : Outil(s) Orienté(s) Connaissances

OOR : Outil(s) Orienté(s) Relations

OPC : Ordonnancement, Pilotage et Coordination

OST : Organisation Scientifique du Travail

PAP : Projet Annuel de Performance

PAV : Point d'Apport Volontaire

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PSS : Public Sector Scorecard

RAP : Rapport Annuel de Performance

RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

RMI : Revenu Minimun d'Insertion

SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle

SCOT : Schéma de COhérence Territoriale

SI : Système d'Information

SID : Système d'Information Décisionnel

SIG : Système d'Information Géographique

SMPP : Système de Mesure et de Pilotage de la Performance

SMR : Stratégie Ministérielle de Réforme

TA : Tribunal Administratif

TP : Taxe Professionnelle

INTRODUCTION GENERALE

« In an era of economics glorification and economics bashing, recent works in microeconomics, provide a basis for constructing ideas of governance that reflect serious understandings of limited rationality, conflicts of interest, ambiguity and inconsistency, and the role of norms, rules, and institution. They have both a consistency with contemporary concep¬tions of rationality and a certain charm in the way they pro¬vide modern dress for some ancient wisdoms. So, I am happy to make a simple plea: ***The war is over. The victors have lost*** *».*
James March

«Ah ben, si j'aurais su, j'aurais pas venu »
Le p'tit Gibus, La Guerre des boutons

1. - Contexte et objectif de la recherche

La fin de la guerre entre anciens et modernes, qui signe la fin de l'histoire, est décrite par March comme l'insertion de la pensée des perdants au cœur de celle des vainqueurs. Le même processus semble à l'œuvre en management public.

En effet, le management public est l'objet de commentaires vivement contrastés, prenant parfois les atours d'une guerre de religion (Hood, 2005 : 7). D'un côté, certains prennent acte des finalités extraverties et des principes de régulation spécifiques aux organisations publiques pour dénoncer l'importation en leur sein de dispositifs inventés dans le secteur privé (Gibert, 1988). De l'autre, certains insistent sur l'échec patent de la régulation bureaucratique et prennent acte de la performance des organisations privées pour justifier la transposition de leurs méthodes de gestion dans les organisations publiques (Chevallier, 2003).

1.1 - Un souci de performance généralisé

Selon Merrien (1999), cette guerre de religion serait désormais terminée au profit de la seconde posture. Les organisations publiques, à la légitimité atrophiée, se soumettraient aux injonctions du *New Public Management* (NPM) et seraient de fait cannibalisées par des outils

de gestion transposés passivement du secteur privé. La précellence des analyses institutionnalistes des réformes managériales publiques invite, en effet, à penser des responsables publics « pétrifiés » (Segrestin, 2004) par des mécanismes « déterministes » (Bezes, 2005b) aboutissant à une conformation de leurs pratiques à une normativité managériale, source ultime de légitimité (Laufer, 1985).

L'importance accordée au concept de « performance » illustre ce processus. Burlaud et Simon (2006 : 14) ont montré sa mise en vedette par les entreprises contemporaines. Selon ces auteurs, ce concept porte un sens, celui que les entreprises utilisent pour incarner leur idéal. Or, la performance est désormais présente dans la plupart des dimensions de la vie sociale (Ehrenberg, 1991, Heilbrunn, 2004). Si elle saute aux yeux dans le milieu de l'entreprise ou dans le sport de compétition, elle s'est aussi glissée dans des sphères plus intimes ou institutionnelles.

En effet, selon Van Dooren (2006), la performance constitue la principale promesse faite par le secteur public depuis 1945. Elle est le thème central de l'ensemble des réformes administratives dans le monde (Jackson, 1993 ; Bouckaert, 2006). *La performance est ainsi un idéal vers lequel l'administration tend*.

Le secteur public français n'échappe pas à ce raz de marée. Depuis une vingtaine d'années, colloques, rapports et expertises, tant administratifs que scientifiques, s'accumulent[1] pour tenter de définir la performance et indiquer le chemin à suivre pour l'atteindre. Elle s'insère dans la propagande électorale et la communication institutionnelle des administrations[2]. Elle étend progressivement sa zone d'influence, allant des services publics industriels et commerciaux vers les administrations régaliennes, les hôpitaux ou encore les collectivités locales. Enfin, elle s'institutionnalise, comme l'illustre l'adoption de la L.O.L.F. par un vote unanime des deux assemblées.

Il y a donc un point de départ -*une administration réputée en crise*-, un objectif finalisé -*la performance*- et un chemin à suivre -*la réforme managériale*. L'écart, entre cet objectif

[1] Il serait difficile d'en dresser la liste exhaustive. On se bornera à quelques exemples significatifs : Rapport Afigese, 2006 ; Guillaume, Dureau et Silvent, 2002 ; Rapport C.A.E., 2006, Colloque de la revue P.M.P., 1999 ; Rapports du commissariat au plan, Rapport Viveret, 1988…

[2] Comme en témoigne un des sites officiels du ministère de l'économie et des finances : www.performance-publique.gouv.fr,

idéalisé et une représentation contemporaine dépréciée de l'administration (Laufer 1985 ; Rosanvallon, 1981, 1990), est rempli par le management et ses dispositifs, censés amener l'administration vers cette performance désirée. C'est ce que suggèrent Pollitt et Bouckaert (2004 : 65) qui qualifient les réformes managériales de « trajectoire » plutôt que de « mouvement » pour en souligner le caractère intentionnel.

Le recours au même idéal par les organisations publiques et privées signalerait donc la managérialisation du secteur public. En effet, de nombreux analystes considèrent le recours au concept de performance comme un indice de la croyance par les responsables publics de la validité universelle des principes et outils de gestion développés dans les entreprises (Clarke et Newman, 1997 ; Dixon, 1996; Kouzmin et *al.*, 1995; Pollitt, 1990).

Cette présentation laisse penser que la guerre est finie et que les vainqueurs ont gagné, tout simplement.

1.2 - Des mises en œuvre contrastées

Plusieurs recherches dressent pourtant un bilan plus nuancé. Elles soulignent que la conformation des administrations au managérialisme et à une conception privée de l'action n'est que partielle.

Tout d'abord, selon Pollitt (2001), il convient de distinguer des niveaux de conformation. Les comportements organisationnels pouvant être déconnectés des discours organisationnels, le recours aux mêmes concepts n'implique pas nécessairement des décisions, des pratiques et des effets similaires. Selon l'auteur, la conformation des administrations entre elles et avec les entreprises est plus forte au plan discursif qu'aux autres niveaux. Une variété se maintient.

Ensuite, la polysémie des expressions utilisées donne de larges marges de manœuvres aux acteurs pour en définir le contenu, qui s'éloigne bien souvent des acceptions initiales. Pour cette recherche, il est intéressant de souligner que cette polysémie affecte tant le concept de management public que celui de performance. Selon Lynn (1996), l'expression « management public » est polysémique car elle recouvre à la fois :

- *une pratique* : consubstantielle à l'administration considérée comme réalité organisationnelle. Les activités de planification, d'organisation, d'animation et de contrôle qui composent le management (Thiétart, 2002) y sont donc mises en œuvre de longue date, et peuvent affecter la prise en charge des solutions nouvelles. Comme le souligne Caiden (1994), le management public vient du fond des âges ;

- *une idéologie* : depuis les années 1970, l'administration cherche explicitement à importer les techniques de management issues du secteur privé afin d'atteindre une plus grande performance. Cette croyance en la supériorité du secteur privé est au cœur du mouvement du « *New Public Management* ». Cette acception du management public est la plus commentée ;

- *une discipline de recherche* : le management public (en tant que pratique et/ou idéologie) fait l'objet d'une masse considérable de recherches, principalement dans trois disciplines : sciences politiques, sociologie des organisations et sciences de gestion[3].

Le concept de performance a un sens très vague et confus. Certains le considèrent indéfinissable (Jackson, 1993 ; Stewart et Walsh) ou soulignent qu'il n'a pas de contenu intrinsèque (Bourguignon, 1995). Cela implique que sa définition repose toujours sur un choix conventionnel opéré entre acteurs. Dans le secteur public, ce travail de définition tend à rendre la performance multidimensionnelle et complexe (Gibert, 2001 ; Talbot, 2005).

[3] A) En science politique et science administrative : les analystes cherchent à comprendre les enjeux de ce phénomène dans le cadre d'une analyse plus large portant sur trois thèmes : 1) l'évolution des rapports entre l'administration et la société. 2) La crise de l'Etat-nation et sa dilution dans un monde de plus en plus interdépendant. 3) L'évolution de la manière dont l'administration « instrumente » sa puissance et la modification des représentations qui légitiment son action. (Chevallier, 2002 : 3). Le management public est analysé principalement comme une idéologie.

B) En sociologie des organisations et en sociologie de l'administration : partant du postulat selon lequel le fonctionnement d'une organisation ne peut être saisi en tenant uniquement compte des règles formelles, les recherches analysent les motivations, comportements et stratégies des membres. Cette approche va jeter un regard nouveau sur le phénomène administratif dans les années 60 et s'éloigne de la seule analyse des normes juridiques : l'administration publique y est perçue comme un ensemble complexe - dont l'homogénéité n'est qu'apparente- formé d'entités diverses qui défendent leurs intérêts. Le management public est vu comme un moyen d'analyse des transformations des modes de régulation internes au monde administratif (à l'intérieur d'une administration et entre plusieurs administrations).

C) En sciences de gestion : les analystes s'assignent ici une finalité utilitaire et opérationnelle d'accompagnement et de définition des préceptes permettant aux organisations d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés avec le maximum d'efficacité tout en prenant en compte des particularisme propres aux organisations publiques. Dans ce cas, la discipline « management public » a pour finalité l'amélioration de la pratique du « management public ».

Cette polysémie initiale peut être renforcée sur le terrain par le fait que les outils de gestion qui incarnent et opérationnalisent la performance et le management public sont en permanence retravaillés et réinterprétés par les acteurs (Maugeri, 2003). Les acteurs sont joués par les réformes autant qu'ils jouent avec (Chiapello, 2005). Ce jeu de reconfiguration a une dynamique propre. Il peut contribuer à l'émergence d'effets inattendus (Boussard, 2001) voire à l'émergence de contradictions au sein du modèle qui le conduisent à changer et à intégrer des arguments précédemment perçus comme alternatifs (Seo et Creed, 2002). La reconnaissance progressive, au fur et à mesure de la diffusion des pratiques managériales, d'une diversité de modèles de réforme (Pollitt et Bouckaert, 2004) et de courants de management public (Hood, 1998), va dans le même sens. La performance et le management public peuvent donc être mis en œuvre à des degrés variés. Ils peuvent, de surcroît, prendre des significations tellement contrastées qu'elles en transforment progressivement les hypothèses initiales.

Dans cette perspective, la guerre est finie et les vainqueurs ont perdu.

Dans ce contexte ambigu et conflictuel, l'objectif de la recherche est de comprendre comment les organisations intercommunales (OI) prennent en charge la question de la performance et quel rôle tiennent les outils de gestion dans leur quête de performance.

2. - Problématique et points d'ancrage de la recherche

La volonté d'observer les modalités pratiques de prise en charge de la performance nous amène à poser la question suivante : **« *quelle relation y a-t-il entre les outils de gestion utilisés dans les OI et les conceptions de la performance des responsables intercommunaux* ? »**. Nous présentons ci-après les implications de cette problématique.

2.1 - Comprendre et positionner les conceptions de la performance et du management public

Tout d'abord, cette recherche vise à comprendre et décrire les conceptions de la performance des responsables intercommunaux. Elle ne vise pas à mesurer la performance des OI. On distingue l'étude des métriques utilisées pour mesurer la performance et les études portant sur les effets organisationnels de la recherche de performance (Van Dooren, 2006). Notre étude se

positionne dans cette dernière perspective. Il ne s'agit pas d'appliquer un modèle pour juger les pratiques, mais d'observer les pratiques pour identifier les conceptions et en trouver le cadre de référence.

Il s'agira de positionner les conceptions de la performance en regard des différents idéaux-types existants. Puisque la performance nous sert à accéder aux conceptions d'*« un bon travail* » ou d'« *une bonne organisation* », il convient d'identifier au préalable les cadres de référence sur lesquels elle s'appuie. Or, l'ambiguïté qui entoure tant le management public que la performance impose un repérage soigné. C'est pourquoi l'analyse de la littérature interroge les origines du management public, recense les différents courants qui le composent et illustre sa mise en œuvre au travers de la politique française de réforme de l'Etat. Ce travail permet de recenser ces différentes conceptions du management public et de la performance pour positionner et comprendre celles rencontrées sur le terrain.

2.2 - Identifier les outils de gestion utilisés et les systèmes de management de la performance

Cette recherche vise également à qualifier les liens dynamiques entre les conceptions de la performance et les pratiques de gestion des responsables intercommunaux. Il convient donc de retenir une approche conceptuelle susceptible d'appréhender cette interaction.

L'approche retenue pour observer la quête de performance dans les OI est centrée sur les outils de gestion. L'analyse de l'action publique par le prisme de ses outils est aujourd'hui reconnue comme un mode d'entrée pertinent (Hood, 1983 ; Lascoumes et Le Galès, 2004). En effet, de nombreux travaux (Berry, 1983 ; David, 1996 ; De Vaujany, 2006) ont tenté de remettre en cause la conception instrumentale des outils de gestion selon laquelle ils ne seraient que des moyens neutres en vue d'une fin à atteindre. Au contraire, les outils fournissent aux acteurs des « abrégés du bien et du vrai » (Riveline, 1991) et sont donc porteurs d'une conception de la manière de résoudre les problèmes. Ils ont une dimension à la fois technique et sociale et, ce faisant, peuvent organiser « des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires, en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 13).

Dans cette perspective, interroger les acteurs sur les outils permet à la fois d'identifier les outils utilisés, d'appréhender les conceptions de la performance et de comprendre comment une multiplicité d'outils et de conceptions s'articulent. En effet, les organisations contemporaines ont recours à une grande variété d'outils de gestion (Detchessahar et Journé, 2007). L'analyse de l'architecture globale d'un système de management de la performance suppose donc de prendre en compte cette variété (Bouckaert et Halligan, 2008). Concrètement, cette recherche consiste à rencontrer des agents dans différents services opérationnels et fonctionnels afin de recenser les outils de gestion utilisés et comprendre les usages qui en sont faits. A partir de la description des outils, de leurs finalités, des relations qu'ils génèrent ou modifient et de leurs effets, nous souhaitons reconstituer l'architecture globale des systèmes de management de la performance en vigueur dans les organisations étudiées. Le choix de ces organisations a une importance capitale dans cette recherche.

2.3 - Les organisations intercommunales : un terrain d'observation privilégié

Cette recherche a été conduite sur un terrain tenu pour exemplaire : les organisations intercommunales (OI) créées depuis la Loi Relative au Renforcement et à la Simplification de la Coopération Intercommunale du 12 juillet 1999. Trois raisons président ce choix.

Premièrement, les OI sont des organisations publiques locales. Or, ces organisations sont le lieu privilégié pour l'étude du management public en France. Elles en furent le point d'entrée (Saint-Martin, 2000) et sa mise en œuvre y fut plus poussée (Thoenig, 1998).

Deuxièmement, les OI sont considérées comme la plus profonde « révolution » du système politico-administratif français depuis la seconde guerre mondiale (Cole, 2001 ; Buisson, 2005 ; Le Galès et Borraz, 2005). En dix ans, 2578 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont été créés. Ils regroupent la plupart des compétences stratégiques anciennement dévolues aux communes (développement économique, aménagement, transports, assainissement, environnement) et desservent près de 86% de la population. La réforme de 1999 a ainsi conduit à la création de véritables administrations intercommunales dotées d'une forte ambition modernisatrice.

Troisièmement, les OI sont des «institutions instrumentales », dont la principale raison d'être est de diffuser une rationalité de gestion (Oberdorff, 2004) dans le secteur public local.

Plusieurs études soulignent leur tendance à recourir plus intensivement aux outils de gestion que les autres organisations publiques locales (Olive, 2004 ; Guéranger, 2004).

Ainsi, les OI apparaissent être le lieu privilégié pour l'étude du management de la performance et de l'utilisation des outils de gestion dans le secteur public. Ce mode d'analyse supposant une investigation approfondie de l'OI, cette recherche se concentre sur deux études de cas. L'organisation générale de la recherche et le plan du document sont présentés ci-après.

3. - Organisation de la recherche

La thèse est composée de trois parties et de dix chapitres. La première partie présente l'objet de la recherche et passe en revue les travaux qui s'y sont consacrés. Elle se termine par un positionnement de notre étude par rapport à ces recherches. La deuxième partie présente notre dynamique épistémologique et la méthodologie de la recherche. La troisième partie décrits les résultats et les discute. La conclusion présente les apports principaux de la recherche, les implications managériales, les limites et pistes de recherche futures.

3.1 - Analyse de la littérature

La première partie du document définit le cadre conceptuel qui nous sert de point d'ancrage. L'objet de la recherche est traité en cinq chapitres.

Le premier chapitre présente les fondements conceptuels du NPM et les facteurs explicatifs de son émergence: la crise de l'Etat-Providence. Il met en lumière l'arrière plan historique et politique de notre recherche.

Le deuxième chapitre se concentre quant à lui sur le contenu du management public. Intitulé « du NPM aux managements publics : de la théorie aux pratiques », il montre que le NPM n'est qu'une des conceptions possibles de la gestion du secteur public. Ainsi, après avoir présenté les préceptes et valeurs véhiculés par le NPM, nous définissons le NPM comme la croyance dans la supériorité de l'entreprise sur le secteur public. Nous montrons ensuite qu'à la faveur de la floraison des pratiques managériales dans le secteur public et de la maturation

des sciences de la gestion publique, le management public s'est diversifié. Ce chapitre met en valeur l'importance de concevoir les théories et pratiques managériales publiques en regard de cette diversité.

Le troisième chapitre présente justement les managements publics en pratique au travers de l'analyse des politiques de réforme de l'Etat menées en France. Il montre que, par delà la variété des objectifs et doctrines véhiculés par les doctrines managériales publiques, l'analyse des pratiques managériales publiques doit tenir compte des structures et traditions institutionnelles dans lesquelles ces doctrines se déploient. La confrontation des doctrines et des structures institutionnelles permet de caractériser des trajectoires de réformes différenciées. Dans cette perspective, les politiques de réforme de l'Etat menées en France depuis la troisième République sont présentées. Ce détour historique permet de montrer l'influence limitée du NPM en France. Les politiques de réforme de l'Etat consistent à articuler une réaffirmation des spécificités des missions publiques à un emprunt partiel aux solutions du NPM. Dans ce contexte ambigu, une des dimensions importante de la politique de réforme de l'Etat consiste à transférer des responsabilités du niveau central vers le secteur public local. Ce transfert de responsabilités place les collectivités locales en situation de changement profond.

Le quatrième chapitre présente le terrain d'observation de la recherche : les organisations intercommunales (OI). Il montre, tout d'abord, que les collectivités locales ont été le point d'entrée des solutions inspirées du NPM dans le secteur public. Il montre ensuite que la création des OI constitue pour de nombreux observateurs la principale réforme du système politico-administratif français depuis la seconde guerre mondiale. Cette « révolution intercommunale » a pour objectif d'assurer une meilleure efficacité de gestion des services publics locaux, ce qui en fait le lieu privilégié pour l'étude de l'utilisation des outils de gestion dans le secteur public. En effet, la présentation des recherches menées dans les OI indique que le recours aux outils de gestion y est particulièrement important.

Le cinquième chapitre présente l'approche retenue pour analyser les OI et ancre notre recherche en sciences de gestion. Dans cette recherche, nous cherchons à comprendre comment les responsables intercommunaux prennent en charge l'injonction d'être performants en mettant en place et en utilisant des outils de gestion. Il ne s'agit donc pas de mesurer la performance intercommunale mais d'identifier quel type de système de mesure et

de management de la performance (SMPP) est mis en place et quelles sont les logiques de gestion qu'il véhicule. Nous récapitulons tout d'abord les définitions et modèles de mesure de la performance et les questions posées par leur transposition dans le secteur public. Ensuite, nous montrons que l'approche par les outils de gestion (Moisdon, 1997, David, 1998) et le cadre d'analyse des SMPP proposé par Bouckaert et Halligan (2008) permettent de reconstruire la logique globale de performance en vigueur dans chaque OI en partant de l'analyse des multiples dispositifs développés.

A l'issue de la première partie de la thèse, le cadre conceptuel retenu et les objectifs de la recherche sont présentés.

3.2 - Dynamique épistémologique et méthodologique

La partie épistémologique et méthodologique est composée de deux chapitres.

Le premier chapitre explique le (non-) positionnement épistémologique de la recherche. L'impossibilité de choisir entre une approche purement constructiviste ou positiviste est présentée. La recherche y apparaît comme une oscillation continue entre ces deux pôles nommée « dynamique dualiste non fondamentaliste ». Cela nous amène à présenter comment s'est formé dans le temps le rapport du chercheur à sa recherche. Nous montrons ensuite qu'une réflexion sur l'utilité de la recherche est aussi essentielle en sciences de gestion qu'une réflexion sur l'épistémologie de la recherche. Les actions mises en œuvre pour rendre cette recherche utile sont ensuite présentées.

Le deuxième chapitre présente la méthodologie retenue pour conduire la recherche. L'approche qualitative par la méthode des cas relève d'un raisonnement hypothético-inductif. 47 entretiens semi-directifs ont été réalisés dans les services fonctionnels et opérationnels de deux OI. Sept critères ont servi à sélectionner les cas étudiés :

1) *Statut juridique* : l'organisation doit être un EPCI à fiscalité propre.
2) *Degré d'intégration communautaire fort* : l'organisation doit être une communauté d'agglomération.
3) *Taille* : l'organisation doit couvrir une population d'au moins 300 000 habitants.

4) *Effectifs* : l'organisation doit comporter au moins 500 employés.
5) *Exercice des compétences* : l'organisation doit exercer pleinement deux services publics locaux structurants : collecter et traiter les déchets et organiser les transports publics collectifs.
6) *Homogénéité géographique* : l'organisation soit se situer en région PACA.
7) *Faible tradition coopérative* : le territoire ne doit pas avoir une longue tradition de coopération intercommunale.

Les modalités d'accès au terrain, les critères de sélection des répondants, le mode de conduite des entretiens ainsi que le mode d'analyse des données sont également présentés.

La conclusion de la deuxième partie présente les mesures mises en œuvre pour renforcer la validité et la fiabilité de la recherche.

3.3 - Etudes de cas et discussion

La troisième partie de la recherche présente les résultats de la recherche et les discute.

Le premier chapitre présente la communauté A. Une analyse descriptive rappelle l'histoire de la communauté et présente les outils utilisés dans les directions rencontrées. 41 outils de gestion sont recensés et présentés. Leur mise en place progressive indique une volonté de ne pas mettre sous pression les services. Une analyse de contenu transversale est ensuite proposée autour de trois axes : la culture organisationnelle, les conceptions et pratiques de pilotage de la performance et les rapports des répondants aux outils de gestion. Il en ressort que la communauté valorise un « esprit pionnier » qui la situe, au plan du discours, dans un espace intermédiaire entre secteurs public et privé. Néanmoins, à la faveur de leurs expériences vis-à-vis des outils de gestion et des réformes managériales, les responsables de la communauté sont divisés sur le rôle à accorder aux outils de gestion et le sens à donner à la performance. Cette hésitation affecte le système global de management de la performance communautaire. Celui-ci apparaît comme une mosaïque de dispositifs cloisonnés laissant une place essentielle aux arbitrages informels.

Le deuxième chapitre présente la communauté B. Une analyse descriptive rappelle l'histoire de la communauté et présente les 57 outils recensés. Le développement très rapide des outils de gestion y coïncide avec l'émergence d'une affaire de marchés truqués. Dans ce contexte, l'analyse de contenu montre que la culture de la communauté, consistant à mettre « l'efficacité du privé au service public », symbolise simultanément une volonté de relégitimation interne et externe et un retour à la règle. En résulte une conception multidimensionnelle de la performance qui s'appuie sur des SMPP organisés par directions. Si le formalisme du management de la performance est plus important que dans la communauté A, il incorpore de nombreux espaces de dialogue qui permettent aux acteurs de le faire évoluer de l'intérieur.

Le troisième chapitre met en perspective les résultats de chaque cas et les confronte à la littérature. Les résultats ne trouvant pas d'illustration exacte dans la littérature font l'objet d'une discussion approfondie.

En conclusion, les apports de la recherche et ses implications managériales sont présentés. Les limites de la recherche sont soulignées et accompagnées de perspectives de recherches futures. Elles décrivent notamment les projets de recherche-action qui débutent et visent, d'une part, à l'intégration d'une logique citoyenne dans les dispositifs de mesure de la performance perçue et, d'autre part, à analyser le développement des systèmes d'information décisionnels dans les collectivités locales.

PARTIE I :

ANALYSE DE LA LITTERATURE

« La culture, c'est la mémoire de l'intelligence des autres. Hormis quelques appareils digestifs exceptionnels, elle ne produit que de la culture, un discours sur un discours, à l'infini ».
Pierre Rey

INTRODUCTION

Cette recherche vise à comprendre comment les organisations intercommunales (OI) prennent en charge l'injonction à être performante. Elle tente de répondre à la question suivante : *quelle relation y a-t-il entre les outils de gestion utilisés dans les OI et les conceptions de la performance des responsables intercommunaux* ?

Dans sa formulation même, cette question invite la recherche à adopter une approche élargie intégrant plusieurs champs disciplinaires.

En convoquant le concept de performance, ingrédient clé de la recherche, elle inscrit notre investigation en Sciences de Gestion. En effet, la performance en est un concept central (Burlaud et Simon, 2006). Un grand nombre de recherche s'attachent à définir le concept (Bourguignon, 1995), à concevoir et proposer des préceptes et des outils censés permettre de le mettre en œuvre dans tous les domaines de l'organisation et dans la plupart des secteurs d'activité. Malgré cette abondante littérature, le concept reste flou (Jackson, 1993) et polysémique (Stewart et Walsh, 1994). La revue de littérature a pour objectif de préciser le sens que nous accordons au concept de performance et l'approche que nous retiendrons pour l'appréhender.

Le *suspense* peut néanmoins être levé dès à présent. A la suite de Bouguignon (1995), nous considérons que la performance n'existe pas en soi et est fonction des conceptions de la réussite, variables selon les organisations et les acteurs. La performance est donc un concept à

géométrie variable, c'est ce que signale l'expression « conceptions de la performance » dans notre question de recherche. La performance est dans cette recherche un moyen, un instrument pour avoir accès aux conceptions qu'ont les acteurs de ce que sont un bon travail, une bonne action, une bonne organisation. L'analyse de la littérature doit permettre de recenser ces différentes conceptions pour positionner et comprendre celles rencontrées sur le terrain.

Mais la performance n'est pas qu'affaire de valeurs. Elle revêt également une dimension technique et instrumentale au travers des métriques et outils de gestion dont la raison d'être est de conduire vers la performance. Bien que cette recherche ne vise pas à mesurer la performance des OI, le recensement des différents modèles de mesure fournit un support pour identifier les valeurs recherchées dans les OI.

Cette recherche vise à analyser conjointement les conceptions de la performance et les techniques qui sont censées permettre de les atteindre. Ce faisant elle se positionne dans une approche organisationnelle de la performance où il s'agit autant de décrire les outils développés que de comprendre leur impact sur l'organisation et l'influence de cette dernière sur le devenir des outils. Autrement dit, cette recherche ambitionne de comprendre la performance dans la relation dynamique qui la lie à son contexte : la performance n'est pas isolée de son environnement. Ce projet de connaissance implique donc une analyse attentive du contexte dans lequel prennent place les outils de gestion.

En retraçant l'émergence du management public, l'analyse de la littérature présente son contenu conceptuel et programmatique et identifie ses effets aux niveaux international, national et local. En effet, étudier la performance dans les OI revient à étudier la diffusion d'un concept et de ses outils dans un environnement spécifique : le secteur public. Les organisations publiques se sont historiquement constituées comme alternatives aux organisations privées en raison de finalités différenciées. Or, depuis une trentaine d'années, la performance est devenue la principale promesse du secteur public (Van Dooren, 2006). Le recours au même mot par les organisations publiques et privées signale l'affaiblissement de leur distinction (Laufer, 1985). L'ambition de cette recherche est de révéler les dynamiques complexes engendrées par cette percussion public/privé. De nombreuses questions se font

jour[4], dont la principale est de savoir si les particularités des organisations publiques se maintiennent ou disparaissent en pratique. La revue de la littérature recense les principaux résultats des évolutions en cours. D'une part, les finalités, objectifs et moyens proposés aux organisations publiques pour devenir plus performantes sont recensés au travers de l'analyse des courants qui composent la discipline du management public. D'autre part, les configurations typiques qui résultent des réformes mises en œuvre sont explicitées. Enfin, il conviendra de souligner qu'administrations nationales et collectivités locales connaissent des dynamiques réformatrices différenciées, en présentant les caractéristiques des OI, leur rôle et leurs effets sur la managérialisation des collectivités locales françaises. Ces analyses et catégorisations fournissent une aide importante tant pour opérationnaliser la question de recherche que pour préparer la collecte des données.

Plan de la partie

Cette partie présente l'objet de la recherche - la performance dans les organisations intercommunales - et passe en revue les différentes analyses dont il a déjà fait l'objet. La revue de la littérature se termine par un positionnement de notre étude par rapport à ces analyses. L'émergence de la question de la performance dans les OI est le fruit d'un processus complexe que la revue de la littérature vise à éclairer tout en recensant les grilles d'analyses les plus pertinentes pour la compréhension des organisations observées dans cette recherche.

Les trois premiers chapitres présentent le contexte qui donne sens à cette recherche : l'émergence du management dans les organisations publiques. Le contenu conceptuel du management public, ainsi que sa portée symbolique et pratique y sont passés en revue.

Dans un premier chapitre, l'émergence du management public est replacée dans son contexte historique et intellectuel. Le NPM, expression dominante du management public, est présenté comme le symptôme d'une profonde crise de légitimité affectant les organisations publiques depuis les années 1970 (Section 1). Nous montrons ensuite que sa critique de l'Etat puise à la

[4] Quelles sont les raisons profondes de ce mariage ? Quelles en est la portée symbolique ? Les valeurs des organisations publiques deviennent-elles les mêmes que celles des organisations privées ? La structure et les outils des organisations privés se sont-ils complètement conformés à ceux en vigueur dans le secteur privé ? Ce mouvement a-t-il eu des conséquences bénéfiques ou néfastes ? A-t-il été homogène dans les différents pays développés ? Concerne-t-il de la même façon les différentes organisations publiques selon leur secteur d'activité ?

fois dans le néo-libéralisme économique et la conception taylorienne de l'organisation (Section 2).

Le deuxième chapitre recense les principales définitions du management public. Cette recension conduit à isoler le NPM comme une conception particulière -bien que centrale- parmi la diversité des managements publics. Après avoir présenté les principes constitutifs du NPM et l'avoir rapproché du concept de managérialisme (section 1), nous montrons que la diversité des pratiques managériales publiques a favorisé l'apparition d'approches élargies du management public (section 2).

Le troisième chapitre se concentre justement sur la mise en pratique des théories managériales publiques au travers des politiques de réforme du secteur public. Le concept ainsi que les types de politiques de réformes sont mis en lumière (section 1) avant de présenter et caractériser la politique de réforme de l'Etat menée en France (section 2). Nous qualifions la politique menée en France de managérialisme modernisateur modéré, pour souligner la méfiance des acteurs vis-à-vis du NPM et mettre en lumière que cette politique articule une incorporation partielle d'outils de gestion inspirés du secteur privé à la réaffirmation des valeurs étatiques.

Ces différentes évolutions, intellectuelles et pratiques, nationales et internationales affectent à bien des égards notre objet de recherche, que les deux derniers chapitres présentent.

Le quatrième chapitre présente les OI et explique leur sélection comme terrain d'observation de cette recherche. Tout d'abord nous montrons que les multiples réformes affectant les collectivités territoriales ces trente dernières années ont fait d'elles le point d'entrée du managérialisme dans le secteur public (section 1). Elles sont donc le lieu privilégié pour l'étude du management dans le secteur public français. Nous montrons ensuite que la création des OI suite à la loi Chevènement de 1999 constitue la principale réforme du secteur public local et répond à la quête d'une plus grande efficacité de gestion (section 2). Elles sont donc le lieu privilégié pour l'étude des pratiques de gestion dans le secteur public local. Enfin, les principales caractéristiques du fonctionnement des OI sont présentées (section 3), elles nous permettent d'affiner les critères de sélection des cas étudiés.

Le cinquième chapitre présente le concept central de cette recherche : la performance. Les principales définitions du concept et modèles de mesure sont recensés et permettent de révéler les valeurs que la performance véhicule (section 1). Les questions posées par la transposition du concept sont ensuite recensées, de concert avec la présentation des adaptations apportées aux modèles de mesure (section 2). Nous terminons par la présentation de l'approche conceptuelle retenue pour analyser la performance dans les OI (section 3). Elle mobilise, d'une part, le cadre théorique de l'« approche par les outils de gestion » et, d'autre part, le cadre d'analyse des systèmes de mesure et de pilotage de la performance (SMPP) proposé par Bouckaert et Halligan (2008).

Enfin, si les concepts et grilles d'analyse qui guident notre recherche sont présentés dans des chapitres différents, la conclusion s'attache à les synthétiser et les mettre en perspective en vue de mettre en lumière les dimensions clé de notre recherche.

CHAPITRE 1

LE NPM, SYMPTOME DE LA CRISE DE LEGITIMITE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

« L'Etat, ce n'est que la forme du « nous » dans la société ».
Pierre Rosanvallon

Le management public (NPM y compris) n'est que la version ultra-contemporaine de *l'Art de l'Etat* pour reprendre le titre d'un ouvrage de Christopher Hood (1998). L'objectif de ce chapitre est de replacer l'émergence du management public dans son contexte, ou plutôt sa dynamique, historique et intellectuel. Il ne s'agit pas ici de définir ce qu'est le NPM (cf. Chap.2) mais de comprendre ce qu'il représente, ce qu'il révèle tout autant que ce qu'il dissimule.

Pour ce faire, nous recensons dans ce qui suit les analyses à « propos du » management public faites par des sciences sociales qui le replacent dans un cadre plus large : la science administrative, l'histoire et l'anthropologie principalement. Le point de convergence entre ces différentes analyses est l'idée d'une crise de l'Etat-providence dont la légitimité est contestée.

Si l'on accepte que l'action publique se réalise de plus en plus au niveau local et que les modalités, le cadre et les finalités de l'action publique locale ne sont pas isolés des évolutions que connaît l'Etat, alors le détour par l'analyse de la crise de l'Etat-providence et

l'explicitation du contenu de ses critiques, sont utiles pour comprendre l'émergence et la signification du management public local[5].

Ainsi, ce chapitre analyse l'émergence du NPM comme le symptôme de la crise de légitimité des organisations publiques. Une première section a pour objectif de montrer que les origines du NPM se situent dans la crise de l'Etat-providence (section 1). Nous y présentons les caractéristiques et raisons historiques de l'avènement de l'Etat-providence en accordant une attention particulière au cas français (1.1), pour ensuite identifier les causes de la crise de ce modèle d'Etat (1.2). La crise de l'Etat-providence y apparaît plus comme la résultante d'un changement de paradigme idéologique que comme la démonstration de son inefficacité économique. Ce constat nous autorise à nous concentrer sur l'analyse des fondements conceptuels du NPM (section 2). Le NPM, qui synthétise la plupart des critiques adressées à l'Etat-providence, puise ses arguments dans les différentes composantes du néo-libéralisme (2.1) et dans l'application des principes de l'Organisation Scientifique du Travail à l'administration (2.2).

Section 1 : Origines et fondements du NPM : la crise de l'Etat-providence

« L'Etat est indissociablement une solution et un problème ».
Pierre Rosanvallon

L'Etat et l'idée de sa crise ont fait couler beaucoup d'encre dans les milieux académiques et dans le discours médiatique. Une analyse bibliométrique et thématique du discours sur la « crise de l'Etat-providence » justifierait une recherche toute entière. L'objectif de ce chapitre

[5] Respecter le principe de continuité entre niveaux d'action publique suppose donc que penser le management public intercommunal ne déroge pas aux conditions nécessaires pour penser l'Etat. Ces conditions sont énumérées par Rosanvallon (1990 : 11-15) : Impératif de déglobalisation, impératif de hiérarchisation, impératif d'articulation et impératif de totalisation. En synthèse, ces conditions posent que si l'Etat n'est pas une structure unifiée, une chose « cohérente, isoler et découper son action en secteurs et niveaux d'intervention ne permet pas d'en saisir les ressorts et conduit à en avoir une conception purement instrumentale. Or l'Etat n'est seulement un appareil administratif, il est « une forme efficace de représentation sociale » (*Ibid.* : 12), dont l'histoire est le produit d'une dynamique entre l'histoire des faits et l'histoire des idées et des représentations sociales. Ainsi, comprendre le sens et la portée pratique et symbolique du management public dans les OI, implique de connaître les dynamiques administratives plus globales qui s'y répercutent au moins partiellement.

n'est donc pas d'analyser de manière fine les composantes de cette crise mais de la présenter comme le contexte justifiant le recours aux solutions managériales qui sont le cœur de cette recherche. En effet, les solutions instrumentales et cognitives fournies par le NPM aux administrations sont bordées de leur contraire : les problèmes de l'Etat.

C'est dans cette relation dynamique où les solutions managériales et la crise de l'Etat-providence évoluent en regard l'une de l'autre qu'est présenté, dans un premier temps, le contenu de la crise de légitimité de l'Etat-providence, avant de présenter le contenu de la solution.

1.1 - L'Etat-providence : un modèle situé dans l'espace et dans le temps

La plupart des définitions de l'Etat-providence reposent essentiellement sur le montant des dépenses sociales (combien) et à la manière dont les pays dépensent (comment) (Merrien, 2002). Par exemple, l'Office Statistiques des Communautés Européennes (Eurostat) identifie huit fonctions relevant de l'Etat-providence : maladie et soins de santé, invalidité, vieillesse, survivants (pension de réversion…), allocations familiales, prestations de chômage, allocations de logement, exclusion sociale. Depuis une vingtaine d'années plusieurs analyses ont montré que l'appréhension de l'Etat-providence sous le seul angle de son poids économique ne permettait pas de saisir les raisons de sa diffusion et de son évolution. Ces analyses ont conduit à replacer l'analyse de l'Etat-providence dans un contexte culturel et historique (1.1.1). La prise en compte de ces différentes variables a permis à Esping-Andersen d'élaborer une typologie de trois modèles d'Etat-providence, que nous présentons (1.1.2) pour situer le modèle d'Etat-providence français dans une comparaison internationale et en faire une première analyse (1.1.3).

1.1.1 - L'Etat-providence : un idéal social résultant de la crise

Un rappel de la nature profonde de l'Etat-providence et des causes matérielles de son émergence sont nécessaires pour évaluer la pertinence et les écueils de sa critique qui sont aux fondements de la Nouvelle Gestion Publique.

Les sociétés d'Europe occidentale ont connu, depuis la Seconde Guerre mondiale, grâce à la croissance économique et à la mise en place d'un certain modèle social – le *Welfare State* ou

Etat-providence – une homogénéisation de leurs caractéristiques. La similitude des structures socio-économiques, l'égalité à peu près atteinte entre leurs niveaux de vie, la communauté des valeurs sociales dessinent ainsi une identité européenne qui est celle de l'Union Européenne. Les promoteurs de l'Europe ont d'ailleurs voulu que la notion d'Etat-providence soit au cœur du projet européen originel.

La compétition internationale et le poids d'une crise durable ont pourtant amené des remises en cause de ce modèle, présenté comme un temps révolu de l'histoire européenne. Avant de présenter les ressorts de sa critique, les fondements et caractères de l'Etat-providence méritent d'être mis en lumière.

Les rapports Beveridge de 1942 – « sur les services sociaux »- et de 1944- « sur la nécessité du plein emploi dans une société de liberté »- sont présentés comme la source de l'Etat-providence (Berstein et Milza, 1994). Ils proposaient un programme de réforme de la société britannique au regard des expériences subies pendant la grande dépression des années trente et pendant la guerre. Sans cet arrière-fond, on ne comprend pas l'esprit dans lequel les promoteurs de l'Etat-providence ont défendu leurs idées : assurer la cohérence sociale d'une société, en dépit des aléas conjoncturels, relevait de l'ordre politique. La stabilité sociale empêcherait les dérives totalitaristes des années trente.

La notion d'Etat-providence évoque donc une forme particulière d'organisation étatique. Elle trouve sa singularité dans un rapport établi entre l'Etat et la société reposant sur :
(1) La protection contre les risques et les accidents du marché (*market failure*) (Ewald, 1986).
(2) L'extension à la sphère de l'économique et du social des droits de l'homme, qui se prolongent dans des droits sociaux (Rosanvallon, 1990 :16).

Cette forme d'organisation étatique étant située dans l'espace (Esping-Andersen, 1990) et dans le temps (Rosanvallon, 1990), il convient de présenter le contexte géopolitique de l'apparition de la forme qui nous intéresse : le modèle Continental dans lequel se situe la France.

1.1.1.1 - Une convergence européenne

Les années 1945-1950 sont une période de fondation de ce nouveau modèle étatique, et l'exemple britannique révèle un nouvel idéal social à caractère universel. En effet, l'ampleur du programme de réformes du gouvernement travailliste conduit observateurs contemporains et historiens à parler de « révolution silencieuse » (Pellistrandi, 2004 : 222). Les nationalisations massives (charbonnages, sidérurgie, transports, banques, énergie) créent un secteur public considérable, le plus important de tous les pays européens. Quant aux lois sociales, elles transforment la physionomie de la société britannique : depuis les lois sur les assurances nationales (pensions, retraites, veuvages…) jusqu'au *National Health Service* (NHS) (1946-48) en passant par des lois sur la ville et le logement. Ainsi, l'économie britannique est socialisée.

A la même époque les autres grands pays européens mettent en place des mesures similaires.
En France, le Gouvernement Provisoire dirigé par le Général de Gaulle, procède lui aussi à une socialisation de l'économie à travers le plus important programme de nationalisation de toute l'histoire économique française, et la réorganisation des prestations sociales. Lié aux nécessités de la reconstruction, ce plan traduit les nouvelles orientations économiques et sociales envisagées pendant la Résistance.

En Allemagne de l'Ouest, dans une situation rendue particulièrement délicate par les ravages de la défaite et le poids de l'occupation, les premiers responsables économiques allemands, dont Ludwig Erhard, mettent en place une « économie sociale de marché ». Il s'agit d'assurer à l'économie allemande un développement harmonieux qui évite le chômage –plaie des années trente- ainsi que le poids excessif des cartels. A l'évidence, le modèle social allemand cherche à exorciser les déséquilibres socio-économiques du temps de Weimar et à mettre en place une société plus juste afin d'éviter les tensions totalitaires.

A travers les exemples britanniques, français et allemands, on devine qu'il s'agit bien d'une nouvelle donne de l'histoire sociale et politique de l'Europe qui se met en place. La reconstruction économique passe ainsi par une réorganisation sociale, porteuse d'un message politique.

1.1.1.2 - Un modèle sociopolitique consensuel

Le retour au pouvoir des conservateurs dès 1951 en Angleterre ne s'accompagne pas d'une modification profonde de la politique gouvernementale. Les fondements travaillistes de la nouvelle société sont maintenus. Cette décision essentielle fonde le consensus britannique. Le bilan de la période (51-64) est d'ailleurs satisfaisant et plaide pour l'efficacité du *Welfare State* : la production a augmenté de 40% en valeur, le chômage est contenu durant toute la période à un niveau de plein-emploi : entre 2 et 3% seulement de la population active (Marx, 1999).

Plus généralement, l'exceptionnelle croissance économique entamée au lendemain de la guerre permet un enrichissement sans précédent des sociétés européennes. Aussi, les pouvoirs publics disposent-ils de plus de moyens pour mettre en œuvre cette nouvelle société plus juste et plus heureuse. En France, la stabilité au pouvoir de la droite durant les années 60 et 70 est également une période d'approfondissement de l'Etat-providence (allongement des congés payés à quatre semaines par le gouvernement de Chaban-Delmas, allongement de la durée d'indemnisation du chômage en 1974).

Au-delà des mesures plus ou moins spectaculaires, le modèle de l'Etat-providence doit se comprendre avant tout comme une rupture (Pellistrandi, 2004 : 224). Il se pose en rupture par rapport à trois modèles : le modèle libéral classique qui avait manifestement échoué dans les années trente, le modèle socialiste soviétique qui entraîna avec lui la disparition de la propriété privée et de l'initiative individuelle, et enfin le modèle fasciste qui, s'il avait développé des mesures sociales, avait détruit les libertés publiques et individuelles. Les fondements de l'Etat-providence sont justement la conciliation de la liberté politique, de l'efficacité économique et de la justice sociale.

Dans ces conditions, l'Etat-providence n'est pas simplement un dispensateur d'allocations. Il suppose aussi des politiques contractuelles où les partenaires sociaux prennent en charge leur coexistence harmonieuse. Quel qu'en soit le coût, l'Etat-providence ne se réduit pas à une équation financière, même s'il la pose. Il « renvoie indissociablement aux réponses politiques apportées par les générations des années trente et de la guerre aux troubles dont ils avaient été les témoins malheureux » (Pellistrandi, 2004 : 227).

Ce rappel historique des conditions d'émergence des Etats-providence révèle leur identité indiscutablement européenne, mais une analyse portant sur les modalités effectives du fonctionnement des Etats providence invite à distinguer trois modèles.

1.1.2 - Les trois modèles d'Etat-providence

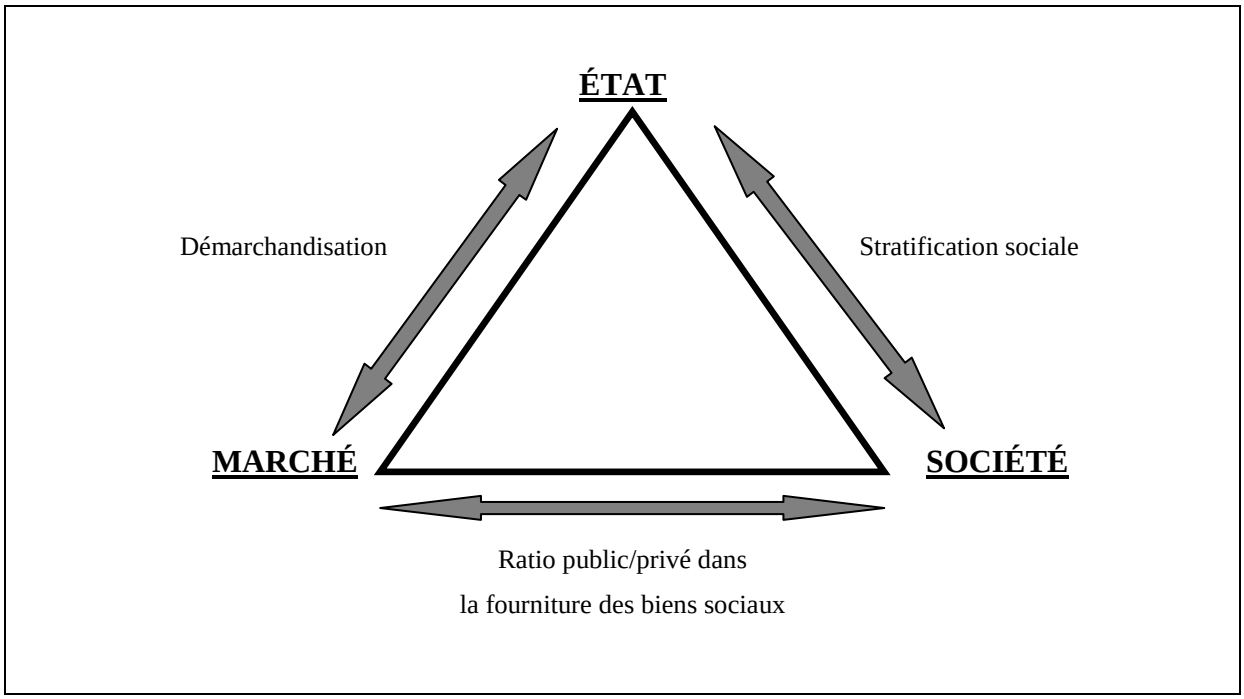
Le détour par l'analyse comparative est un moyen de faire ressortir plus clairement les traits saillants et particularités du modèle français d'Etat-providence.
Dans une analyse comparée des Etats-Providence, Esping-Andersen (1990) identifie des formes particulières d'arrangements institutionnels entre trois acteurs : la sphère privée, le marché et l'État. Ainsi, le niveau de démarchandisation, la structure de classe découlant des politiques sociales et le ratio public-privé dans la fourniture des biens sociaux constituent les trois indicateurs qui fondent les différents régimes d'État-providence. Sur cette base, l'auteur distingue trois modèles d'État-providence, le régime libéral, le régime conservateur-corporatiste et enfin le régime social-démocrate :

(1) Modèle « *conservateur-corporatiste* » (Europe continentale) : les droits sont garantis, fondés sur le principe de l'assurance sociale, mais aussi sur la classe et le statut social. En outre, ces régimes corporatistes sont également modelés par l'Église et, par là même, fortement liés à la préservation des valeurs familiales traditionnelles. Il vise à préserver les grands équilibres, dans un système contributif « assurantiel » susceptible d'exclure les outsiders (femmes, jeunes, immigrés,…), qui font face au chômage de masse.

(2) Modèle « *libéral* » (monde anglo-saxon) : l'assistance fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels modérés ou les plans d'assurances sociales modestes prédominent. Le Marché est la référence centrale, l'Etat-providence y est résiduel (pallier les accidents du marché).

(3) Modèle « *Social-démocrate* » (Europe du Nord) : toutes les classes sont incorporées dans un système universel d'assurance sociale, services sociaux et indemnités sont élevés. L'État-providence y joue un rôle fortement redistributif. Il vise la promotion de l'égalité homme-femme et l'autonomie des enfants. La citoyenneté et le progrès égalitaire sont la référence centrale, compromis politique entre groupes sociaux (genres, générations, etc.) pour parvenir à un développement de long terme.

Figure 1.1 : Interactions entre Etat, Marché et Société



Source : adapté de Esping-Andersen (1990 : 24)

1.1.3 - L'Etat-providence conservateur, figure de base de l'Etat français

L'Etat-providence français appartient au modèle conservateur corporatiste mais en exacerbe certains aspects : la protection sociale est beaucoup plus segmentée et corporatiste qu'ailleurs, et le recours aux préretraites est quasiment systématique (Esping-Andersen, 2006 : 76). Cette exacerbation pose deux problèmes : le contrat intergénérationnel est plutôt difficile à mettre en œuvre, car la solidarité n'existe qu'à l'intérieur des mêmes professions. L'équité est remise en cause au sein d'une même génération : « En France, un cadre vit en moyenne six à sept années de plus qu'un travailleur manuel, donc reçoit six à sept années de plus de retraite. C'est aussi lui qui aura le plus besoin de soins coûteux puisque le risque de dépendance commence à 80 ans » (Esping-Andersen, 2006 : 77). Le système est donc remis en cause également sur le plan de la justice sociale car ceux qui en profitent le plus sont ceux qui gagnent le plus. Pourtant, Palier (2004) montre que la transformation de l'Etat-providence français est davantage passée par les micro-recettes que par les grandes finalités. Le changement continu des instruments de l'Etat-providence (RMI, CSG, CMU) et la multiplication des plans de redressement des comptes de la sécurité sociale ouvrent la voie à la recherche de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale plutôt qu'à son effacement. La solution consistant à démanteler purement et simplement l'Etat-providence,

bien que réclamée par les ultra-libéraux, n'est pas à l'ordre du jour « aussi bien du fait des résistances institutionnelles et politiques qu'à l'attachement des Français à leur « modèle social » (Palier, 2002 : 111). Ceux-ci semblent plutôt enclins à réformer la protection sociale de façon à ce qu'elle devienne plus favorable à l'emploi, et ainsi à lui redonner une fonction économique positive (Palier, 2002 : 112). Ainsi, malgré une logique européenne d'ensemble, chaque Etat-providence « suit son propre chemin pour réformer son système de retraites » (Palier, 2004 : 298) en fonction de son cadre institutionnel. Au total, malgré critiques et micro-réformes, la dimension sociale du modèle français d'Etat-providence est conservée. Ceci invite à porter une analyse plus large sur les fondements de sa crise.

Dans une analyse historique de l'Etat en France, Rosanvallon (1990) montre que l'État français s'est incarné successivement dans ce qu'il nomme des "figures de base" dont l'après guerre (1939-1945) a consacré la coexistence. A partir de cette grille de lecture l'auteur tente de dépasser l'opposition réductrice entre deux conceptions de l'intervention de l'État dans la société, l'une maximaliste, l'autre malthusienne. Au nombre de quatre, ces figures constituent les modalités spécifiques du rapport État-société : (1) le Léviathan démocratique ; (2) l'instituteur du social ; (3) la providence ; (4) le régulateur de l'économie.

(1) Le Léviathan démocratique : marque une autonomisation et une séparation de la sphère du politique. La constitution de l'État aux XIIIe et XIVe siècles, est remise en cause par la notion de contrat social qui ouvre la voie à la démocratie et aux gouvernements représentatifs.
(2 L'instituteur du social : l'avènement de l'individualisme bouleverse les rapports de l'État, en tant que facteur de cohésion nationale, et de la société vue comme une somme de corps intermédiaires aux intérêts spécifiques.
(3) La providence : l'État se définit comme un "réducteur d'incertitudes" (Hobbes). L'État de droit fondé sur la protection des individus évolue progressivement en un État-providence, grâce à l'instauration de droits sociaux.
(4) Le régulateur de l'économie : avec la révolution keynésienne se développent de nouvelles modalités d'action de l'État sur la société. Ce que Rosanvallon nomme « régulation » ne peut être assimilé à une forme de socialisme ni à une forme d'intervention économique globale.

Selon Rosanvallon (1981), la période récente équivaut à un nouvel équilibre entre les figures de base de l'Etat. En effet, la notion de crise de l'Etat-providence repose essentiellement sur le reflux de la dernière figure de l'Etat. Mais les différentes figures de l'Etat coexistent et

connaissent des évolutions contrastées. Si l'Etat régulateur a reculé, l'Etat législateur ne fait mécaniquement que s'accroître. Cette inflation réglementaire (dans des domaines aussi variés que la protection de l'enfance ou la sécurité alimentaire) est caractéristique de tous les pays développés parce qu'elle correspond à une demande de la société. L'Etat devient de ce point de vue, de plus en plus bureaucratique et l'appréhension de l'efficacité de l'Etat doit ainsi bien distinguer les deux facettes de ce que recouvre la notion de bureaucratisation : une dimension sociologique propre aux grandes organisations et une dimension réglementaire en expansion qui amène à considérer paradoxalement que « plus la société devient individualiste plus la demande d'Etat est forte, tout simplement » (Rosanvallon, 2004 : 85). Il semble donc que derrière l'expression de « crise de l'Etat-providence » se cache principalement une critique de la bureaucratie et une critique de son intervention économique sans remise en cause profonde du principe de solidarité. L'ambiguïté de la critique semble signifier que c'est plus une représentation idéalisée de l'Etat qui est en cause dans cette crise, que l'analyse concrète de son action.

1.2 - Les causes de la crise de l'Etat-providence : idéologiques plus qu'économiques

La principale critique portée à l'Etat-providence concerne son efficacité économique. Pourtant, la plupart des analyses portant sur les causes de la réforme de l'Etat et celles de la crise de l'Etat-providence révèlent que les facteurs économiques ne sont pas prépondérants. La dénonciation de l'Etat-providence n'est ainsi que la partie la plus visible d'une profonde crise de légitimité des organisations publiques, quelques soient les modalités de leur intervention, nourrie par l'affirmation d'une idéologie anti-bureaucratique.

De nombreuses analyses des réformes politiques et administratives cherchent à déterminer la primauté des facteurs politiques et économiques dans la remise en cause de l'Etat-providence (Kingdon, 1994).

Borins (2002 :725) dans une étude comparative sur les causes des politiques de transformation du secteur public aux Etats-Unis, en Europe et au Canada, montre que la crise économique ne figure pas dans les cinq premières raisons d'initier une réforme. Les principales motivations déclarées de la réforme de l'Etat concernent le rapprochement de l'Etat au citoyen et la transparence. Ce sont ainsi des facteurs politiques, relatifs aux pouvoirs

des citoyens sur l'administration qui nourrissent les récits réformateurs plus qu'une réponse aux critiques de nature économique.

Kettl (2000) identifie quatre forces politiques et économiques qui contestent l'Etat-providence. Dans le champ politique, la fin de la guerre froide et le mouvement de démocratisation ont déchaîné le scepticisme sur le rôle de l'Etat dans la société. L'auteur considère l'extension de la régulation par le marché de la vie sociale comme un héritage de la guerre froide. Les évolutions économiques ont de leur coté été impressionnantes. La récession asiatique des années 1990 et la mondialisation des marchés financiers et de consommation ont conduit à une dérégulation soutenue. Dans la perspective de l'auteur les facteurs politiques précèdent et conditionnent les facteurs économiques. De surcroît, les gouvernements ont, selon Kettl (2000), été conduits à se concentrer sur le développement économique et l'emploi. La logique de marché s'est ancrée dans les référentiels des politiques publiques. Dans son analyse, la pénétration de la logique de marché n'est pas consécutive à un constat des défaillances du mode de régulation précédent, mais se fait sur le mode d'une adaptation à un contexte plus concurrentiel.

Dans le discours médiatique une seule figure de l'Etat semble en crise : l'Etat-providence. Pourtant, selon Rosanvallon, ce que l'on nomme crise de l'Etat-providence correspond en fait à une crise de deux figures de base de l'Etat : d'une part, l'Etat régulateur de l'économie dont la capacité et la légitimité de l'intervention sont contestées en regard de sa contribution à la croissance économique. D'autre part, l'Etat-providence voit son action re-distributrice questionnée dans les modalités de sa gestion où s'exprime « une réaction face à une gestion de la solidarité jugée trop bureaucratique » et peu efficace (Rosanvallon, 1990 :195). Cette crise de l'Etat-providence repose sur la conjugaison de trois facteurs : une crise de l'équation keynésienne, une crise de solidarité et une perte de légitimité.

1.2.1 - Les trois facteurs de crise de l'Etat-providence

L'identification de trois facteurs de la crise de l'Etat-providence permet d'une part de relativiser la prégnance de l'argument d'inefficacité économique et d'autre part de placer principalement cette crise sur le plan des représentations sociales.

1) « L'équation keynésienne ne fonctionne plus » (Rosanvallon, 1981, 45) : L'Etat-providence est fondé sur l'équation keynésienne selon laquelle, grâce à l'intervention de l'Etat, la croissance économique va de pair avec le progrès social. Or, depuis le début des années soixante-dix, les politiques de relance sont inefficaces pour enrayer la crise ; l'efficacité économique et le progrès social semblent redevenir contradictoires, tout au moins à court terme.

2) La crise de l'Etat-providence correspond aussi à une crise de la solidarité organisée par l'Etat qui, aux yeux des citoyens, est opaque et abstraite. La solidarité « ne peut s'exercer que si la morale sociale qu'elle traduit repose sur un minimum de visibilité des rapports sociaux » (Rosanvallon, 1981 :76). Chacun a besoin de savoir comment est utilisée sa contribution, or aujourd'hui « l'interface étatique est devenue largement opaque ».

3) Enfin, La crise de l'Etat-providence s'explique principalement par le doute sur ses finalités. Il a pour objectif de répondre aux besoins sociaux, mais ceux-ci sont illimités et ne peuvent jamais être entièrement satisfaits. Ensuite, un doute essentiel traverse l'Etat-providence : « L'égalité est-elle encore une valeur qui a un avenir ? ». La valeur « égalité » est en crise pour quatre raisons principales :

- La demande sociale envers l'Etat-providence se tourne de plus en plus vers la sécurité physique, notamment dans les grandes villes : « la demande de sécurité tend à relativiser la demande d'égalité » (Rosanvallon, 1981).
- Le développement de l'Etat-providence n'est pas le résultat d'une explosion sociale, c'est « une progression mécanique qui s'est développée à froid ». La réduction des inégalités apparaît alors moins légitime.
- Le financement de l'Etat-providence ne provient plus d'une minorité de privilégiés car les contribuables représentent dorénavant une part importante de la population.
- La société n'est plus homogène ; elle est de plus en plus segmentée en différentes catégories sociales. Dans ces conditions, chacun cherche à se placer dans le segment le plus favorable, « L'Etat clientélaire commence à s'édifier dans l'Etat-providence ».

Il est intéressant de constater qu'une partie seulement des causes de la crise infuse les justifications réformatrices. En effet, seules les explications économiques de la crise sont généralement invoquées pour justifier les réformes : « il se trouve dans une impasse

financière, son efficacité économique et sociale décroît, son développement est contrarié par certaines mutations structurelles » (Rosanvallon, 1981 :30). Cependant, il est toujours mécaniquement possible d'augmenter les cotisations et les impôts, mais cette hausse est désormais refusée par la population. Or, nous venons de voir que le problème de l'Etat-providence est avant tout d'ordre sociologique et se pose en termes de représentations sociales.

1.2.2 - De la remise en cause de la légitimité de l'Etat-providence…

La principale raison de l'émergence du NPM n'est pas à rechercher dans une cause objective ou une raison naturelle, mais dans une mosaïque de dynamiques cognitives et sociales.

Parmi les premiers travaux français dessinant les contours disciplinaires et thématiques du management public, la notion de légitimité occupe une place centrale. Laufer et Burlaud dans leur ouvrage « Management public : gestion et légitimité » (1980), considèrent que la spécificité du management public est de gérer la tension entre rationalité et légitimité. Ils situent l'avènement du management public dans un processus long d'évolution des systèmes de légitimité. Selon les auteurs « si la confusion entre secteur public et secteur privé semble si difficile à concevoir c'est que cette distinction se fonde sur la légitimité des principes d'action qui régissent chacun de ces univers. Il n'est donc pas surprenant que ce soit précisément autour de cette notion de légitimité, devenue problématique, que puisse s'articuler une définition cohérente du mode de gestion adapté à ces situations ambiguës » (Laufer et Burlaud, 1980 :1).

Le point de départ de leur approche est un constat, légitimant de lui-même l'intérêt du management public : « le management public ne correspond pas à une mode mais à une évolution historique : celles des systèmes de légitimité qui permettent aux organisations d'exercer leur autorité. Cette évolution est marquée par la crise de légitimité que connaissent toutes les grandes organisations qu'elles soient publiques ou privées. » (Laufer et Burlaud, 1980 : 8). Ainsi c'est la crise généralisée de la légitimité qui expliquerait l'essor du management public. Cette crise correspond selon les auteurs à une société complexe au sens où des logiques contradictoires coexistent sans qu'aucune ne l'emporte sur l'autre. Cette analyse fait écho aux théories post-modernes (Lyotard, 1979) selon lesquelles les grands récits collectifs qui font société/sociabilité auraient perdu leur pouvoir de conviction et de

mobilisation. Cette crise est ainsi à relier à l'avènement d'un empire rhétorique où la notion du vrai disparaît[6]. De nombreuses analyses de l'évolution des systèmes administratifs rejoignent cette analyse, comme l'indiquent les qualificatifs utilisés : « action publique ultra moderne » (Padioleau, 2003), « l'Etat post-moderne » (Chevallier, 2002)….

C'est donc alors que *la* légitimité est en crise, qu'elle se dérobe, qu'elle devient un objectif à atteindre, à reconquérir. La légitimité devient problématique. En témoigne l'affirmation suivante de Laufer et Burlaud (1980 : 9) qui est le cœur de leur analyse : « Le secteur public est de moins en moins en position de légitimer son action par la seule origine juridique constitutionnelle de son pouvoir […] La source nouvelle de légitimité est désormais à rechercher dans une plus grande rationalité économique, ce qui suppose une meilleure utilisation du management dans l'administration ». Ainsi, le degré de légitimité constitue la ligne de démarcation entre le passé et le présent : la pleine légitimité passée opposée a une légitimité présente parcellaire et à conquérir sans cesse.

Cette crise de légitimité se manifeste par l'émergence de deux remises en cause de l'administration. Selon les auteurs c'est sur le plan des méthodes que semble naître le danger tout autant que ce qui sauve : « il semble que ne pouvant plus se légitimer par la nature de son pouvoir ni par sa finalité, l'administration doive de plus en plus se légitimer par la qualité des méthodes qu'elle emploie. On pourrait résumer les griefs portés contre l'administration en deux points : le gaspillage et l'inhumanité. L'administration, pour s'en défendre, doit montrer d'une part que ses méthodes sont efficaces, d'autre part qu'elles tiennent compte des désirs des citoyens » (Laufer et Burlaud, 1980 : 23).

Dans la perspective de Laufer et Burlaud, le management public ne permet de répondre qu'à la première des deux injonctions : « Désormais, l'Etat, en tant que créancier et débiteur est cité en permanence devant le tribunal de l'opinion publique. C'est pourquoi il est amené à démontrer que la façon dont il gère ses fonds est rationnelle : ce qui signifie, d'une part, qu'il se fixe des finalités explicites, d'autre part, qu'il organise rationnellement les moyens de les atteindre […] Ces techniques sont parfois dénoncées par les agents de l'Etat eux-mêmes, qui déplorent les faibles réalisations auxquelles elles ont donné lieu ; mais elles n'en jouent pas

[6] Il est à noter qu'une grande partie des travaux de Laufer concerne justement la notion de rhétorique basée sur l'analyse des travaux de Chaïm Perelman et d'Alexandre Kojève.

moins un éminent rôle symbolique vis-à-vis de l'opinion, désireuse de savoir que l'administration se préoccupe de management, d'efficacité » (Laufer et Burlaud, 1980 :23).

Par ailleurs, l'administration répond à l'injonction d'humanité par une intégration des usagers dans les processus décisionnels ou dans la servuction : « L'administration devra, dans les faits, leur accorder une attention croissante et dans les principes, proclamer son désir de les voir participer à son action » (Laufer et Burlaud, 1980 :24). Là encore, l'administration répond à l'injonction d'humanité en mobilisant les instrumentations proposées par le management pour visibiliser sa capacité d'écoute au travers des démarches qualité, des analyses de satisfaction…

Ainsi ces deux remises en cause de l'Etat, ne puisent pas dans les mêmes sources d'inspiration mais trouvent une réponse unique et englobante qui ne vise pas tant à transformer les processus concrets qu'à répondre à une demande symbolique.

1.2.3 - …A l'émergence d'un stéréotype anti-bureaucratique

Il n'existe pas de données fiables permettant de prouver objectivement la dégradation de la performance de l'Etat et des services publics. Pourtant de nombreux sondages d'opinion soulignent depuis le début des années 1980 que l'Etat, les hommes politiques et les fonctionnaires sont perçus plus négativement qu'auparavant. C'est donc la dégradation de la légitimité des organisations publiques qui est rendue visible par ces sondages. Comme le montre le paradoxe du général et du particulier.

Le paradoxe du particulier et du général

Nous entendons par paradoxe du particulier et du général la tendance de l'opinion à évaluer positivement les services publics quand ils sont présentés spécifiquement par domaine d'action (sécurité, santé, éducation, transports, collecte des déchets…) et à évaluer négativement les services publics quant ceux-ci sont évoqués dans leur globalité.

Rouban (1996) a montré que lorsqu'on interroge les usagers à propos de services publics particuliers (éducation, transports, …) la perception est largement plus positive que lorsqu'ils sont interrogés sur les services publics en général. Dans la même perspective, le Baromètre des Services Publics de l'Institut Paul Delouvrier montre régulièrement que la satisfaction

moyenne des usagers des services publics est beaucoup plus élevée (71%) que pour les Français (49%)[7]. Ce qui signifie que l'évaluation est plus positive pour ceux qui ont été en contact avec le service que pour ceux qui ne l'on pas utilisé. Dans les deux cas la proximité effective vis-à-vis du service conditionne une satisfaction plus élevée. Cet écart de satisfaction entre le général et le particulier, entre l'expérience du service et l'image que l'on peut en avoir suggère le caractère stéréotypique d'une telle perception.

Ce constat paradoxal est également valable pour les pays Anglo-saxons puisque Goodsell (1994) a montré que les citoyens ont une attitude négative envers l'administration quand ils sont interrogés sur l'administration en général, mais lorsque les enquêtes sont plus spécifiques cette attitude négative tend à disparaître. De surcroît, Hill (1992) a montré que les évaluations positives (et donc spécifiques) n'avaient pas d'influence sur l'image générale négative de l'administration.

Une idéologie anti-bureaucratique a ainsi émergé pour progressivement devenir dominante : « *the anti-institutional sentiment has become mainstream* » (Eliasoph, 1998 :129). Cette représentation ne forme pas un tout cohérent mais plutôt une nébuleuse d'arguments épars. Du Gay (2000 :1) distingue trois courants « bureaucritiques » :

- *La conception populaire* : elle dénonce la tendance des grandes organisations à appliquer des règles abstraites à des cas particuliers. Dans ce cas, le sentiment anti-bureaucratique se fonde fréquemment sur des expériences singulières mais mobilise deux caractéristiques bureaucratiques contradictoires : l'image du bureaucrate d'autant plus avide de montrer son pouvoir que celui-ci est limité et celle du bureaucrate démotivé et peu travailleur.

- *La variante philosophique* : la bureaucratie y est perçue comme l'expression de la rationalité instrumentale. Les bureaucrates suivent leur propre logique, et trouvent leur raison d'être dans certaines dichotomies (public/privé, émotion/raison, etc.…) conduisant à l'exclusion. De nombreux « bureaucritiques » sont des militants du post-modernisme et du post-structuralisme et partagent la « croyance romantique qu'un exercice libre et complet des capacités individuelles est le critère moral absolu de la conduite humaine (Du Gay, 2000 :3).

[7] Données issues de l'enquête 2006 (5ème édition du baromètre), mais les résultats semblent stables d'une année sur l'autre.

- *Le managérialisme entrepreneurial* : ce courant fondé sur l'école des Choix Publics et la gouvernance d'entreprise ne se contente pas de critiquer la bureaucratie mais propose une série de « principes universels » censés améliorer le fonctionnement administratif.

Les courants populistes et philosophiques distinguent les morales collectives et individuelles, tandis que le managérialisme suggère que les valeurs et les objectifs ne doivent pas différer entre les secteurs public et privé. Le point commun de ces conceptions est de considérer qu'il ne devrait y avoir qu'une seule source de valeur morale : l'idéal de l'individu pleinement libre et accompli (Van de Walle, 2005 :30).

Cependant, pour être accepté, un corpus idéologique repose sur des mécanismes de diffusion et d'appropriation que la théorie des stéréotypes s'attache à décrire. Selon celle-ci, les services et personnels spécifiques sont perçus par les usagers comme des exceptions (qui confirment la règle). Le mode de raisonnement mis en lumière est du type « les fonctionnaires sont incompétents, mais le fonctionnaire qui m'a aidé la semaine dernière était compétent. J'ai dû avoir de la chance ». La conséquence est que les mauvaises expériences influencent l'évaluation globale des services dans un sens négatif, tandis que les expériences positives n'ont pas d'influence positive sur l'évaluation (Hill, 1992).

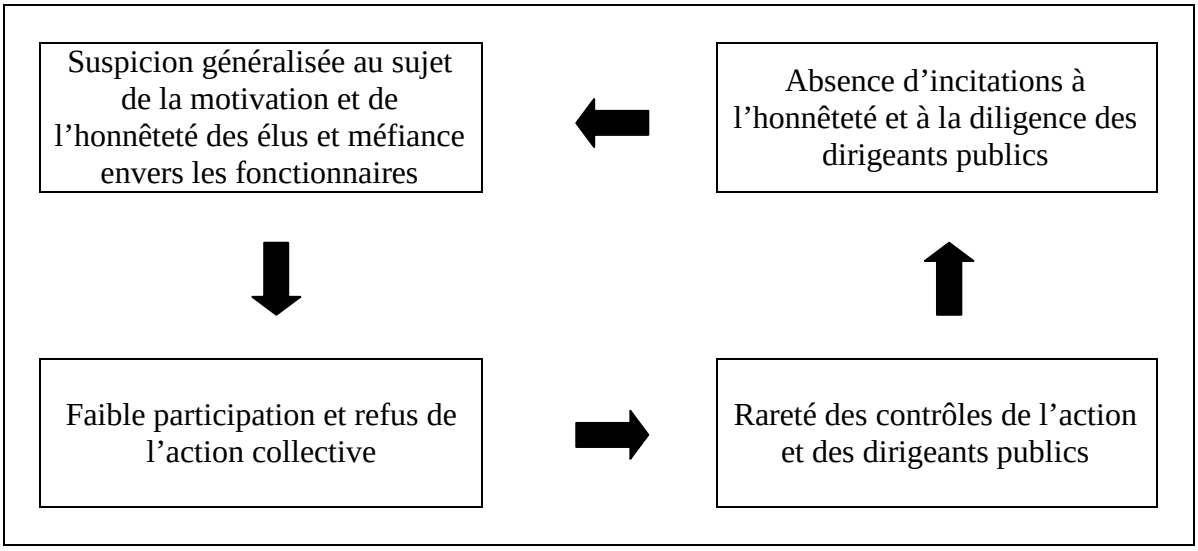
En effet, mesurer la part de stéréotypie à propos des organisations publiques est aussi délicat que de faire la part entre la réalité et les représentations que l'on en a. Si la stéréotypie administrative est difficile à mesurer, les sondages d'opinions et le traitement médiatique de l'administration livrent des indices de sa réalité (Van de Walle, 2004). Nous décrivons ci-après le processus de construction d'un stéréotype.

Allport (1958) distingue cinq niveaux d'expression d'un stéréotype : l'anti-locution, l'évitement, la discrimination, l'agression physique et l'extermination. Nous ne présentons que les deux premiers.

L'anti-locution est l'expression d'un antagonisme au cours d'une discussion entre des personnes d'un même groupe. Selon Van de Walle (2005 : 178) la source la plus importante d'antagonisme à l'égard des services publics réside dans les discussions entre amis et collègues. L'anti-locution n'est pas seulement l'expression d'un stéréotype, elle renforce le phénomène en donnant l'impression d'une objectivation de l'antagonisme par la communauté.

L'évitement consiste à tenir à distance les membres d'un groupe particulier, quand bien même cet évitement peut générer des problèmes pour ceux qui l'initient. Par exemple, un candidat au permis de conduire qui se comporte de manière très défensive et combative en raison de la représentation qu'il de l'examinateur du permis de conduire. Cette représentation est basée sur un stéréotype. Selon Van de Walle (2005 :179), ce stéréotype touche tout particulièrement l'administration dont on suppose que les fonctionnaires n'aideront pas un usager de manière efficiente. Nous sommes ainsi confrontés à une prophétie auto-réalisatrice. On peut aisément rapprocher l'affirmation de Van de Walle du mécanisme d'auto-entretien du syndrome fataliste vis-à-vis de l'administration. Selon Hood (1998 :148) ce mécanisme comporte quatre ingrédients :

Figure 1.2 : Auto-entretien du fatalisme envers l'administration



Source : Adapté de Hood (1998 : 148) et Banfield (1958)

La boucle est bouclée, une représentation dépréciée de l'administration engendre un comportement qui favorise et légitime cette représentation. Cependant, cette prophétie auto-réalisatrice n'existe pas dans l'absolu, mais est le produit de plusieurs opérateurs de représentation.

La diffusion et la persistance d'un stéréotype est exercée par plusieurs acteurs : les leaders d'opinion, la communication interpersonnelle, le contexte social, la spirale du silence (la représentation qu'a un individu des composantes de l'opinion publique influence l'expression de sa propre opinion). L'opinion d'un individu, tout du moins l'expression publique de cette

opinion, est influencée par ce que cet individu croît être l'opinion publique. Les attitudes personnelles à propos du secteur public peuvent donc être considérées comme des normes sociales. Ces normes sociales n'épargnent pas les responsables administratifs et politiques dont l'inquiétude à propos de la perte de confiance des citoyens repose plus rarement sur des mesures objectives de cette confiance que sur des impressions et des ouï-dire ce qui interdit une analyse profonde des causes, conséquences et remèdes à apporter au phénomène (Van Gunsteren et Andeweg, 1994 : 24).

C'est plus la perception de performance du secteur public qui est en crise que la performance intrinsèque du secteur public. Van de Walle montre que cette perception n'est pas reliée aux performances effectives de l'administration mais ce sont plutôt les prédispositions sociales qui expliquent le mieux la perception de performance publique par les usagers. La perception de performance publique est donc selon lui un problème plus sociétal que managérial. Ce diagnostic corrobore la thèse développée par Rosanvallon dans *La contre démocratie : la politique à l'âge de la défiance* (2006) analysant la crise de confiance dans la représentation politique moins comme un nihilisme et ou une posture passive mais comme un mode alternatif d'expression politique. Celui-ci repose sur «un ensemble de pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement au travers desquelles la société exerce des pouvoirs de correction et de pression. À côté du peuple-électeur, elle donne voix et visage aux figures d'un peuple-vigilant, d'un peuple-veto et d'un peuple juge » (Rosanvallon, 2006 : 3). La défiance n'est donc pas creuse, la proposition est certes négative, mais constitue une forme d'expression voire de proposition.

La perte de confiance et de considération du public envers l'administration n'est pas nouvelle. La question est donc de savoir pourquoi le gouvernement ne s'en préoccupe que maintenant. Analysant l'émergence d'un souci de soi de l'Etat en France, Bezes (2002b) considère que l'administration est devenue un problème public et politique dans le courant des années soixante-dix : la promesse de réforme est devenue un facteur de conquête du pouvoir politique et traduit une mutation du rapport entre Etat et société. Or, le management vient concrétiser cette promesse de réforme et le NPM vient lui apporter l'aura du savoir savant.

Section 2 : Les fondements conceptuels du NPM : Taylorisme et Néolibéralisme

Les transformations des administrations publiques peuvent être analysées comme le résultat de l'influence, de la pénétration et du « succès » d'une nouvelle doctrine néo-managériale, ce que Hood (1994) appelle une « révolution intellectuelle ». Les « façons de penser » les systèmes administratifs seraient en mutation à travers l'avènement de nouveaux principes, de nouvelles règles et de nouveaux instruments.

Les analyses qui assimilent le NPM au management public décrivent la plupart du temps une idéologie cohérente et globale enracinée dans le néo-libéralisme. Or, le portefeuille d'arguments qui composent le NPM (cf. infra) puise dans des discours et corpus doctrinaux différents. L'identification de ces sources d'inspiration fait elle-même l'objet de débat. Gruening (2001) considère que sept courants théoriques nourrissent le NPM :

- La science administrative classique
- La science administrative néo-classique –inspirée des travaux d'H.A. Simon
- L'économie des choix publics
- La nouvelle économie institutionnelle (théories de l'agence et des coûts de transaction)
- La nouvelle science administrative (intégrant le constitutionnalisme et le communautarisme
- L'analyse des politiques publiques
- Le management public – rationaliste et organique

Ces différents courants théoriques se retrouvent à des degrés divers dans les prescriptions du NPM.

Tableau 1.1 : Fondements théoriques et prescriptions du NPM

	Sc. Adm. Classique	Sc. Adm. Néoclassique	Choix publics	Ecole Autrichienne	N.E.I. Principal-Agent	Droits de propriété	N.E.I. Coûts transactions	N. Sc. Adm.	Constitutionnalisme	Communautarisme	Analyse Politique	PuMa Rationnel	PuMa Organique
Restrictions budgétaires	X	X	X	X							X	X	X
Privatisation			X	X		X				X		X	X
Séparation du politique et de l'administratif			X		X		X						
Externalisation			X	X			X			X		X	X
Tarification à l'activité et vouchers			X									X	
Orientation client								X				X	X
Compétition			X										X
Flexibilité de la gestion												X	X
Séparation de la politique et de l'administration	X	X									X	X	X
Contrôle de la Performance	X	X			X						X	X	X
Décentralisation	X	X	X	X	X		X	X		X		X	X
Mesure de la performance	X	X			X						X	X	
Renouveau comptabilité et gestion financière	X	X			X							X	
Audit de performance	X	X			X							X	
Planification stratégique		X										X	X
Transformation des styles d'animation		X						X				X	X
Gestion des ressources humaines					X							X	X
Utilisation des NTIC												X	
Législation limitant les dépenses publiques			X										
Amélioration des capacités de régulation			X										
Diminution du nombre d'organismes publics	X	X									X	X	
Rationalisation des structures administratives	X	X									X	X	
Analyse et évaluation		X									X	X	
Démocratisation et Participation								X		X			

Source : adapté de Gruening (2001 :12)

Cette mise à plat des sources conceptuelles du NPM est importante dans l'étude des pratiques managériales des organisations publiques pour éviter une double réduction de l'objet d'étude. Tout d'abord, une initiative managériale dans le secteur public, bien que nécessairement porteuse d'une « façon de penser » l'organisation dans laquelle elle s'implante, ne s'inscrit pas automatiquement dans le schéma du NPM. D'autres théories des organisations infusent les solutions managériales publiques, comme par exemple le Mouvement des Relations

Humaines ou l'Analyse Stratégique des Organisations[8]. Ensuite, le NPM ne reposant pas uniquement sur l'idéologie néo-libérale, l'importation de solutions issues du NPM ne signifie pas nécessairement l'importation de techniques néo-libérales. Or la plupart des analyses critiques du management public identifient toute pratique managériale dans le secteur public à l'avènement du néo-libéralisme.

Malgré cette variété de sources conceptuelles, la plupart des auteurs suivent la proposition de Hood (1991) selon laquelle la force du NPM réside dans le mariage de deux idéologies contradictoires : la nouvelle économie institutionnelle et les avatars contemporains de la gestion scientifique taylorienne (Aucoin, 1990 : 115; Dunsire, 1995 : 21; Reichard, 1996 : 245; Schedler, 1995 : 155). Nous présentons ici ces deux courants identifiés, en considérant que s'ils ne sont pas exclusifs d'autres influences, ils constituent néanmoins le noyau dur du modèle NPM.

Ce rappel nous permettra par la suite de pouvoir de faire la part au sein des dispositifs managériaux implantés dans les organisations publiques entre ce qui relève du néo-libéralisme et du taylorisme et ce qui n'en relève pas. Cela pourra nous aider à qualifier la politique de modernisation du secteur public français mais également les dispositifs rencontrés lors de nos études de cas.

2.1 - De la Nouvelle Economie Institutionnelle (N.E.I.) à l'Economie des Choix Publics: l'émergence d'un libéralisme nouveau.

> *« Public services are never better performed than when their public officials reward comes only in consequence of their being performed, and is proportional to the diligence employed in performing them".*
> *Adam Smith (cité in Hood, 2000: 104)*

La conception libérale de l'Etat est floue. Les penseurs fondateurs du libéralisme, comme Smith ou Bentham, sont incapables de fixer clairement les limites de l'intervention de l'Etat.

[8] Dans certains cas d'innovations managériales, on peut douter de l'existence d'un effet de théorie. Les valeurs portées par les innovations ne sont pas nécessairement la traduction dans un champ particulier de notions présentes dans l'environnement intellectuel de l'organisation. Les organisations et leurs gestionnaires en innovant dans le champ des pratiques peuvent être à l'origine d'articulations conceptuelles inédites récupérées ensuite par les théoriciens des organisations (David et Hatchuel, 2007 :9). Cela est d'autant plus possible que les mondes académiques et organisationnels sont déconnectés, ce qui est particulièrement le cas en France concernant les chercheurs en management public et les organisations publiques (Bezes, 2002b).

Ils considèrent que deux Etats coexistent : « un Etat de droit, gardien de la démocratie et garant des libertés individuelles, et un Etat interventionniste, destructeur de ces libertés ». Mais ils sont incapables de les distinguer nettement. Ils ne développent donc pas de réelle théorie de l'Etat. Le néo-libéralisme complète le libéralisme en le dotant d'une théorie de l'organisation et de l'Etat.

Beaucoup d'analyses critiques dénoncent dans un même mouvement management public et NPM comme l'incarnation d'un tournant Néo-libéral (Jobert, 2002 ; Merrien, 1999). Cela explique que les enjeux économiques et budgétaires soient souvent considérés comme des facteurs explicatifs prépondérants des réformes managériales dans le secteur public. Avec la récession économique des années soixante-dix, la raréfaction des ressources -particulièrement fiscales- des Etats ; la dégradation des équilibres financiers et la croissance continue des dépenses et déficits publics sont devenus les principaux problèmes des dirigeants publics (Jobert, 2002 ; Rouban, 1997 : 168). Ces facteurs ont conduit les gouvernements à s'interroger sur le niveau des dépenses publiques et sur l'optimalité voire la légitimité de leur utilisation (Peters, 1995). Pour certains auteurs, dans cette perspective, les transformations des systèmes administratifs nationaux relèvent donc d'abord d'un « néo-libéralisme » (Dunleavy, 1986) accordant la priorité à la diminution des déficits et des dépenses publics. Inscrit à l'agenda de gouvernements anglo-saxons dominés par les partis de la nouvelle droite (Savoie, 1994) puis retraduit dans des termes plus neutres, inspirants de manière distincte mais convergente les programmes de gouvernements de gauche (Jobert et Théret, 1994), ce néo-libéralisme est décliné sous la forme du *NPM*.

Ainsi, toute tentative de réduction des dépenses publiques même en contexte de raréfaction des ressources équivaudrait à une politique néo-libérale et en contre-partie le néo-libéralisme se réduirait à la seule volonté de réduire les dépenses publiques. Or, le néo-libéralisme ne se réduit pas à la seule obsession de la réduction des dépenses publiques. Celle-ci en est une composante mais la doctrine néo-libérale est plus profonde. Elle étend l'hypothèse d'un agent égoïste et rationnel à l'intérieur de l'organisation publique et nie les spécificités des organisations publiques.

Nous avons déjà indiqué que management public et NPM doivent être distingués. La recherche vise à sortir de la dialectique promotion/dénonciation du management public (cf. chap. 2) mais vise à repérer les théories de l'action portées par les acteurs rencontrés. Nous

définissons le NPM comme la facette idéologique « standard » du management public. Dans la mesure où celle-ci nous sert de référence, il convient de présenter les conceptions sur lesquelles elle repose[9].

2.1.1 - Le néo-libéralisme et la question organisationnelle

La théorie économique des marchés est fondée sur deux postulats (Orléan, 1994) :

- **H1** : l'agent économique est un individu égoïste et rationnel, il maximise son bien être sous contraintes.
- **H2** : la coordination entre les actions est réalisée par les marchés concurrentiels au travers des prix.

Selon Eymard-Duvernay (2004 : 9), l'observation des économies réelles montre l'existence d'une multitude de formes sociales qui ne relèvent pas de cette théorie et notamment que d'autres institutions que le marché coordonnent les actions : les entreprises, le secteur public, le secteur associatif… Depuis les années 1970, la théorie économique s'est montrée plus ambitieuse. Les outils de l'analyse économique construits pour étudier les marchés sont étendus à ces formes sociales (Favereau, 1989). L'hypothèse H1 est conservée. L'hypothèse H2 est modifiée : les marchés sont remplacés par des contrats, équilibres locaux d'intérêts individuels. Dans cette perspective il n'y a potentiellement plus d'institutions : l'idéal est que les contrats ne se tiennent que par l'équilibre des intérêts : le contrat est exécuté parce que chacun poursuit son intérêt. La description de la société repose désormais essentiellement sur l'hypothèse H1. Cette nouvelle formulation du modèle permet d'étendre le raisonnement économique à toutes sortes d'interactions, au-delà des interactions sur les marchés concurrentiels.

Cette extension du marché au non marchand est permise par l'article d'Alchian et Demsetz (1972) qui marque un tournant important dans les théories économiques de l'entreprise. Il pose l'idée que l'entreprise est caractérisée par une structure particulière de droits de propriété définis par un ensemble de contrats. Un système de propriété efficace doit permettre

[9] La présentation de théories économiques ne servant que de contrefort à notre recherche, les sources n'ont pas été multipliées ni approfondies. Ce passage est donc principalement basé sur la lecture de trois documents de synthèse pédagogique : Eymard-Duvernay (2004), Plane (2000 et 2003) et André et Delorme (1983). L'objectif étant de repérer les grandes doctrines économiques qui ont rendu possible et ont infusé une idéologie de la réforme de l'Etat, nous avons indiqué les références des auteurs rencontrés dans les ouvrages de synthèse.

de profiter des avantages de la spécialisation et assurer un système efficace d'incitation. Pour ces auteurs, l'entreprise individuelle capitaliste constitue la forme d'organisation la plus efficiente (Plane, 2000). Selon Eymard-Duvernay (2004), cet article vise à réunifier « Organisation » et « Marché » en montrant que les relations dans les organisations ne sont pas d'une nature différente de celles qui prévalent sur les marchés. Dans un cas comme dans l'autre, les individus sont dirigés par des incitations. La théorie économique postule en effet que les relations entre individus sont organisées uniquement sur la base des calculs individuels intéressés de chacun (Smith, 1776). Introduire une relation dans laquelle un agent en dirige d'autres est donc profondément hétérodoxe (Eymard-Duvernay, 2004 : 15). L'économie a précisément cherché à montrer, dès ses origines, que la société pouvait se passer de l'Etat et de son rôle coercitif : les marchés sont autorégulés, il n'y a pas besoin d'autorité centralisée.

Le courant de l'économie des coûts de transaction tente de développer une théorie mieux ajustée à l'entreprise capitaliste : une entreprise qui rassemble sous l'autorité des managers, eux-mêmes sous celle des actionnaires, un grand nombre de travailleurs. Les auteurs de l'économie des coûts de transaction reconnaissent une discontinuité entre entreprise et marché : l'entreprise est une forme de coordination alternative au marché. Williamson (1975), importe la théorie de la rationalité limitée dans la théorie des contrats pour souligner que les contrats sont par essence incomplets, puisqu'ils ne peuvent envisager toutes les éventualités possibles. Cette incomplétude favorise les comportements opportunistes des acteurs qui chercheront nécessairement à tirer profit de la zone d'incertitude laissée par les contrats. Williamson suggère donc que la coordination hiérarchique - l' « Organisation » - permet de limiter les effets pervers en contrebalançant les zones d'incertitude du contrat par le pouvoir discrétionnaire de la hiérarchie. Selon Eymard-Duvernay (2004 : 31), cette théorie tente de sauver l'approche libérale en l'étendant à des formes de coordination non marchandes. Les grandes organisations hiérarchisées, qui pourraient être suspectées d'occuper des positions de monopole, servent l'efficience économique et doivent donc à ce titre être préservées de toute condamnation de la part des institutions chargées de maintenir l'ordre concurrentiel des marchés. C'est donc un nouveau libéralisme qui émerge, un néo-libéralisme, qui reconnaît la liberté des managers, au-delà des règles édictées pour un bon fonctionnement du marché concurrentiel, voire au-delà des règles de droit.

Ainsi, relève du néo-libéralisme tout dispositif managérial dont la philosophie gestionnaire implicite est que l'agent ne connaît que son intérêt individuel et qui considère que le succès d'une réforme ou d'un dispositif managérial repose sur le système d'incitation qu'il met en place[10].

2.1.2 - Néolibéralisme et la question de l'Etat : l'école des Choix Publics

Le néo-libéralisme peut impacter l'Etat et les organisations publiques de deux manières : tout d'abord en réduisant l'Etat à une organisation normale ou l'hypothèse H1 joue et légitime la construction d'un système d'incitation standard (*cf.* supra). L'Etat y est le lieu de l'extension des préceptes du néo-libéralisme. La critique néo-libérale de l'Etat-providence se fonde sur la « négation du social ». L'autonomie de l'individu est au centre de la pensée libérale ; celui-ci est « un tout parfait et solitaire », il ne ressent pas d'envie et donc son regard ne se fixe jamais sur ce que l'autre possède ; il est totalement indifférent aux autres individus. La pensée libérale est donc « radicalement a-sociologique ».

Mais le néo-libéralisme développe également une pensée spécifique à l'Etat, comme organisation qui se prétend différente et dont il convient de nier la singularité. Il se caractérise par la « critique de la critique de l'économie de marché » (Rosanvallon, 1981 : 47). Ce néo-libéralisme reconnaît les défaillances du marché, mais il considère qu'elles sont moindres que celles de l'Etat, il se fonde donc sur la seule base d'un calcul coûts-avantages qui conclut que le marché est moins inefficace que l'Etat.

Les approches individualistes sont fondées sur l'idée que l'activité de l'Etat et les dépenses publiques s'expliquent par le jeu des comportements individuels fondés sur les notions de rationalité et d'utilité ; il s'agit donc d'une transposition des principes de *l'homo œconomicus* à l'analyse des dépenses publiques. Cette approche individualiste repose sur les travaux de Wicksell (1898) sur la théorie de l'échange volontaire et la théorie des biens collectifs, selon lequel l'activité de l'Etat répond à des demandes des individus pour des biens et services ne

[10] Ainsi le rapport du Conseil D'Analyse Economique au Ministre du Budget intitulé « performance, incitations et gestion publique » relève de cette approche et affirme « La France doit clairement développer sa culture et sa pratique d'expérimentation et d'évaluation pour les politiques publiques. Pour ce qui touche à la production des services collectifs, le système des agences, pratiqué chez certains de nos voisins (en particulier le Royaume-Uni), constitue dans certains cas la bonne réponse, et une application directe des modèles de délégation (principal/agent). Quel que soit le degré effectif de déconcentration ou de décentralisation, il faut mettre en place un système d'incitation et d'intéressement des personnels qui aille dans le sens d'une efficacité accrue du secteur public, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales ou de la Sécurité sociale » (CAE, 2007).

pouvant être obtenus par l'activité privée. Dans ce cadre conceptuel, l'impôt est conçu comme un prix et non comme une contribution. Ces analyses s'efforcent également de montrer que l'absence de prix dans l'économie publique donne naissance à des comportements de type « passager clandestin ». Dans une logique d'hédonisme individuel, la gratuité ou la tarification collective deviennent systématiquement défaillantes.

Le courant théorique du *Public Choice*, qui s'est développé dans les années soixante, constitue aujourd'hui le paradigme principal de l'approche individualiste de l'Etat. Selon Gruening (2001 : 12), l'hypothèse de l'école des choix publics – les individus sont des « *short-term material self interest maximisers* » - contient une conception de la rationalité limitée différente de celle proposée par Simon puisque bien que celle-ci soit limitée par le contexte de l'action, un optimum théorique peut néanmoins être trouvé pour chaque situation : *« For example an Indian who believes that rain-dancing produces rain, acts rational if he begins to dance in a severe drought »* (Tullock, 1965).

Ce sont essentiellement les travaux de Buchanan et Tullock (1962) qui ont jeté les bases de cette approche en étudiant les décisions politiques. Ces dernières, et singulièrement celles qui ont trait aux dépenses publiques, dépendent d'un calcul et d'un raisonnement comparant les coûts et les avantages. A l'image du marché, l'Etat est conçu comme un mécanisme à travers lequel les hommes tentent de réaliser leurs objectifs. Les politiciens cherchent à être réélus, ce qui crée un cycle politique de dépenses (élevées à la veille des élections). Ainsi, l'homme politique a pour but l'accès ou le maintien au pouvoir : pour y parvenir, il tend à multiplier les actions de redistribution et d'équipement publics, afin de satisfaire les revendications de groupes de pression dont le soutien est jugé comme indispensable. Les dépenses à financer sont donc celles voulues par l'électeur-médian (au centre de l'échiquier politique). En conséquence, l'accroissement des dépenses publiques ne correspond pas à l'intérêt général mais à des intérêts particuliers. Le Néolibéralisme version *Public Choice* est anti-politique « en ce sens que celui-ci exalte tellement les capacités autorégulatrices du marché que la nécessité même du politique apparaît douteuse » (Jobert, 2002).

L'école des Choix Publics a ensuite tenté de démontrer l'inefficience budgétaire de l'administration publique. Niskanen montre en 1971 que les organisations bureaucratiques (c'est-à-dire dont la performance économique n'est pas évaluée par le marché) sont sujettes à de nombreuses déficiences nommées « dérives bureaucratiques ». Par exemple, les biens

publics distribués sont considérés comme des rentes par les groupes qui en bénéficient (Niskanen 1971) ; le bureaucrate tend à maximiser son budget (Brennan et Buchanan, 1977 : 273). Selon cette approche, la compétition entre segments de l'administration pour acquérir de nouvelles compétences (donc du pouvoir) fait partie intégrante de la dynamique de fabrication des politiques publiques.

Les tenants de cette école ont élaboré des propositions de réforme pour limiter ces dysfonctionnements étatiques. Selon Gruening (2001 : 12) les deux propositions principales sont l'invention de « garde-fous constitutionnels » préservant de l'exploitation (il y a exploitation quand le montant total des impôts payés par un individu est supérieur à la valeur des bien publics qu'il reçoit en contrepartie) et l'invention d'un système administratif polycentrique. Un système polycentrique est celui dans lequel les fonctions de financement et de production sont séparées, où les appels d'offre compétitifs sont la règle, où les opérateurs privés sont en compétition avec les opérateurs publics et où la taille des unités de production n'est pas nécessairement alignée sur celle des unités de consommation (ceci permettant des économies d'échelle ainsi qu'une contractualisation inter-administrative plus efficiente). De plus, un tel système impliquerait un usage plus intensif des techniques transparentes de financement comme la tarification à la consommation et les *vouchers* (droits individuels à consommer). Il fonctionnerait d'autant mieux qu'il serait hautement décentralisé (Ostrom, 1973; 1977; Savas, 1982). Cette doctrine néo-libérale s'incarne donc dans de nombreuses mesures de libéralisation : mécanismes d'externalisation et de marketisation de l'offre de services publics et désagrégation des systèmes administratifs (Dunleavy, 1997); mesures de fragmentation des organisations ministérielles et développement de politique de mise en concurrence (Ferlie et *al.*, 1996).

Dans cette perspective, l'Etat ne peut incarner la volonté générale qui légitime son existence et de surcroît pousse à un accroissement permanent de ses dépenses de par sa domination par les hommes politiques. Il s'ensuit que l'Etat est par nature moins efficient que le marché et doit donc être minimisé ou rendu le plus ressemblant possible au marché. L'objectif commun à ces propositions est la multiplication et l'individualisation des centres décisionnels, il n'y a plus de centre unique de décision surplombant tous les autres (Hayek, 1944).

On voit donc quel type d'influence peuvent exercer les théories économiques sur la réflexion administrative. Cette influence peut apparaître encore plus prégnante si l'on considère que

l'autre fondement théorique du NPM s'inspire implicitement du modèle économique de la décision : « Le modèle dit économique de la décision, ou de l'acteur unique, est le modèle normatif le plus cohérent quant à l'approche cognitiviste de la décision. Il part classiquement d'une hypothèse de transparence totale de la situation de décision pour quelque acteur que ce soit. L'information dont dispose l'acteur pour décider est censée être complète. En conséquence la totalité des options possibles pour l'action peut être envisagée pour en extraire la solution optimale. C'est le modèle du *one best way*, dont s'inspire ne serait-ce qu'implicitement le taylorisme ou le mouvement de l'Organisation Scientifique du Travail » (Bibard, 2005 : 221). Néolibéralime et taylorisme, bien que distincts, partagent les mêmes postulats fondamentaux.

2.2 - Le taylorisme et la gestion scientifique de l'administration

Le taylorisme ou Mouvement de la Gestion Scientifique tient une place singulière dans l'histoire des sciences de gestion. Le taylorisme est en effet non seulement une théorie mais l'acte fondateur des sciences de gestion et son modèle dominant. Acte fondateur puisque l'objectif éminemment éthique de Taylor était de dépasser l'économie politique et l'opposition entre libéraux et socialistes marxistes sur le partage des richesses au profit d'une réflexion scientifique sur les moyens d'accroître le niveau global de richesse qui profiterait tant aux propriétaires qu'aux ouvriers et limiterait les tensions entre eux. La réflexion gestionnaire portait donc sur les moyens de susciter et maintenir une action collective organisée et durable. Dès lors, les sciences de gestion ne pouvaient être réduites à une économie ou à une sociologie appliquée (David, Laufer et Hatchuel, 2001 : 5).

2.2.1 - Un modèle dominant les sciences de gestion

Le taylorisme est également le modèle dominant en sciences de gestion. Bien qu'une perspective évolutionniste de la théorie des organisations comme celle de Scott (2001) considère que le mouvement de la gestion scientifique peut être circonscrit aux débuts du XX^{ème} siècle pour laisser la place à d'autres courants théoriques, le taylorisme tel que nous allons le présenter n'a pas disparu tant des pratiques que de la pensée managériale. Il invite plutôt à suivre une perspective plus dialectique de la théorie des organisations. Ainsi, Bibard (2005 : XI) affirme : « La gestion est plus que jamais captive d'une contradiction inhérente à sa nature : il faudrait, pour que ses performances soient garanties, que ses opérations soient

l'objet d'une maîtrise exhaustive de leurs déroulements, et ces opérations ont lieu au beau milieu d'un monde de plus en plus chaotique. L'expression de cette contradiction prend la forme d'une tension croissante entre la réalité pratique vécue, d'impératifs de gestion qui s'inscrivent tôt ou tard dans l'horizon de rationalité dégagé par le taylorisme et l'affirmation dans les discours des sciences de gestion comme des entreprises d'une réalité économique fondamentalement caractérisée par l'irruption de l'incertitude, et les nécessités subséquentes de gérer le changement et d'intégrer la complexité dans les méthodes de management ». Dans cette perspective dialectique Hatchuel (2005) considère que deux paradigmes s'opposent : le paradigme comportemental et le paradigme instrumental. Le paradigme comportemental dérivant de la pensée de Weber est descriptif et vise à comprendre et à mettre en lumière les rapports de pouvoir, les fondements de la légitimité des dirigeants, tandis que le paradigme instrumental dérivant de la pensée de Taylor est prescriptif et vise à élaborer des outils d'aide au choix et à la décision. Ce dernier est donc pérenne au travers de différentes techniques : recherche opérationnelle, planification/contrôle/systèmes d'information, qualité et juste à temps, *knowledge et design management*… Le taylorisme loin de disparaître, continue de nourrir les « impératifs de gestion » tant et si bien que toute analyse gestionnaire se positionne par rapport à l'étalon taylorien. Ainsi, la préséance du « management » sur le « public » dans l'expression « management public » ramène le secteur public à un simple contexte singulier du management qui suppose d'être réfléchi en fonction du taylorisme.

2.2.2 - Le basculement du taylorisme dans le secteur public : le fayolisme

Seconde source du NPM, le taylorisme suggère que si l'on est en mesure de maîtriser parfaitement un certain nombre de techniques et de règles relatives aux problèmes de l'administration du personnel (décomposition des tâches, définition du contenu du poste, capacité maximale de contrôle, etc.), alors les difficultés rencontrées dans la direction de larges groupes de travailleurs sont en grande partie résolues (Plane, 2000 : 11).

Cela suppose une étude scientifique du travail, débouchant sur une Organisation Scientifique du Travail (OST) dont les quatre principes fondamentaux sont les suivants : « L'étude de toutes les connaissances traditionnelles, leur enregistrement, leur classement et la transformation de ces connaissances en lois scientifiques. La sélection scientifique des ouvriers et le perfectionnement de leurs qualités et connaissances. La mise en application de la science du travail par des ouvriers scientifiquement entraînés. La répartition presque égale

du travail réalisé dans l'entreprise entre les ouvriers et les membres de la direction » (Taylor, 1911 : 70).

On peut synthétiser les apports fondamentaux de Taylor à partir de quatre principes d'organisation ayant une portée générale (Plane, 2000 : 11) :

1) *La division horizontale du travail* : Elle conduit à la parcellisation du travail, à la spécialisation des tâches et à l'étude des temps d'exécution en vue de déterminer *the one best way*, la meilleure façon de faire.

2) *La division verticale du travail* : Elle vise à distinguer strictement les exécutants des concepteurs du travail. Ce principe incite à placer *the right man on the right place*, la meilleure personne à la bonne place.

3) *Un système de salaire au rendement* : Ce système fondé sur des primes de productivité au travail, cherche à développer la motivation de l'homme au travail. Ici, le taylorisme rejoint le Néolibéralisme tel que défini plus haut. Selon Plane (2000 : 12), Taylor considérait les ouvriers comme des agents rationnels maximisant de manière consciente leurs gains monétaires. L'idée d'un salaire au rendement n'est pas originale à l'époque. Ce qui distingue Taylor est de calculer ce rendement sur une base individuelle plutôt que collective. Selon Hood (1998 : 108) « bien qu'inconsciemment, Taylor reprenait les deux principes Benthamiens de la division individualiste du travail et de la récompense à l'unité de travail ».

4) *Un système de contrôle du travail* : Chaque geste de l'ouvrier exécutant est surveillé. Cela a conduit à mettre en place dans les usines des contremaîtres chargés de réaliser cette activité de contrôle.

De nombreux principes du NPM comme la création d'agences spécialisées, la séparation entre les fonctions de conception et d'exécution, la rémunération à la performance ou encore la multiplication des procédures de contrôle interne et externes font très clairement écho aux principes tayloriens. Le taylorisme dans le secteur public peut donc se définir comme la volonté de mettre de l'ordre dans les organisations publiques par l'établissement de règles strictes, concevant l'organisation comme un mécanisme destiné à produire des biens ou des services dans lequel chaque individu est un rouage. « L'organisation est une machine à faire quelque chose » dit Fayol. Cette volonté trouve également son origine dans une pensée complémentaire et visant explicitement le secteur public : le Fayolisme.

Malgré les divergences exhibées entre les pensées de Taylor et Fayol à propos du principe d'unité de commandement ou de la précision du contrôle opéré sur le travail manuel (Plane, 2000 :21) on peut considérer que ces pensées se complètent. Contrairement à Taylor, qui se consacre exclusivement au travail manuel dans les ateliers, Fayol étudie les questions d'« administration », dévolues à la direction d'une entreprise et il en précise divers rôles, allant au-delà des dimensions « diriger » et « contrôler ». Taylor se concentre sur la « Machine Technique », Fayol sur la « Machine Administrative ».

Ainsi, Fayol est le premier traducteur de la théorie classique des organisations dans la sphère publique. De ce fait, il est à l'origine de l'école classique de la science administrative. Il construit une théorie -ayant son origine dans la théorie militaire des organisations- fondée sur les hypothèses de loyauté des fonctionnaires et d'honnêteté des hommes politiques et surtout sur la dichotomie politique/administration. Fayol est l'un des fondateurs de la pensée administrative moderne. Il a produit un rapport critique sur les modes de gestion des PTT par l'Etat en 1920 « l'incapacité industrielle de l'Etat. Les PTT ». « Je viens d'étudier pendant une année l'entreprise gouvernementale des postes et télégraphes et téléphones, j'y ai constaté de nombreux vices d'administration. Premièrement, à la tête, un sous-secrétaire d'Etat instable et incompétent. Deuxièmement, pas de programme d'action à long terme. Troisièmement, pas de bilan. Quatrièmement, interventions abusives et excessives des parlementaires. Cinquièmement, aucun stimulant pour le zèle, aucune récompense pour les services rendus. Sixièmement, absence de responsabilité. Ces vices ne sont pas particuliers aux PTT, ils existent dans la plupart de nos services publics, il n'est donc point étonnant que nous allions à la ruine » (cité par Hatchuel, 1995 : 24). Selon Fayol le remède tient en une phrase : « la condition essentielle pour le succès d'un service public, c'est une bonne administration de haut niveau, un bon dirigeant, et de bons outils administratifs ». Selon, Hatchuel (1995 :20), Fayol ne dénonce pas un trop plein mais un déficit de bureaucratie : il dénonce l'insertion de cette administration dans le dispositif politique démocratique. Il faut donc découpler le modèle démocratique inévitable au sommet de l'Etat, de la constitution d'une bureaucratie nécessaire au service public et qui puisse avoir un minimum d'autonomie et de continuité dans son action. Une fois l'administration bureaucratisée (standardisée), pourront y être appliqués les principes d'administration générale (et génériques) qu'il a formulé.

Les principes formulés par Fayol et ses épigones (Gulick 1937; Urwick 1937; Graicunas 1937) sont :

- *Le principe de l'unité de commandement* : chaque employé ne doit avoir qu'un seul chef et il ne peut donc pas exister de dualité de commandement.
- *Le principe d'autorité* : celle-ci est envisagée comme étant à la fois statutaire et personnelle, accompagnée des responsabilités correspondantes.
- *Le principe de l'unité de direction* : un seul leader et un programme unique pour un ensemble d'opérations poursuivent le même but. Il s'agit d'une condition nécessaire à l'unité d'action, à la coordination et à la concentration des forces en vue d'une convergence d'efforts.

Toute une série de principes secondaires sont également formulés : Le principe d'autorité de la hiérarchie, le principe de clarté de la hiérarchie, le sens de l'esprit de corps, un système de rémunération équitable, le principe d'équité, la stabilité du personnel, le principe de division du travail et de spécialisation, le principe d'homogénéité, le principe de délégation, le principe de redevabilité et le principe de discipline.

Au cœur de cette théorie la notion de *span of control* désigne le nombre de subordonnés qui doivent rendre des comptes à chaque manager. Dans la hiérarchie organisationnelle classique, le *span* moyen est 1 pour 10. Ce qui signifie qu'un manager supervise le travail de 10 employés. Graicunas (1937) a tenté de déterminer le *span of control* optimal en utilisant les théories cognitives de l'époque à propos des capacités mentales et d'attention des individus. En 1956, Urwick tenta de définir l'optimum en le basant sur la dispersion géographique des employés et sur la nécessité des rencontres physiques.

Ainsi, c'est un mode finalisé de direction que proposent les penseurs classiques de l'organisation. La prise en compte des « inputs » et des « outputs » y satisfait aisément les contraintes et les nécessités d'analyse des services publics. Cette doctrine managériale est anglo-saxonne : en témoigne l'accueil mitigé réservé aux thèses de Fayol en France alors qu'il y eut un vif intérêt aux Etats-Unis. Cette doctrine puise indifféremment ses réflexions dans les entreprises privées et le secteur public sans qu'aucune frontière forte ne vienne séparer les deux types de préoccupations : « Le management y a été introduit sans que cela constitue un arrachement symbolique insurmontable. La dualité secteur public/secteur privé y répond à deux types différents d'allocations des ressources et non, comme dans le cas français

à de véritables catégories anthropologiques » (Santo et Verrier, 1993 : 9). Le dispositif systémique sur lequel s'est bâti le management public ne permet pas, en France, de comprendre avec précision le statut social et symbolique de l'administration : « Le management en tant que mode finalisé de direction […] n'est pas une catégorie universelle et normalisée, un simple transfert de technologie venue outre-Atlantique que P. Legendre définissait fort justement comme « une pensée vendue clé en mains » (Santo et Verrier, 1993 :10).

Conclusion du chapitre 1

L'analyse de la littérature a permis de situer le NPM dans son contexte historique et intellectuel. La forme d'organisation étatique contre laquelle il s'oppose, l'Etat-providence, a été présentée dans un premier temps, pour ensuite détailler les fondements conceptuels et le contenu programmatique du NPM.

L'analyse de ses caractéristiques et des objectifs de l'Etat-providence a permis de montrer que la critique faite par le NPM est réductrice. Elle se concentre essentiellement sur la remise en cause de l'efficacité économique alors que l'Etat-providence ne se résume pas à ce seul objectif. L'Etat-providence est un modèle sociopolitique qui cherche à concilier, justice sociale, liberté politique et efficacité économique.

De surcroît, l'identification des causes de la crise de l'Etat-providence a permis, d'une part, de montrer que le constat de son inefficacité économique ne repose sur aucune preuve fiable et d'autre part, que l'affaiblissement de ce modèle étatique repose sur des facteurs idéologiques plutôt qu'économiques.

Il ressort de cette revue de littérature, que l'expression « crise de l'Etat-providence » renvoie à une profonde crise de légitimité des organisations publiques. En résulte une perception de performance dégradée qui est déconnectée de l'activité réelle de ces organisations. Un indice du caractère symbolique et cognitif de la crise de légitimité des organisations publiques est fourni par la dégradation du niveau de satisfaction des usagers quand ils passent de l'appréciation des services publics pris isolément à l'appréciation du service public en

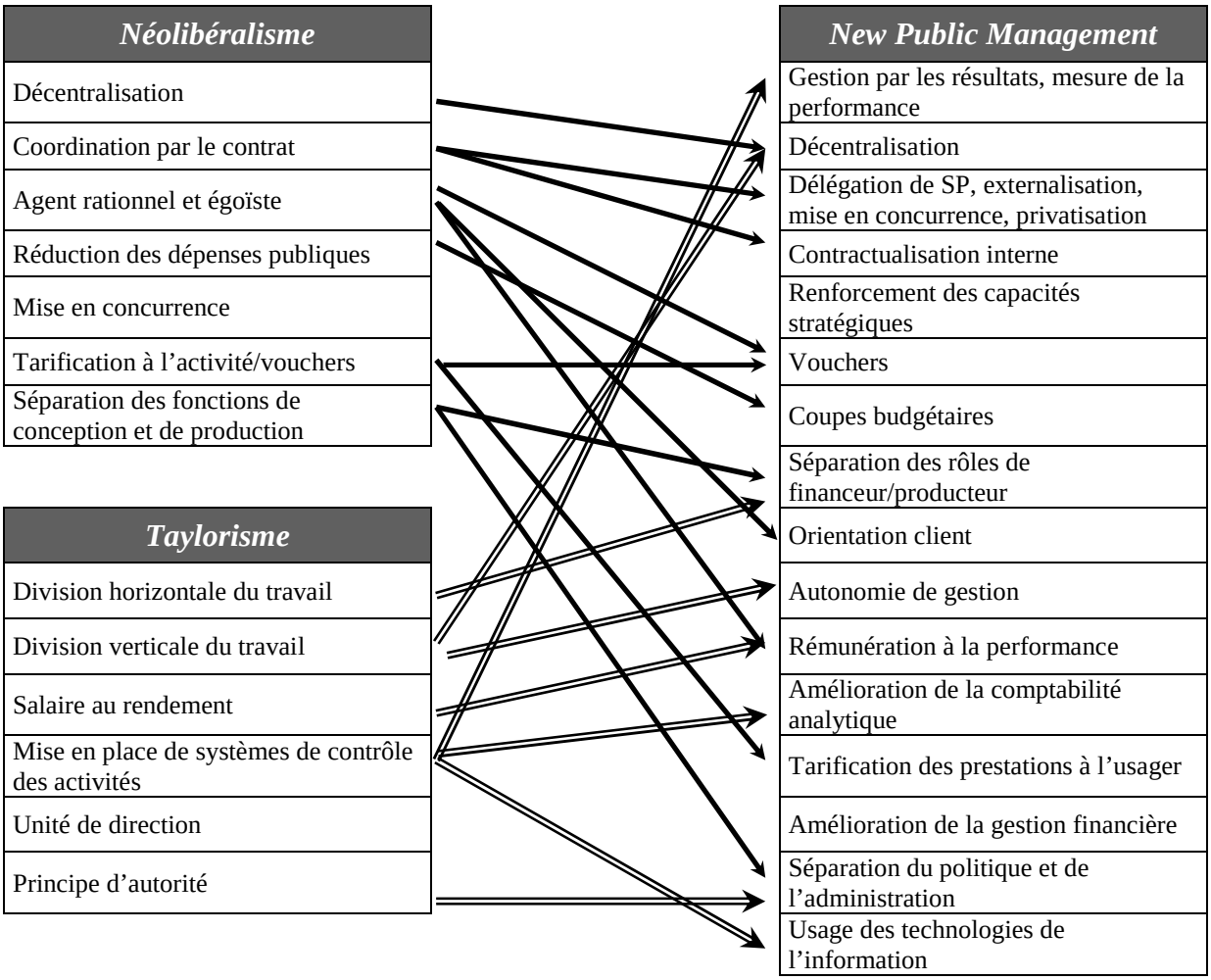
général. Ce paradoxe du général et du particulier signale l'émergence d'un stéréotype anti-bureaucratique.

Pour faire face à cette crise, les administrations mobilisent au moins symboliquement les instrumentations gestionnaires pour rendre visible à la fois leur souci d'efficacité et d'humanité. En ce sens, le management public, dont le NPM n'est que la théorie dominante, peut être analysé comme le symptôme de la crise de légitimité des organisations publiques.

La seconde section de ce chapitre présente les fondements conceptuels du NPM. Si cette « révolution intellectuelle » (Hood, 1994) puise dans un portefeuille large de courants théoriques, deux idéologies l'inspirent fortement : le néo-libéralisme et le taylorisme. L'analyse de la littérature permet de montrer que malgré leurs différences, ces deux courants ont pour postulat commun de considérer les acteurs comme des individus maximisant leur intérêt personnel.

Le recensement des préconisations de chacun de ces courants théoriques nous permet de construire une grille d'analyse utile à l'opérationnalisation de la recherche, illustrée par le tableau suivant :

Tableau 1.2 : Néo-libéralisme, taylorisme et *New Public Management*



Ce tableau nous permettra d'identifier, dans les instrumentations rencontrées lors des études de cas, celles qui relève du NPM et celles qui n'en relèvent pas. Parmi celles qui relèvent du NPM, d'identifier celles qui s'inspirent du taylorisme et celles d'inspiration néo-libérale. Cette identification permettra de repérer le degré de singularité et de conformité des pratiques managériales intercommunales vis-à-vis du modèle du NPM et de ses fondements conceptuels.

Un des arguments forts de cette recherche est que le NPM ne résume pas le management public. Une grande variété de courants conceptuels, de croyances et d'objectifs infusent les pratiques managériales publiques. La représentation de l'Etat véhiculée par le NPM -théorie dominant le champ scientifique du management public- a constamment fait l'objet de contestations. L'analyse empirique des pratiques managériales publiques doit par conséquent être rapportée au modèle standard mais aussi aux autres modèles. Le chapitre suivant vise à les présenter.

CHAPITRE 2

DU NPM AUX MANAGEMENTS PUBLICS : DE LA THEORIE AUX PRATIQUES

« Sometimes the new public management seems like an empty canvass : you can paint on it whatever you like. There is no clear or agreed definition of what the new public management actually is and not only is there a controversy about what is, or what is in the process of becoming, but also what ought to be".
Ferlie, Pettigrew, Ashburner et Fitzgerald

Ce chapitre recense les principales définitions du management public. L'absence de définition claire et consensuelle du management public impose cet inventaire. En effet, les promesses sur les potentialités de NPM et leur réfutation ont dominé la réflexion sur le management public, conduisant parfois à confondre NPM et management public. Cette confusion a encouragé la radicalisation de l'opposition entre « pro » et « anti » management public tout en concentrant ce débat sur les plans théoriques et idéologiques (Ughetto, 2004). Or, la recension des multiples définitions et pratiques du management public conduit à isoler le NPM comme une conception particulière – bien que centrale - parmi la diversité des managements publics.

Cette entreprise de relativisation du NPM emprunte deux chemins. Tout d'abord nous montrons que le NPM constitue principalement une manière de concevoir le secteur public. Il ne rend donc pas compte de la variété des pratiques administratives (section 1). La présentation des principes constitutifs du NPM (1-1) permet de le rapprocher du concept de

managérialisme (1-2). Le managérialisme consiste à considérer le secteur privé comme l'incarnation du modèle de la décision économique rationnelle et à proposer sa diffusion au secteur public. Or, les pratiques des acteurs ne se conforment pas nécessairement à cette proposition.

Après avoir montré que le NPM ne rend pas compte de la variété des pratiques administratives, nous soulignons qu'il ne rend pas non plus compte de la variété des manières de concevoir la gestion du secteur public (section 2). Nous dévoilons qu'à la faveur de la floraison des pratiques managériales publiques et de la maturation des sciences de la gestion publique, la définition du NPM s'est progressivement élargie (2-1) jusqu'à ce que la diversité tant cognitive que pratique des managements publics interdise de croire en une unité, fut-elle latente (2-2).

Section 1 : Le NPM comme managérialisme : l'entreprise comme modèle

Les principes centraux du NPM sont ici recensés. Le NPM met essentiellement en avant des valeurs proches de celles recherchées par les entreprises. Ce faisant le NPM peut être assimilé à un managérialisme, c'est-à-dire la croyance dans la rationalité supérieure des entreprises permise par la mise en œuvre des méthodes managériales. Le NPM est donc essentiellement un cadre cognitif. Or, de nombreux travaux en sciences de gestion ont invalidé la conviction que les idées pouvaient totalement déterminer les pratiques organisationnelles. Ainsi, l'influence du NPM sur les réalités administratives doit être relativisée, et la manière d'analyser le NPM s'orienter vers l'analyse des dispositifs mis en œuvre en son nom.

1.1 - Principes et valeurs du NPM

Les principes et valeurs du NPM sont ici recensés. La mise à plat des principes et prescriptions proposés par les tenants du NPM nous permet de faire le lien avec le tableau qui concluait le chapitre précédent et de relier explicitement les prescriptions du NPM aux principes néo-libéraux et tayloriens. Une recension des valeurs promues par le NPM et également proposée pour les positionner parmi les autres valeurs administratives.

1.1.1 - Les principes du NPM

Le comité du management public de l'OCDE (PUMA), qui a eu une influence importante dans la diffusion du NPM[11] (Sahlin-Andersson, 2000, 2001) définit le management public comme suit : « Un nouveau paradigme a émergé, visant à diffuser une culture de performance dans un secteur public moins centralisé. Il se caractérise par :

a) Une attention centrée sur les résultats, considérés en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité de service.

b) Le remplacement des structures traditionnelles, hautement hiérarchiques et centralisées, par des systèmes de gouvernance décentralisés, où les choix budgétaires et relatifs aux services rendus sont pris au plus près des bénéficiaires, et laissant aux clients et aux autres parties prenantes un droit de regard.

c) La liberté d'envisager des alternatives à la gestion directe des services publics et des systèmes de gestion permettant d'améliorer le rapport coût-efficacité des politiques menées.

d) Une attention plus soutenue sur l'efficience des services gérés en régie publique, impliquant la mise en place d'objectifs de productivité et la mise en place de dispositifs mettant les organisations publiques en situation de compétition.

Le renforcement des capacités stratégiques du gouvernement central pour guider les évolutions de l'Etat et lui permettre de répondre - systématiquement, rapidement et au moindre coût- aux changements exogènes et enjeux divers »[12] (Mathiasen, 1996).

[11] Comité se consacrant depuis 1990 à la diffusion insistante de standards de gouvernance et de management en matière de management public. PUMA s'est consacré à la diffusion de bonnes pratiques en partie pour échapper à deux positionnements institutionnels qui lui étaient interdits ou difficiles d'atteindre : distribuer des fonds pour aider à la modernisation du service public, élaborer des politiques engageant les pays membres. En même temps cette activité, souvent dénoncée à l'extérieur de façon un peu simpliste comme un prêche néo-libéral, ne signifie pas nécessairement que les préconisations du PUMA soient adoptées par les pays membres. On y partage de façon non contrainte et sans négociation intergouvernementale des réflexions et des expériences de réforme publique, les services du PUMA fournissant une procédure de travail interne à qui veut bien suivre ses réunions , ce de façon assez agnostique sur le fond. Une pensée unique se forge et se diffuse qui est un sous-produit d'un mode de fonctionnement interne et que nulle main cachée ne guide. Ce qui en advient par la suite est une autre histoire.

[12] *"A new paradigm for public management has emerged, aimed at fostering a performance-oriented culture in a less centralised public sector. It is characterised by :*
- a closer focus on results in terms of efficiency, effectiveness and quality of service;
- the replacement of highly centralised, hierarchical structures by decentralised management environments where decisions on resource allocation and service delivery are made closer to the point of delivery, and which provide scope for feedback from clients and other interest groups;

Cette définition du NPM a possède une valeur canonique puisque qu'elle est formulée par l'un des principaux promoteurs de la doctrine. Les dispositifs à mettre en œuvre sont présentés sans références doctrinales ou discours de justification. Sont seulement identifiables dans ce programme : un mode de direction finalisé (a et e), l'introduction de mécanismes de type marché - sans recourir aux termes de marchés, concurrence et privatisation- (c et d) et le fait que toute dépense, tout programme doit être jugé à l'aune du rapport coût/efficacité (b,c,d,e). L'absence de références doctrinales est significative, elle tend à masquer la portée politique des prescriptions du NPM et ce faisant elle le naturalise en lui donnant le caractère de l'évidence et de l'universalité.

La revue de la littérature effectuée par Gruening (2001 : 3) permet de compléter exhaustivement la liste des actions qui s'inscrivent dans le champ du NPM. L'auteure y repère les caractéristiques communes aux réformes labellisées « NPM ». Les attributs rattachés systématiquement et sans équivoque au NPM sont :

- Les coupes budgétaires.
- La privatisation.
- La séparation des fonctions de financement et de production.
- La délégation/ externalisation.
- La tarification des prestations à l'usager.
- Le traitement individualisé des usagers (guichet unique, octroi de bon de consommation-*vouchers*).
- La valorisation de la compétition.
- L'autonomie de gestion (flexibilité).
- La séparation du politique et de l'administration.
- La redevabilité (*accountability*) fondée sur la performance.
- La mesure de performance (amélioration de la comptabilité analytique, de la gestion financière, mise en place d'audits de performance).
- La décentralisation.
- Mise en place de dispositifs de planification stratégique.

- the flexibility to explore alternatives to direct public provision and regulation that might yield more cost-effective policy outcomes;
- a greater focus on efficiency in the services provided directly by the public sector, involving the establishment of productivity targets and the creation of competitive environments within and among public sector organisations; and,
- the strengthening of strategic capacities at the centre to guide the evolution of the state and allow it to respond to external changes and diverse interests automatically, flexibly, and at least cost." (Mathiasen, 1996).

- Modification du style de management (attention à la motivation du personnel, rémunération à la performance).
- Un usage plus intensif des technologies de l'information.

Cette liste révèle que le NPM propose un ensemble de dispositifs qui impactent la structure des organisations publiques ainsi que leurs fonctions transversales (finance, stratégie, marketing, ressources humaines, systèmes d'information, contrôle). Or, la déconnexion de ces propositions avec leurs fondements conceptuels, leur donne l'apparence de l'évidence. Hood (1991) propose une grille d'analyse qui met en correspondance les doctrines et leurs implications opérationnelles. Cette grille permet de replacer plus clairement le NPM dans son environnement taylorien et néolibéral.

Chacune des sept composantes identifiées est présentée en trois dimensions :

1) *Contenu doctrinal* : le discours normatif et officiel du NPM, ce qu'il faut faire,
2) *Signification/implication* : quels dispositifs concrets ou cognitifs mettre en œuvre pour y arriver,
3) *Justification* : pourquoi il faut le faire.

Tableau 1.3 : Composantes du *New Public Management*

	Contenu doctrinal	Signification/implication	Justification
1	« La gestion doit être confiée aux hommes de terrain » : séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration.	Le pilotage et le contrôle des organisations doivent être confiés aux professionnels nommés à leur tête. Ils doivent jouir d'une autonomie de gestion : attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.	La redevabilité (accountability) nécessite une définition claire des responsabilités et non la dilution du pouvoir.
2	Des standards officiels et des mesures visibilisant les performances doivent être mis en place	Définition d'objectifs, d'indicateurs de succès, exprimés de préférence sous forme quantitative.	La redevabilité impose des objectifs établis sans ambiguïté; l'efficience suppose que les objectifs soient explicites et suivis.
3	Le contrôle des résultats doit être renforcé	L'allocation de ressources et les récompenses sont liées à la performance réalisée et mesurée. Fragmentation de la gestion des ressources humaines (remise en cause de la gestion centralisée et uniforme de la fonction publique).	Nécessité de s'intéresser aux résultats plus qu'aux procédures.
4	Les organisations publiques doivent se spécialiser/ L'administration doit se fragmenter	Remise en cause des grands ministères monolithes. Création d'agences spécialisées et autonomes, négociant entre elles sans lien de dépendance	Il est nécessaire de créer des organisations « gérables », de distinguer les tâches des financeurs, acheteurs et prestataires des services publics. La contractualisation fait gagner en efficacité les relations internes et externes au secteur public.
5	La compétition/concurrence doit se diffuser dans le secteur public	Orientation vers des contrats à échéance plus courte, mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics)…	La rivalité est la clé de la baisse des coûts et de l'amélioration de la qualité.
6	Importer les pratiques managériales utilisées dans le secteur privé	Abandon de l'éthique traditionnelle (d'obéissance hiérarchique rigide) au profit d'une plus grande flexibilité, de l'incitation à l'engagement personnel des agents	Il est nécessaire d'utiliser les outils qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé.
7	Focaliser l'attention sur la diminution des coûts de production, accroître la discipline et la parcimonie dans la consommation des ressources.	Diminuer les coûts directs, réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, résister aux pressions syndicales.	Il est nécessaire de contrôler et limiter les ressources du secteur public, qui doit « faire plus avec moins »

Adapté de Hood (1991 :4-5) et De Visscher et Varone (2004 :180)

Chacune des composantes du NPM peut ainsi être directement rattachée à ses fondements conceptuels :

La composante 1 qui vise à la séparation du politique et de l'administratif est directement imprégnée du fayolisme.

La composante 2 qui fait l'hypothèse que la mise en place d'indicateurs de performance quantitatifs permet d'expliciter clairement les objectifs, repose sur l'idéal de transparence de l'information en vue d'une décision pure et parfaite. Elle révèle une conception mécaniste d'utilisation des informations (Bouckaert, 2000), largement invalidée par les analyses empiriques (Askim, 2007).

La composante 3 qui propose un renforcement du contrôle des résultats met en correspondance l'attention portée sur l'efficacité au postulat très benthamien : « *the more you are watched, the more strictly you behave* » (Le Galès, 2004 : 243). On y identifie aisément les mécanismes de « garde-fous » proposés par l'école des Choix Publics.

La composante 4 pose un principe de spécialisation clairement inspiré du taylorisme.

La composante 5 selon laquelle la concurrence doit se diffuser étant le principe de marché est inspirée du néo-libéralisme.

La composante 6 touche aux valeurs des agents et aux principes qui fondent leur motivation. En supposant que la motivation des agents est fonction de leur rétribution directe, elle rejoint le postulat maximisateur commun au néo-libéralisme et au taylorisme. Une fois cette supposition admise, l'entreprise peut faire figure de modèle à imiter (managérialisme).

La composante 7 s'inspire directement du taylorisme.

Ainsi, si les fondements idéologiques du NPM sont la remise en cause de l'Etat-providence, il ne se résume pas à une idéologie en creux. Tout un répertoire de solutions instrumentales est proposé, sous-tendu par des valeurs aisément identifiables.

1.1.2 - Les valeurs du NPM : économies et frugalité comme critères de performance

Le NPM met en avant un ensemble de valeurs. Hood (1991) distingue trois types de valeurs recherchées par le management public : les valeurs de type Lambda (1), les valeurs de type Thêta (2) et les valeurs de type Sigma (3).

1) *Les valeurs Lambda* visent à préserver la force, la continuité et l'adaptabilité du secteur public. L'administration doit continuer de fonctionner même dans les situations les plus désastreuses et doit s'adapter rapidement en cas de crise (Hood, 1991 : 14).

2) *Les valeurs Thêta* visent à préserver l'honnêteté et la probité du gouvernement. L'administration doit chercher à être honnête, intègre et équitable et doit pour ce faire tenter de limiter la prévarication, le favoritisme et les abus possibles des fonctionnaires (*Ibid.* :13). Ces valeurs sont concrétisées dans les procédures d'appel d'offre public, l'obligation de publier des rapports d'activités accessibles à tous et par des règles déontologiques.

3) *Les valeurs Sigma* cherchent à amincir (*Lean management*) ou au moins stabiliser le poids du secteur public –à optimiser le rapport entre les ressources allouées et les objectifs fixés. La frugalité de la consommation de ressources au regard des objectifs assignés est dans ce cas le critère du succès, tandis que l'échec se mesure en termes de dépenses inutiles, de pertes évitables et d'incompétence (*Ibid.* : 12). La recherche de la performance fait partie de ce registre de valeurs.

Selon Hood (1991 : 16), le NPM cherche principalement à satisfaire les valeurs de type Sigma. La réduction des coûts, l'intensification de la productivité et la restructuration administrative constituent à la fois ses priorités et les critères de son évaluation. Les autres valeurs ne sont pas critiquées, mais considérées comme allant d'elles-mêmes. Or, la compatibilité des dispositifs du NPM avec les valeurs de type Lambda et Theta reste à analyser (Hood, 1991 : 17). Il y a donc un risque que les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des réformes NPM affaiblissent ces deux sortes de valeurs. De nombreuses recherches soulignent leur affaiblissement contemporain (Dubet, 2002 ; Lacaze, 2007) et appellent à une ré-institutionnalisation de l'action publique par le biais d'instrumentations gestionnaire s'appuyant sur les valeurs traditionnelles du secteur public (Forest, 2008). Cet appel à d'autres manières de penser le secteur public et à d'autres façons de l'équiper, au sein même des sciences de gestion constitue de fait une relativisation du NPM. Ce dernier ne constitue

qu'une solution, qu'une conception parmi d'autres dont la principale caractéristique se situe au plan cognitif et consiste à transposer les valeurs du secteur privé au cœur des organisations publiques.

1.2 - Nature et limites du NPM : un cadre cognitif managérialiste

> *"Divinities –and devilries- by their nature tend to be mystical in essence. Public management, which over the past few decades has tended to excite quasi-religious fervor and denunciation in almost equal measure, is no exception".*
> *Christopher Hood (2005:7)*

Nous montrons ici que le NPM est de nature essentiellement cognitive et peut être rapporté au concept de managérialisme (1-2-1). Le positionnement du NPM sur le plan des croyances et des idées permet de sortir de la dialectique entre promotion et dénonciation des initiatives managériales publiques (1-2-2). En effet, l'analyse des initiatives managériales publiques suppose de prendre en compte les pratiques effectives des acteurs tout autant que les théories que les acteurs se font de leur pratiques.

1.2.1 - Le managérialisme dans le secteur public : une conception instrumentale du management

> *Juliette :*
> *« Ton nom seul est mon ennemi.*
> *Tu n'es pas un Montaigu, tu es toi-même.*
> *Qu'est-ce qu'un Montaigu ? Ce n'est ni une main, ni un pied,*
> *Ni un bras, ni un visage, ni rien*
> *Qui fasse partie d'un homme…Oh ! Sois quelque autre nom !*
> *Qu'y a-t-il dans un nom ?*
> *Ce que nous appelons une rose embaumerait autant sous un autre nom [...]*
> *Roméo, renonce à ton nom ;*
> *Et à la place de ce nom qui ne fait pas partie de toi,*
> *Prends-moi toute entière. »*
> *William Shakespeare, Roméo et Juliette*

Le managérialisme peut être considéré de multiples manières : en tant qu'idéologie, philosophie, culture ou comme un ensemble de techniques et de pratiques (Considine, 1990 ; Nethercote, 1989). Le concept de managérialisme est particulièrement utilisé en science

administrative et en management public. Il accompagne la vague de réformes débutées dans les années 80, et sert à qualifier le sentiment de moindre performance qu'éprouvent les acteurs publics vis-à-vis de leurs homologues du secteur privé. Le managérialisme consiste à considérer que la variable expliquant le niveau de performance est la pratique du management. En d'autres termes, le managérialisme peut être défini comme l'*attitude* d'un individu ou d'une organisation considérant que la mise en œuvre des doctrines et dispositifs managériaux lui permettra d'atteindre ses objectifs ou de diminuer ses dysfonctionnements perçus.

Le managérialisme occupe donc l'espace intermédiaire entre la pratique du management et les idées que l'on se fait du management (définitions conceptuelles, objectifs attendus). Nous recensons ci-après les définitions proposées du concept de managérialisme ainsi ce l'appareillage conceptuel à mobiliser pour l'appréhender.

1.2.1.1 - Les définitions du managérialisme

Dans son ouvrage *Building The New Managerialist State*, Saint-Martin (2000) identifie le managérialisme au NPM. Il emprunte la définition du NPM proposée par Hood pour définir le managérialisme: *« a loose term used as a shorthand name for the set of broadly similar management ideas imported from business administration that has dominated the bureaucratic reform agenda of many OECD states since the 1980's* » (Hood, 1990, cité in Saint Martin, 2000: 1)[13]. La notion d'idée floue ressort de manière saillante de cette identification. En effet, Saint Martin et Hood suggèrent par là que les réformateurs ont en tête de mettre en œuvre la plupart des solutions issues de l'entreprise sans que l'on arrive à délimiter clairement de quelles solutions il s'agit. La définition managérialiste du management semble donc assez abstraite et repose sur le postulat que le « Management » est une solution en soi. Les outils et logiques qui le composent doivent donc être appliqués et produiront nécessairement des résultats bénéfiques. Le managérialisme suppose qu'il existe un corpus de saines pratiques managériales applicables directement du secteur privé vers le secteur public. Ainsi, selon Boston et *al.* (1991 : 9) : « l'essence du managérialisme *repose sur la croyance* qu'il existe quelque chose que l'on appelle « management » qui est une activité purement instrumentale et générique, incorporant un ensemble de principes applicables indistinctement aux secteurs public et privé ».

[13] « Un terme flou permettant d'étiqueter la vaste gamme de concepts managériaux importés du secteur privé qui ont dominé l'agenda des réformes administratives de nombreux pays de l'OCDE ».

Selon Nollet et Lefevre (2005), le managérialisme équivaut à une posture nominaliste qui réifie et essentialise le management. Celle-ci consiste à penser le management comme un ensemble de concepts et de pratiques relativement simples à définir et faisant l'objet d'un consensus. Or, le management recouvre en réalité une palette très large de pratiques et de discours contradictoires. Si bien qu'une définition générique du management ne peut rendre compte de la diversité des situations de gestion (Girin, 1990).

Cependant, il semble que la conception du management véhiculée par le managérialisme est très proche du modèle rationnel de la décision. En effet, Uhr (1990 :22) définit le managérialisme (public) comme « la recherche de systèmes de gestion du gouvernement orientés vers l'atteinte de résultats au travers de processus de décision rationalisés conçus de manière à permettre une plus grande autonomie mais également une plus grande responsabilité du gestionnaire du programme ou du domaine d'action ». Selon Prasser, (1990 : 194) le managérialisme défend l'idée que le bon gouvernement et la bonne organisation sont le résultats d'une intention délibérée, de plans d'action précis et de décisions cohérentes ». Cette intention est, selon eux, réalisée grâce à l'application d'un modèle rationnel de mise en œuvre des politiques publiques permis par des stratégies a-politiques et balistiques élaborées au terme d'un processus de dialogue rationnel de gestion réalisé par et entre des agences publiques décentralisées, autonomes, contrôlées hiérarchiquement et redevables. Ce faisant, le managérialisme réduit le management à une seule de ses dimensions.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que le managérialisme tel qu'il prévaut dans le secteur public ne coïncide pas avec celui observé dans le secteur privé. En effet, alors que le managérialisme dans le secteur public vise à mettre en œuvre le modèle rationnel de la décision, le managérialisme dans le secteur privé renvoie à une conception beaucoup plus mouvante et relationnelle de l'organisation. Smets (2005) considère que le managérialisme constitue un nouvel idéal-type de légitimité pour les entreprises. Le managérialisme comprend six thèmes fondamentaux (Smets, 2005 : 111). Tout d'abord, le point de départ - l'accord de l'auditoire est constitué par *l'omniprésence du changement*. Le changement est l'élément le plus fondamental de la vie des organisations actuelles et devient un véritable culte auquel le manager doit se convertir. Deuxièmement, la forme organisationnelle la plus à même de répondre aux besoins de changement est *le projet*. Le fonctionnement en mode projet, qui implique polyvalence et instabilité, devient un impératif. Ensuite, au sein de ce

groupe projet, la compétence clé que doit maîtriser le manager est *la communication.* Le bon manager est celui qui communique bien, renvoyant la compétence technique à un rang secondaire. Cette insistance sur la communication s'accompagne d'un appel à *une éthique relationnelle*. Celle-ci se base sur un respect inconditionnel des personnes, ontologiquement égales, et une acceptation de leurs différences. Enfin, le managérialisme affirme la possibilité d'une *auto-production de soi*. Chacun est capable de choisir ce qu'il veut être et de le devenir. Le bonheur et l'épanouissement seront la récompense pour celui qui parvient, ayant découvert son authenticité, à devenir lui-même.

Les thématiques du managérialisme dans le secteur privé marquent un refus de la raison instrumentale (Smets, 2005 :151). Le manager doit s'ouvrir à d'autres formes de pensée qui font appel à son intuition, il doit reconnaître la valeur des émotions et les laisser s'exprimer dans la relation. Les règles qu'il instaure avec ses collaborateurs ne découlent pas de l'application scrupuleuse d'une méthodologie optimale, mais d'une négociation interindividuelle qui autorise la prise en compte des désirs et des motivations de chacun.

Nous sommes donc amenés à distinguer deux types de managérialismes. D'une part, un managérialisme public assimilable au NPM trouve sa source dans une conception instrumentale de l'organisation. D'autre part, un managérialisme privé qui a une inspiration plus relationnelle et valorise la confiance interindividuelle (Courpasson, 2000 ; Boltanski et Chiapello, 1999). Une telle distinction amène à considérer que l'un des écueils du managérialisme public, qui vise à imiter le secteur privé, oriente justement le secteur public vers ce dont quoi le secteur privé essaierait de se détacher et dont le managérialisme privé serait l'expression. Ce faisant, la croyance de la supériorité du privé sur le public n'en finirait pas de se renforcer au fur et à mesure que le secteur public essaierait de la diminuer.

Par delà les distinctions possibles entre managérialisme public et privé, on constate que les différentes définitions proposées du managérialisme mettent en avant trois éléments :

1) Le managérialisme se situe dans le monde des idées, des pensées et des discours des acteurs.

2) Le managérialisme a une dimension normative : les idées qui le composent ne visent pas tant à décrire empiriquement l'existant, qu'à proposer des solutions à suivre en vue d'atteindre une situation plus satisfaisante dans le futur.

3) Le managérialisme est une théorie de l'action : cet élément découle des deux précédents. Le managérialisme ne vise pas principalement à offrir des explications valides mais à transformer activement les pratiques. D'un côté, il exprime une prise de recul des acteurs par rapport à eux-mêmes et la mise en analyse de leur propre comportement et peut être assimilé à une pratique réflexive[14] (Argyris et Schön, 2002). Il s'agit à la fois d'une réflexion dans l'action, tendue vers sa réussite et une réflexion dans l'après-coup, plus centrée sur la relecture de l'expérience et sa transformation en connaissances. D'un autre côté, les connaissances développées visent avant tout à être traduites dans l'action.

Assimiler le NPM au managérialisme, implique que le NPM est avant tout une théorie de l'action. L'analyse du NPM est donc une analyse d'une théorie de l'action et non de l'action elle-même. Cette subtilité confronte le chercheur à plusieurs risques de réduction de son objet d'étude. Ces risques sont recensés ci-après et quelques pistes pour les contourner sont esquissées.

1.2.1.2 - Problèmes posés par l'analyse du managérialisme public

La nature cognitive mais tournée vers l'action du managérialisme public nous semble poser deux problèmes analytiques qui s'articulent. D'une part, apprécier l'influence du NPM revient à apprécier l'influence de la théorie sur la pratique. Or, suivre cette relation théorie/pratique dans un seul sens peut amener le chercheur à considérer cette relation comme intrinsèquement univoque. Ce qui amènerait à considérer de manière réductrice que l'action est entièrement déterminée par la pensée.

D'autre part, cette exclusion de l'action dans l'analyse du managérialisme public peut conduire à une radicalisation des jugements portés.

L'action déterminée par la pensée

Nous venons de voir que le NPM est une conception normative des organisations publiques faisant du management la solution aux problèmes de l'administration. Son principal impact se situe au plan cognitif. En effet, le NPM consiste avant tout en une modification de la manière de penser l'administration.

Selon Merrien (1999 : 102), la force du NPM se trouve dans la jonction entre une idéologie et une communauté épistémique : « La notion de Nouvelle Gestion publique est l'une des croyances fortes des réformateurs de l'Etat-providence. Elle constitue le cœur de l'idéologie

[14] Bezes (2002) considère d'ailleurs le managérialisme public comme un «souci de soi » de l'administration.

diffusée par une véritable communauté épistémique. Elle impose une manière de voir le monde des Etats-Providence et des solutions présentées comme naturellement supérieures aux solutions traditionnelles ». Dans la même perspective, Ughetto (2004 : 18), considère que la caractéristique la plus remarquable du NPM, son impact le plus significatif, se situe au plan cognitif : « au niveau de l'Etat, l'idée d'un nouveau management public n'est pas tant une simple extension de la technique gestionnaire que l'incitation à un changement de cadre cognitif, celui où l'on peut se poser la question de la valeur issue des actions publiques ».

Cette essence cognitive du NPM pose plusieurs problèmes pour son analyse. En effet, si elle invite à prendre en compte les relations entre théorie et pratique et porte le risque de poser une relation déterministe de la théorie sur la pratique.

L'approche cognitive des organisations publiques ou privées suggère que l'une des clefs des processus organisationnels réside dans la pensée des acteurs, dans ses contenus et dans ses mécanismes (Laroche et Nioche, 2006). Les recherches conduites dans ce cadre ont tendance à se focaliser sur les idées, les discours ou les récits et à considérer que pour comprendre le fonctionnement de l'organisation : « il faut resituer [l]es jeux d'acteurs dans un processus plus vaste (et plus complexe) par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs » (Muller, 2005 : 155). La difficulté de l'analyse de la pensée dans une organisation est de distinguer ce qui appartient au domaine des croyances et des schémas collectifs et ce qui relève des mythes rationnels (qui peuvent avoir été empruntés aux discours circulants de la société au sens large), de ce qui pourrait être défini comme une « connaissance en soi » (Baumard, 2003). Toute l'histoire de la théorie des organisations tourne autour de cette question. Cyert et March (1963) ont ainsi montré que la production de la connaissance dans l'organisation est plus soumise à une recherche de satisfaction minimale qu'à une recherche d'optimalité. Weick (1995) a montré que la plausibilité favorise plus l'acceptation de la connaissance que la fiabilité.

A bien des égards, l'analyse du NPM est l'analyse de la transformation des façons de penser les organisations publiques. Son caractère normatif a conduit de nombreux auteurs à le considérer comme un mythe rationnel (Modell, 2004, Deem et *al.*, 2007, Brunsson, 1989, Christensen et Lagreid, 2001). Selon Meyer et Rowan (1977), les similitudes dans l'adoption de structures formelles et de normes de fonctionnement rationnelles ne sont pas motivées par la recherche d'efficacité. Elles traduisent plutôt des « mythes » et des « cérémonies » plus ou

moins dissociés des activités réelles. Cette adoption en surface de nouveaux modèles vise avant tout à mettre l'organisation en phase avec les attentes des autorités publiques et d'un environnement socioéconomique dominé par le culte de la raison. De croyance, elle se transforme en mythe rationnel. Du mythe rationnel, naît la certitude de pouvoir réitérer, avec les mêmes schémas et la même expertise devenue obsolète, les succès passés (Starbuck, 1989).

L'ampleur des politiques de réformes managériales dans le secteur public illustre l'incorporation, à divers degrés, de ce mythe rationnel dans les pratiques. En effet, Deem, Hillyard et Reed (2007) montrent que les échecs des initiatives managériales menées dans les universités au Royaume-Uni n'ont pas empêché leur exportation dans d'autres pays ni l'élaboration de stratégies correctrices sur le mode du « plus de la même chose ». Ainsi, la croyance en la rationalité supérieure des entreprises offerte par le management, a eu des effets sur les pratiques. Cette approche a le mérite de montrer que la pensée ou le discours peuvent avoir des effets sur l'action (Austin, 1970, Learmonth, 2005).

Cependant, reconnaître que le NPM a des effets sur les pratiques, ne doit pas conduire à penser que les pratiques administratives sont désormais entièrement régentées par le NPM. L'analyse du NPM est l'analyse d'une pensée qui impacte les pratiques, mais qui ne les résume pas. A l'instar de toute analyse cognitive, son risque est de donner l'illusion de pouvoir expliquer l'action par la pensée (Laroche et Nioche, 2006 : 98). Or les liens entre cognition et action sont complexes et interactifs. D'un côté, Argyris et Schön (2002) ont montré qu'il convient de séparer les théories affichées (*espoused theories*) et les théories effectivement utilisées (*theory-in-use*). De l'autre, Beauvois et Joule (1987 : 190) ont montré que les théories que se font les acteurs à propos de leurs actions sont bien souvent des rationalisations *ex-post* inventant une cohérence et un sens à des actions gouvernées par l'intuition, l'émotion, ou la peur (*cf.* en sciences de gestion : Bibard, 2005; Laroche et Nioche, 2006 : 99). Cette relation dynamique entre théorie et pratique rend donc impérieuse l'insertion des pratiques effectives dans l'analyse du managérialisme public.

Ainsi, la *révolution intellectuelle* qu'est le NPM (Hood, 1991) doit également être analysée à l'aune des pratiques. En effet, l'exclusion de l'analyse des pratiques effectives des acteurs, encourage une radicalisation des analyses portant sur le management public.

Le risque de radicalisation : les violences de l'abstraction

> *« Noircir l'autre pour se blanchir : la pensée même d'Hitler. Et la pensée des gens qui parlent d'Hitler. Blanchir l'humanité en en excluant Hitler. Comme si l'inhumanité n'était pas spécifiquement humaine ».*
> *Eric-Emmanuel Schmitt*

La tendance à confondre discours, pensée et action semble à l'œuvre dans l'analyse du management public. En effet, une part importante des travaux sur le NPM se limite à une réflexion sur l'acceptabilité de ses principes et postulats (Pollitt, 1995). Deux thèses s'opposent (Ughetto, 2004 : 10 ; Jacob et Varone, 2004 : 272) : l'une « économiciste », selon laquelle l'Etat devrait se comporter comme une entreprise, se limite à encenser, à des fins de légitimation ex-post du NPM, quelques bonnes pratiques. L'autre « politiciste »[15] selon laquelle l'Etat est irréductible à un tel raisonnement économique, se limite à jeter l'opprobre sur l'ensemble des démarches réformatrices.

Cette exclusion de l'action dans l'analyse critique ou apologétique du NPM a pour effet de radicaliser le débat. Ce processus est bien mis en lumière par Ughetto (2004 : 11) qui montre comment les défenseurs des spécificités des services publics sélectionnent les arguments les plus extrêmes des thèses économicistes pour justifier leur rejet en bloc « sans ouvrir d'autres possibilités que des échanges d'affirmations plus que d'arguments » et vice-versa (Thoenig et Michaud, 2001: 18). En matière de gestion publique, selon un processus assez banal chaque école de pensée à tendance à se représenter l'autre école comme un épouvantail et fonde sa propre cohérence sur la base de la contestation de cette vision caricaturale. Cette montée en généralité et en radicalité a pour conséquence une tendance à prendre les discours et principes pour des réalités. Or, assimiler les principes à des facteurs causaux aboutit à un déterminisme relativement grossier et à un déni de la diversité des comportements, y compris dans un même contexte normatif. En d'autres termes, le NPM a pour objectif de conformer les pratiques à une théorie. Mais se contenter de critiquer ou de supporter cette théorie laisse penser que les pratiques sont, ou seront, effectivement conformes à celle-ci. Ce faisant, les analystes du NPM et le NPM lui-même, ont tendance à considérer que l'action se conforme à la théorie.

[15] Selon Ughetto (2004 :11) cette thèse, sous la défense du service public, assimile deux sorte d'arguments : d'une part, une décision politique peut assumer de prendre en charge une production non rentable et d'autre part, la logique économique, si elle s'immisce dans la sphère publique, est porteuse d'effets négatifs sur la qualité.

D'une certaine manière, les postures apologétiques et critiques se rejoignent dans leur confusion entre théorie et action : si elles s'opposent sur les finalités déclarées et les objectifs recherchés, elles considèrent que les dispositifs techniques développés dans le cadre du NPM ne sont que le reflet d'autre chose. A la manière du paradigme instrumental (Brabet, 1993), ou diffusionniste « l'objet d'origine est complet et ne peut que se dégrader ou se maintenir intact (Latour, 1992 : 104, cité in Oiry, 2003 : 217). Les dispositifs ne serviraient qu'à opérationnaliser une décision émanant de la direction, qu'ils seraient à la fois fidèles, stables et non sujets à des manipulations discrètes de la part de ceux qui sont censés les utiliser (Oiry, 2003 : 215). Or, de nombreux travaux ont invalidé cette conception (Berry, 1983 ; Callon, 1986 ; Akrich, Callon et Latour, 1988).

La manière d'analyser les relations entre pensée et action révèle donc la posture des analystes face à leur objet. Les deux postures qui occupent une place prépondérante en management public font de l'action une variable dépendante. Néanmoins, à la faveur de la maturation scientifique et pratique de la gestion publique et de son analyse une troisième posture propose une conceptualisation plus enracinée dans les pratiques managériales publiques. Nous présentons ci-après l'intérêt et les caractéristiques d'une analyse pragmatique du NPM. Cette approche, en prenant à la fois en compte les pratiques et la réflexivité des acteurs nous semble permette de penser la diversité des situations rencontrées.

1.2.2 - Vers une analyse pragmatique du NPM : prendre en compte les pratiques et la réflexivité des acteurs

Les analyses montrent que les applications des concepts et instruments du NPM prennent des formes plurielles (Jacob et Varone, 2004). Aussi est-il intéressant de voir combien les évaluations ex-post et empiriques du NPM ne font pas écho aux raisonnements abstraits (Ughetto, 2004 : 13). En effet, celles-ci dressent généralement « des bilans contrastés qui, *in fine*, invitent tant à renforcer certaines pratiques […] ayant fait leur preuve que, concomitamment, à en rejeter d'autres dont l'inefficacité est patente » (Jacob et Varone, 2004 : 271).

Partant de ce constat, Jeannot (2006 : 599) propose d'adopter une position pragmatique vis-à-vis du management public. Cette approche suppose que le changement a lieu dans les pratiques professionnelles des agents. Le changement se produit lorsque les nouvelles

conditions de travail brisent les vieilles routines et que les individus modifient leurs pratiques et parfois leurs valeurs. Dans cette perspective, analyser le NPM implique de ne pas se contenter décrire son contenu cognitif et symbolique mais d'observer ce que deviennent ses principes en pratique, sans exclure les réactions des acteurs face aux nouvelles valeurs organisationnelles.

Selon Segrestin (2004), une analyse pragmatique entend dépasser la dialectique entre les postures apologétique et critique. Elle se sert des discours apologétiques comme d'un instrument pour « désigner les « croyances » du moment sans lesquelles il n'y aurait jamais d'action » (Segrestin, 2004 : 17) mais ne s'en sert pas pour « éclairer la réalité des pratiques ». D'autre part, elle s'appuie et prolonge la dynamique d'observation des dimensions souterraines du management initiée par les approches critiques mais ne propose aucun postulat politique sur les intentions supposées des réformateurs.

1.2.2.1 - L'approche pragmatique met en avant les capacités réflexives des acteurs

En effet, dans cette perspective pragmatique, tous les acteurs, qu'ils soient dirigeants ou dirigés sont observés comme des acteurs concrets (Segrestin, 2004 : 17), c'est-à-dire disposant de ressources matérielles et cognitives permettant de faire valoir leurs intérêts. En d'autres termes, les acteurs ne sont pas condamnés à se conformer aux nouvelles règles et outils mis en avant dans l'organisation. Leur réflexivité influence le degré de prégnance du NPM dans les organisations publiques.

Au plan cognitif, l'approche pragmatique considère que les acteurs disposent de capacités réflexives permettant de s'opposer ou d'adhérer aux nouvelles règles. Rojot (1998 : 7) définit la réflexivité comme la « conscience de soi, l'exercice de la capacité de situer l'action par rapport à soi. Mais elle n'est pas seulement et simplement cela. Elle est aussi et en même temps la capacité de surveiller, de contrôler, le flot continu de la vie sociale ou des contextes et de s'y situer ». De Vaujany (2005 : 11) définit la réflexivité comme « ce retour continu qu'effectue un individu sur ses actes et à partir de ses actes, processus qui est au cœur de sa gestion des interactions sociales ».

Accorder une capacité réflexive aux acteurs suppose qu'ils ont une capacité même faible d'interprétation des principes et outils développés (Thomas et Znaniecki, 1996). Cette interprétation pousse à des aménagements pratiques et parfois à des redéfinitions identitaires.

Oliver (1991) soutient que cette interprétation peut se faire au niveau individuel ou collectif, puisqu'il montre que les organisations peuvent adopter différents comportements face aux pressions institutionnelles, allant du consentement à la manipulation.

Cette prise en compte des capacités réflexives des acteurs relativise l'influence de la théorie affichée. Selon Segrestin (2004 : 12) « l'erreur la plus courante est d'affecter de croire que la bonne parole des gestionnaires aurait des vertus auto réalisatrices, voire magiques. Tel n'est évidemment pas le cas : en ordre général, les meilleures idées n'ont d'efficacité que si elles sont outillées et si, dans l'entreprise, le nouvel outil rencontre des acteurs susceptibles d'y déceler des opportunités conformes à leurs intérêts ». Cette relativisation du pouvoir de la théorie met en avant l'importance des pratiques pour saisir les effets du NPM.

1.2.2.2 - La prise en compte des pratiques

L'analyse des expériences empiriques conduit à affiner l'idée mécaniste d'une évolution des valeurs et identités causée par l'imposition de l'idéologie du NPM. Dans cette perspective, les idées, les innovations, le changement ne sont pas considérés comme s'imposant d'eux-mêmes, ils sont le fruit d'un ensemble de mécanismes successifs que l'observation vise justement à mettre en lumière.

En effet, selon Jeannot (2006 : 605) : « aussi puissante que soit l'imposition du nouveau modèle managérial, elle laisse une possibilité aux travailleurs pour l'ajuster ». Les changements de représentation, de valeur ou de sentiment d'appartenance à un groupe sont des effets de l'expérience (Dubet, 1994) et de nombreuses différences (pratiques et cognitives) entre les vielles représentations et les nouvelles pratiques. Il convient donc d'essayer de cerner les modalités empiriques de diffusion, de circulation et d'appropriation de ces concepts flous du NPM dans des configurations spécifiques (Ughetto, 2004).

En fait, cette grille de lecture conteste les dichotomies traditionnelles entre pensée et action, technique et politique. Elle vise à les concevoir comme les deux facettes indissociables de l'action collective. Dans cette perspective, l'analyse de la genèse d'une action ne peut être séparée de l'analyse de sa mise en œuvre (Flichy, 2003).

Les tenants d'une approche pragmatique du management public semblent proches de la théorie de l'acteur-réseau développée en sociologie des sciences par Callon (1986) et Latour

(1989). Ils proposent d'analyser l'innovation (et plus largement l'action collective) comme une série de processus visant à faire à adhérer le plus grand nombre possible d'acteurs à un projet en même temps que ce projet est modifié pour intégrer les intérêts de chacun. Chaque acteur, qu'il soit un humain ou un outil, modifie le comportement des autres acteurs autant qu'il est modifié par eux. Cette approche invite à se concentrer sur la « description des interactions dynamiques à partir de l'analyse des négociations encore qualifiées d'opérations de traduction (d'où son appellation d'approche de la traduction) » (Bardini, 1996 : 88). Ainsi, à l'inverse des approches évoquées précédemment, c'est au moment même de leurs interactions que valeurs et pratiques, principes et outils, se construisent.

Ce cadre d'analyse semble pouvoir aider à comprendre les écarts constatés entre les objectifs du NPM et sa mise en œuvre. S'il permet d'une part de mieux comprendre les mécanismes de diffusion de ce modèle cognitif en montrant comment les outils et dispositifs prolongent discrètement ses valeurs, il permet également de mettre en lumière comment les acteurs peuvent participer à la construction de ce nouveau cadre. Cette perspective interactionniste se rapproche de la théorie de l'énaction (Weick, 1979) qui considère l'organisation comme une dynamique de comportements sociaux interreliés dans un environnement équivoque, comme un construit social destiné à réduire l'équivoque de l'environnement par le partage entre les acteurs d'une « grammaire » commune. Elle émerge des interactions sociales entre les acteurs et de leurs capacités à construire une représentation commune de leur contexte et de leurs objectifs, c'est-à-dire d'un apprentissage organisationnel, « un phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui, plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes » (Koenig, 2006 : 293).

En déplaçant l'unité d'observation vers les interactions entre valeurs et pratiques, techniques et socialité, macro et micro, il devient nécessaire pour l'analyste de se concentrer sur les « opérateurs de passage » (Maugeri, 2007 : 3) entre ces niveaux. Aussi, les approches pragmatiques centrées sur l'analyse des interactions dynamiques entre acteurs et entre dimensions de l'action accordent-elles une place centrale à l'analyse des dispositifs (Weller, 2003 :252). En effet, ceux-ci servent justement à opérer les traductions en technique et politique, entre valeurs et pratiques (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Callon, 1986).

Dans cette perspective, Segrestin (2004), considère que trois ingrédients doivent composer la grille d'analyse de la gestion :

1) *Les idées* : elles consistent dans les projets définis par les acteurs : ceux-ci ont des idées, ils sont mus par des intentions, ils se fixent des objectifs, ils essaient de hiérarchiser leurs objectifs en bâtissant des stratégies.

2) *Les dispositifs* : ce sont les structurent dans lesquelles l'action se déploie. Toute action est tributaire d'un contexte institutionnel, elle doit compter avec des règles, un certain partage des rôles, des dispositifs d'incitation et de sanction. De même, les organisations multiplient-elles les méthodes, les procédures, les équipements techniques propices à l'autorité des experts qui les maîtrisent, menaçant pour ceux qui les subissent.

3) *L'action* : c'est la dimension souterraine de l'organisation. L'action interfère avec des solidarités, des cultures professionnelles, des coalitions d'intérêts. Les règles formelles sont doublées par les règles tacites, fruit d'arrangements implicites. Très souvent, cette structure profonde est si solide qu'elle peut, sinon l'emporter sur la structure formelle, du moins lui imposer des compromis, contraindre l'autorité centrale à transiger.

Une analyse des pratiques managériales publiques prenant an compte à la fois les idées, les dispositifs et les actions nous semble à même de contourner les problèmes posés par le managérialisme public. Nous présenterons en fin de chapitre 5 les fondements et grilles d'analyses proposées par l'approche par les outils de gestion que nous mobilisons dans l'analyse de nos cas. L'objectif de ce développement était de recenser les travaux qui dans la littérature remettent en cause la capacité du NPM à déterminer complètement les pratiques administratives et d'en tirer les conséquences analytiques. Nous poursuivons dans la section suivante ce travail de relativisation du NPM en montrant qu'en plus de ne pas déterminer l'ensemble des pratiques, le NPM ne résume pas les doctrines managériales publiques. Plusieurs sources conceptuelles inspirent les réformes, nous tentons de les recenser.

Section 2 : Une définition progressivement élargie : de la typologie des NPM à la diversité des managements publics

S'il ne fait pas débat que le NPM est apparut au début des années 1980 en Grande-Bretagne et a été promu par des institutions internationales, la question de savoir si la floraison des initiatives managériales dans le secteur relèvent toutes du NPM reste posée. Une première réponse significative est apportée en 1996 par Ferlie, Pettigrew, Ashburner et Fitzgerald. Leur ouvrage « *The New Public Management In Action* » analyse les 15 années de réformes menées en Grande-Bretagne et développe une théorie générale du NPM. Selon les auteurs, le NPM a connu durant cette période un processus de différenciation interne, les amenant à identifier quatre modèles spécifiques. L'analyse empirique des pratiques managériales publiques suggère qu'elles trouvent leur inspiration dans plusieurs modèles. Hood (1998) tire les conclusions théoriques de cette variété des pratiques managériales publiques et identifie quatre cultures managériales publiques. Ces analyses montrent à des degrés divers que plusieurs modèles théoriques viennent nourrir l'esprit managérial public. Ce faisant, c'est la diversité des managements publics qui est reconnue/affirmée même au plan conceptuel. En d'autres termes ce constat impose de concevoir le champ disciplinaire du management public comme marqué par la coexistence de théories.

Le recensement de la variété théorique de ce que l'on nomme « managements publics » afin de grossir le trait, constitue un élargissement de notre grille d'analyse. Il nous servira lors de la discussion des résultats à positionner et à qualifier les pratiques managériales observées.

2.1 - Les quatre modèles de NPM

Dans leur ouvrage fondateur, Ferlie, Pettigrew, Ashburner et Fitzgerald développent une théorie générale du NPM basée sur le constat empirique de sa différenciation interne. Autrement dit, la mise en œuvre des principes du NPM a engendré des trajectoires différentes qui ont abouti l'émergence de plusieurs modèles de NPM. Ils proposent donc une conception élargie du NPM susceptible de rendre compte de la variété des initiatives managériales publiques. Ferlie et *al.* (1996 : 11) élaborent ainsi une typologie des idéaux types du NPM et

isolent quatre modèles de NPM : le modèle de l'efficience, le modèle du downsizing et de la décentralisation, le modèle de l'excellence et l'orientation de service public.

2.1.1 - Le modèle de l'efficience :

Il s'agit du premier modèle à avoir émergé. Dominant jusqu'au milieu des années 1980, il est désormais remis en question. Ce modèle visait à rendre le secteur public identique à l'entreprise, orientée par l'efficience. Les consultants et les corps d'inspection ont joué un rôle capital dans la diffusion de ce modèle dans le secteur public. C'est le modèle qui correspond le plus étroitement à la définition canonique du NPM (*cf.* supra).

Les principes de ce modèle sont :

- Renforcer le contrôle financier : les gains de productivité et le rapport coût/valeur doivent être au centre des préoccupations. Il faut faire plus avec moins en renforçant les directions des finances et en améliorant le système d'information financier.

- Renforcer la dynamique managériale en renforçant les pouvoirs de la direction : il faut appliquer les principes hiérarchiques tout en clarifiant les objectifs et le suivi de la performance. Réduire la régulation par métiers et corps dans la fonction publique.

- Etendre le champ d'investigation des audits financiers et professionnels, promouvoir les méthodes transparentes d'évaluation de la performance, multiplier les standards et les comparaisons de performance.

- Accroître la part des fournisseurs privés ; promouvoir la logique marchande et l'orientation client.

- Renouveler les formes de la gouvernance : marginaliser les représentants élus et les représentants syndicaux. Affaiblir les conventions collectives et accroître la proprotion de contractuels. Favoriser l'individualisation des salaires et les primes à la performance. Renforcer la mobilité du *top management* dans le secteur public.

La filiation de ce modèle avec les préceptes néo-libéraux, tayloriens et fayoliens est flagrante à tel point que Pollitt parle à son propos d'approche néo-taylorienne du management public (1990 : 24). Ce modèle correspond à la politique menée par Margaret Thatcher où le secteur public était considéré comme paralysé, dépensier, sous-performant et ultra-bureaucratique. La formule de R. Reagan résume bien la philosophie de la démarche « l'Etat n'est pas la solution, l'Etat est le problème ». Selon Ferlie et *al.* (1996 : 12), il serait simpliste de réduire tous les changements néo-managériaux à un épiphénomène du thatchérisme, car certains des principes affichés dans le courant des années 1990 sont clairement contradictoires avec les principes de ce modèle.

2.1.2 - Le modèle du downsizing et de la décentralisation :

Le modèle du donwsizing a commencé à prendre de l'importance dans les années 1990. Ce modèle part du constat qu'une orientation vers un modèle post-fordiste d'organisation a eut lieu dans les secteurs public et privé. Cette rupture historique aboutit à de nouvelles formes organisationnelles plus petites et plus flexibles, à une limitation de la standardisation, à une décentralisation accrue des responsabilités budgétaires, à la délégation accrue des services publics et à une séparation entre un centre stratégique concentré et une périphérie opérationnelle diffuse.

Les principes de ce modèle sont :

- Une extension de la logique marchande par l'introduction de mécanismes de type marché (MTM). Les MTM doivent remplacer la planification traditionnelle et devenir le support de l'allocation de ressources dans le secteur public.

- L'abandon du principe hiérarchique au profit d'une relation contractualisée et par la création au niveau local d'organisations publiques plus autonomes.

- Séparer le centre stratégique de la périphérie opérationnelle pour externaliser ou mettre en concurrence les fonctions non stratégiques. Réduire drastiquement la masse salariale des organisations publiques et diminuer les niveaux hiérarchiques

Ce modèle est toujours emprunt d'un managérialisme de type instrumental mais l'influence des principes de l'OST y est atténuée. Il s'agit ici de limiter au maximum la taille des organisations publiques, de les fragmenter pour jouer le plus possible sur les mécanismes contractuels et formels de régulation.

2.1.3 - Le modèle de l'excellence :

Influencé par l'ouvrage « *In search of excellence* » de Peters et Waterman (1982) il tente d'appliquer aux services publics les préceptes du Mouvement des Relations Humaines et insiste sur l'importance de la culture organisationnelle. Ce modèle s'inscrit dans la lignée de la psychosociologie du travail depuis les expériences pionnières d'Elton Mayo à l'usine Hawthorne de la Western Electric Company entre 1924 et 1932. Tout comme les psychosociologues, ce modèle conçoit l'entreprise comme un lieu dénué d'intérêts contradictoires, où des logiques différentes peuvent être combinées grâce à une bonne organisation gestionnaire. Le manager est vu comme un « agent de changement », qui doit libérer la créativité des individus et développer leur motivation.

Ce modèle rejette la perspective hautement rationnelle du modèle 1 et souligne le rôle déterminant des valeurs, cultures et rites sur le comportement réel des individus. Ce modèle peut-être divisé en deux approches : *bottom-up* et *top-down*.

- *L'approche bottom-up* cherche à comprendre les déterminants du développement et de l'apprentissage organisationnel. Les études révèlent le rôle de l'engagement des individus et de l'incrémentalisme dans le processus d'innovation au sein du secteur public. Le rôle du top management dans le changement organisationnel y est relativisé. Dans cette approche, les processus sont aussi importants que les résultats, les cultures collectives peuvent cimenter l'organisation plus décisivement que la hiérarchie. Les déviants, les hérétiques et les agitateurs (Pettigrew, 1985) peuvent susciter des processus de changement stratégique. De même, le leadership n'est pas forcément le monopole du top management et peut être exercé en réseau ou à une petite équipe. De plus, les individus et les groupes dans l'organisation peuvent apprendre même si l'organisation elle-même n'apprend pas.

- *La variante top-down* du modèle 3 considère la culture organisationnelle est plastique et de nature évolutive. Un changement voulu, dirigé et explicité peut donc enclencher un changement culturel. L'attention est portée sur la dimension charismatique du leader plus que sur le système de transaction qu'il instaure. Le leadership est ainsi, considéré comme personnel plus que collectif, venant d'un manager qui insuffle une nouvelle philosophie à l'organisation (correspond au modèle de l'action héroïque de Padioleau, cf. chap. 3)

Le modèle 3 peut être caractérisé par les indicateurs suivants :

- Dans la variante *bottom-up* : accent mis sur l'apprentissage et le développement organisationnels, la culture organisationnelle est vue comme un important facteur de cohésion, forte décentralisation et évaluation de la performance sur les résultats.

- Dans la variante *top-down* : le changement de culture est un objectif explicite, la vision de l'organisation est produite par le top management, des programmes de management du changement culturel sont lancés, des exemples de leader charismatiques sont identifiés comme des modèles pour la « nouvelle action publique » ; des programmes de formation au management sont lancés plus fréquemment, une gestion de la marque publique se développe : des logos apparaissent, des objectifs sont proclamés, des chartes de service élaborées, des uniformes apparaissent, une stratégie de communication est formalisée, le rôle stratégique des ressources humaines est affirmé.

Ce modèle est en rupture avec les modèles précédents dans la mesure où les influences néo-libérales sont peu prégnantes, voire rejetées. Il s'agit plutôt d'un managérialisme de type relationnel, où ce sont plus les vertus mythiques prêtées à l'image de l'entrepreneur qui sont recherchée que les outils et structures de l'entreprise elle-même. Dans cette perspective, chaque organisation est particulière, avec des valeurs, principes et modes d'organisation qui lui sont propres, que le management doit aider à coordonner, enthousiasmer et optimiser.

2.1.4 - Le modèle de l'« orientation de service public »

Selon Ferlie et *al.* (1996 : 14) ce modèle est peu appliqué[16]. Ce modèle cherche à concilier les idées du management privé aux spécificités du secteur public et à conserver en la reformulant la spécificité de la mission de service public. Il l'articule avec des objectifs de qualité, dont la réalisation est fondée sur une intensification de la « relation de service », plaçant au cœur des réformes le rôle des citoyens et des usagers, à travers des objectifs de qualité du service, de consultation et de participation des usagers. Mais cette mission de service public est rendue compatible avec les critères managériaux et tolère le transfert réfléchi de bonnes pratiques issues du secteur privé. Ce modèle confère une légitimité à un nouveau style de management public qui affirme avoir rompu avec les aspects pathologiques de l'ancienne organisation mais qui garde une identité et des finalités distinctes du secteur privé. Cette variante de centre-gauche du NPM selon Ferlie et *al.* (1996 : 15) implique d'assurer une forte redevabilité des services publics envers les usagers/citoyens peu apparente dans les autres variantes.

Le modèle de l'orientation de service public peut être caractérisé par les indicateurs suivant :

- Priorité accordée à la qualité de service, notamment par l'utilisation de démarches qualité. La création de valeurs s'appréhende en termes d'excellence du service public. Un ensemble cohérent de valeurs de service public sont affirmées. Méfiance à l'égard de la logique marchande dans les services publics.

- Attention portée à l'usager (pas de référence au client), à ses problèmes et à ses attentes ; les sources d'information sur l'usager reposent sur la gestion des réclamations plus que sur le taux de pénétration du marché. Une conception de la citoyenneté est explicitée et l'on considère que la participation des citoyens et la redevabilité envers ces derniers est une dimension légitime et fondamentale du management dans le secteur public. Les services délivrés sont considérés comme un des supports de la cohésion sociale et de l'apprentissage sociétal (projet de développement locaux, évaluation des besoins sociaux).

Le modèle de l'orientation de service public ne se contente pas d'affirmer la différence entre public et privé, il réside en une volonté de réfléchir à l'adaptation (transposition plutôt que

[16] « *is still to reveal its full potential* ».

transfert) des idées apparues dans le contexte du secteur privé au secteur public. Ce modèle ne se limite pas à ignorer les principes et valeurs de la définition canonique du NPM, il les critique explicitement.

Ainsi, le NPM, si l'on suit la définition de Ferlie et *al.*, comporte des principes contradictoires. En effet, les auteurs opposent les trois premiers modèles au modèle de l'orientation de service public (Ferlie et *al.*, 1996 : 243). En fait, leur objectif ne semble pas tant de démontrer l'existence d'une unité entre les différents courants composant le NPM que de démontrer l'existence d'une forme contextuelle de management (*ibid.* : 244) et d'inviter les recherches en théorie des organisations à intégrer cette variété (*ibid.* : 246). Ainsi, l'identification de 4 modèles de NPM ne consiste pas à affirmer qu'ils ont tous un lien les uns avec les autres. Hood (1998) prolonge cet élan et analyse la diversité des cultures managériales publiques.

2.2 - La diversité des managements publics : l'approche culturaliste de Hood

A nos yeux, l'approche culturaliste entamée par Hood marque une rupture dans l'histoire de la discipline. Elle rompt en effet avec la volonté de rapprocher toute initiative managériale dans le secteur public au modèle du NPM. Sans le nier, elle propose de le resituer parmi d'autres cultures administratives toujours à l'œuvre. Ce faisant, il contribue au dépassement du débat entre « pro » et « anti » management public. Nous présentons ci-après la grille d'analyse qu'il propose des cultures managériales publique, que nous mobiliserons dans la discussion de nos études de cas.

En 1991, C. Hood concluait l'article « *A public management for all seasons* ? » en ouvrant le programme de recherche sur les limites du NPM : « A partir du moment où nous pourrons tester les limites du NPM sur la base d'une analyse précise des valeurs administratives, il sera possible de délimiter son influence et de le situer dans une perspective historique » (Hood, 1991 : 17)[17].

[17] « *Only when we can test the limits of NPM in terms of relatively narrow administrative values can we start to establish its proper scope and put it in its historical place* ».

Dans l'ouvrage *The Art of the State*, Hood entreprend ce travail de relativisation du NPM par l'application de la grille de lecture des théories culturelles au management public. Ces théories cherchent à saisir la diversité des conceptions humaines de la « vie bonne » et la diversité des préférences humaines à propos des « modes de vie ». Ainsi, Hood tente de capturer la diversité des conceptions de la « bonne » organisation publique ainsi que les « bonnes » manières d'y arriver.

En partant du postulat que la variété des manières de concevoir l'organisation des services publics est la caractéristique centrale et récurrente du management public (Hood, 1998 : 6), il rompt avec la tradition de rechercher un fond commun aux initiatives managériales dans le secteur public, plus ou moins structuré autour du NPM. Ce postulat permet de remettre en cause les métaphores mécanistes et les prophéties annonçant la convergence des administrations fondée sur une forme stable de modernité. En effet, la rupture de Hood tient dans le fait d'adopter une approche culturaliste et relativiste du management public.

L'approche culturaliste des organisations vise à transcender l'opposition entre pratique et connaissance. Si la connaissance est l'acquisition d'un savoir, la culture est l'intégration de ce savoir et de celui qui l'acquiert dans des rites, des usages et des valeurs. La culture est une intériorisation et une individualisation de la connaissance. Le comportement de l'organisation est donc vu comme le fruit de l'interaction entre des normes et des pratiques véhiculées à différents niveaux (sociétaux, sectoriels, organisationnels, groupes, individus) (Schein, 1985). Ainsi, la culture d'une organisation révèle certains aspects des cultures nationales, régionales, industrielles, corporatistes, et professionnelles dans lesquelles elle évolue. Selon Hatch (1997), l'approche culturelle vise principalement à spécifier les processus de passage d'un niveau à l'autre. Cette approche permet donc de relier les pratiques aux cultures auxquelles elles se rapportent. L'intérêt analytique de l'application de la grille de lecture culturaliste au management public que propose Hood consiste d'une part à rompre avec la question de l'universalité du NPM. En effet, celui-ci n'est réduit qu'à être un modèle de management public parmi d'autres. D'autre part, la grille d'analyse proposée par Hood intègre les approches critiques et apologétiques du NPM et permet d'expliciter les modèles qu'ils véhiculent.

Pour les culturalistes, la pluralité des manières de gérer et réguler s'explique par deux dimensions fondamentales de l'organisation humaine : (1) les normes (*Grid*) et (2) le groupe (*Group*).

(1) Les normes renvoient au degré auquel nos vies sont circonscrites par des conventions et des règles, réduisant l'espace laissé à la négociation individuelle. Par exemple, si des parents peuvent nommer leur enfant comme bon leur semble, ils se situent en position de cadrage faible. Si au contraire leur choix est limité par des conventions religieuses ou familiales, ils se situent en position de cadrage fort.

(2) Le groupe renvoie par contraste au degré de contrainte qu'exercent les choix du groupe sur l'individu, le liant à une entité collective. Une agrégation forte signifie que les individus sont assujettis à la dictature des structures institutionnelles, et que, si cela est nécessaire, les attentes individuelles seront sacrifiées devant les nécessités collectives. Par exemple, une communauté isolée du monde extérieur et qui a pour principe le partage de toutes les ressources (communauté hippie, communauté monastique), est un groupe « fort ».

Selon Hood (1998 : 9), ces deux dimensions sont également fondamentales en management public. Les normes y renvoient au degré d'influence des règles sociales générales sur le management public et le groupe au degré d'intériorisation dans l'action publique des attentes de collectifs différenciés, repérables dans la société.

A partir de cette grille d'analyse, Hood repère quatre modes de conception et de gestion du secteur public : fataliste, hiérarchiste, égalitarien et individualiste.

2.2.1 - Le mode fataliste :

Eilstein (1995 :73) définit le fatalisme comme « la doctrine selon laquelle, pour tout événement qui se produit, il n'y a jamais eu dans le passé de possibilité qu'il ne se produise pas dans le futur ». Le fatalisme est un impensé du management car souvent considéré comme inconciliable avec le volontarisme managérial. Le marché, la hiérarchie et - dans une moindre mesure - la solidarité, sont habituellement présentés comme les seules organisations sociales possibles. Le management public « fataliste » a lieu lorsque la coopération n'est pas valorisée, que la méfiance et l'apathie dominent. Les fatalistes estiment les politiques et

organisations publiques inévitablement chaotiques et imprévisibles et qu'aucun savoir ne permettra de contredire cette nature. Selon Hood, cette posture -bien que très présente- est rarement identifiée. Pourtant plusieurs analyses peuvent être rapprochées de ce courant.

Mars (1982) montre que, dans les organisations fortement régulées, ceux qui ont un travail relativement isolé, réagissent aux règles imposées par le management en trichant : en volant des objets, du temps ou des biens, voire en sabotant l'organisation.
L'analyse de Banfield de petites villes du Sud de l'Italie caractérisées par une faible coopération pour le bien-être de la communauté et dans l'action collective s'explique par des croyances et valeurs et non dans un niveau de revenu ou d'éducation. Dans ces sociétés, le management public ne peut qu'être bureaucratique et étatiste car seuls les fonctionnaires rémunérés sont concernés par les affaires publiques. Les citoyens sont dans leur grande majorité sceptiques sur la motivation des fonctionnaires et les supposent corrompus et égoïstes. Cette croyance conduit à limiter les contrôles sur les fonctionnaires. L'absence de confiance et de loyauté collective qui est la marque de fabrique du fatalisme provoque l'absence de zèle et de dévotion des fonctionnaires. Cette attitude provoque un syndrome auto-immunisateur et vicieux (cf. chap.1, sect.1). Banfield considère un tel fatalisme comme une pathologie sociale conduisant à la stagnation ou au déclin.

Pourtant, la posture fataliste ne conduit pas au constat que rien ne peut être fait pour obtenir une action collective satisfaisante. Selon Hood, les fatalistes proposent deux dispositifs : (1) l'institution d'un système d'alerte critique et (2) l'insertion de l'aléa à chaque niveau d'activité.

2.2.1.1 - L'institution d'un système d'alerte critique

Les fatalistes accordent une grande attention à la pensée critique. Cette dernière a pour fonction d'indiquer les limites et les dangers des actions menées, de souligner les écueils du volontarisme. La critique est réintégrée au sein du management et contribue à l'améliorer. Cette fonction est similaire à celle du chœur dans le théâtre grec[18]. Selon Hood (1998: 150),

[18] Dans les pièces de théâtre de la Grèce antique, le chœur (choros) présente le contexte et résume les situations pour aider le public à suivre les évènements, fait des commentaires sur les thèmes principaux de la pièce et montre comment un public idéal est supposé réagir à la représentation. Le chœur souligne la l'inhérente folie, la futilité et l'imprévisibilité dans la conduite des affaires humaines. Ils mettent en lumière la tendance des meilleurs plans à échouer, des élites éclairées à se tromper….

cette fonction est cruciale, le rôle du commentateur critique n'est jamais trivial. En effet, une approche qui n'apporte au management public rien d'autre qu'un sens profond de l'humilité sur la capacité de tout un chacun à contrôler une organisation ou à suivre les signaux qui l'environnent mérite d'être considérée au même titre que les autres.

L'approche du management public qui se rapproche le plus du fatalisme dans la littérature contemporaine en management public est le courant néo-institutionnaliste. Celui-ci, qui s'attache à révéler le caractère imprévisible des actions, l'irrationalité de décisions reposant inéluctablement sur des associations d'idées chaotiques, joue une fonction d'alerte critique. La relative omniprésence de ces analyses dans le champ académique est un indice de la vigueur de cette culture. Par exemple, le travail de March et Olsen (1989) se rapproche du fatalisme puisqu'il se concentre sur « l'inhérente complexité des processus organisationnels » qui implique l'impossibilité d'élaborer des prévisions utilisables dans l'action publique. Leur affirmation que les mécanismes internes à l'organisation mobilisent des variables complexes interdisant de faire des prédictions fiables du comportement organisationnel à partir de l'hypothèse d'individus calculateurs constitue une contribution à l'amélioration de l'action collective principalement par la remise en cause et l'incitation à la circonspection vis-à-vis du modèle économique de la décision. Plus généralement, l'approche néo-institutionnelle est sceptique et critique de ce qu'elle nomme les approches réductrices et déterministes des organisations. Cette conception de la gestion du secteur public n'est pas restreinte aux cercles universitaire et la succès de l'ouvrage « Etat Moderne, Etat Modeste » de M. Crozier, constitue un bon exemple de la propagation de cette proposition d'intégrer plus de réflexivité au cœur de l'action publique.

Selon Lane (1993 :172-3) « l'aspect positif de l'analyse de la dynamique institutionnelle est l'idée que le changement organisationnel est un processus conflictuel produisant des effets accidentels et des activités aléatoires, prouvant que les effets ne peuvent être prévus et que le changement ne peut être contrôlé par le consentement des participants ». Plus généralement toute la tradition des sciences sociales visant à révéler les conséquences non intentionnelles de l'action peut rentrer dans la perspective fataliste.

2.2.1.2 - L'insertion de l'aléa au sein du système de management

Les fatalistes ne se contentent pas de déconstruire les prescriptions des autres courants de pensée. Ils endossent également une position prescriptrice basée sur la chance. En effet

l'approche fataliste du management public propose d'intégrer de l'aléa dans chaque activité et à chaque niveau de l'organisation : L'organisation de contrôles inopinés. Les contrôles aléatoires et inopinés rentrent dans la perspective fataliste puisqu'ils rejettent toute idée de coopération et d'échange.

L'identification de cette famille de pensée est à notre sens l'apport le plus fécond de Hood dans son ouvrage dans la mesure où il permet de qualifier la position des Néo-institutionnalistes dans le champ de la normativité publique. Dans la perspective de Hood, les observateurs académiques ne se content pas de décrire les limites des raisonnements et positions des acteurs. Cette description ne peut être neutre. Elle est -volontairement ou non- un appel en faveur d'une conception de l'action publique. L'approche proposée par Hood permet de sortir du débat vérité/croyance en faisant l'histoire des idées et leurs applications, y compris celles des observateurs/consultants académiques. On peut en cela, le rapprocher du relativisme restreint de la sociologie des sciences (Latour, 1996)

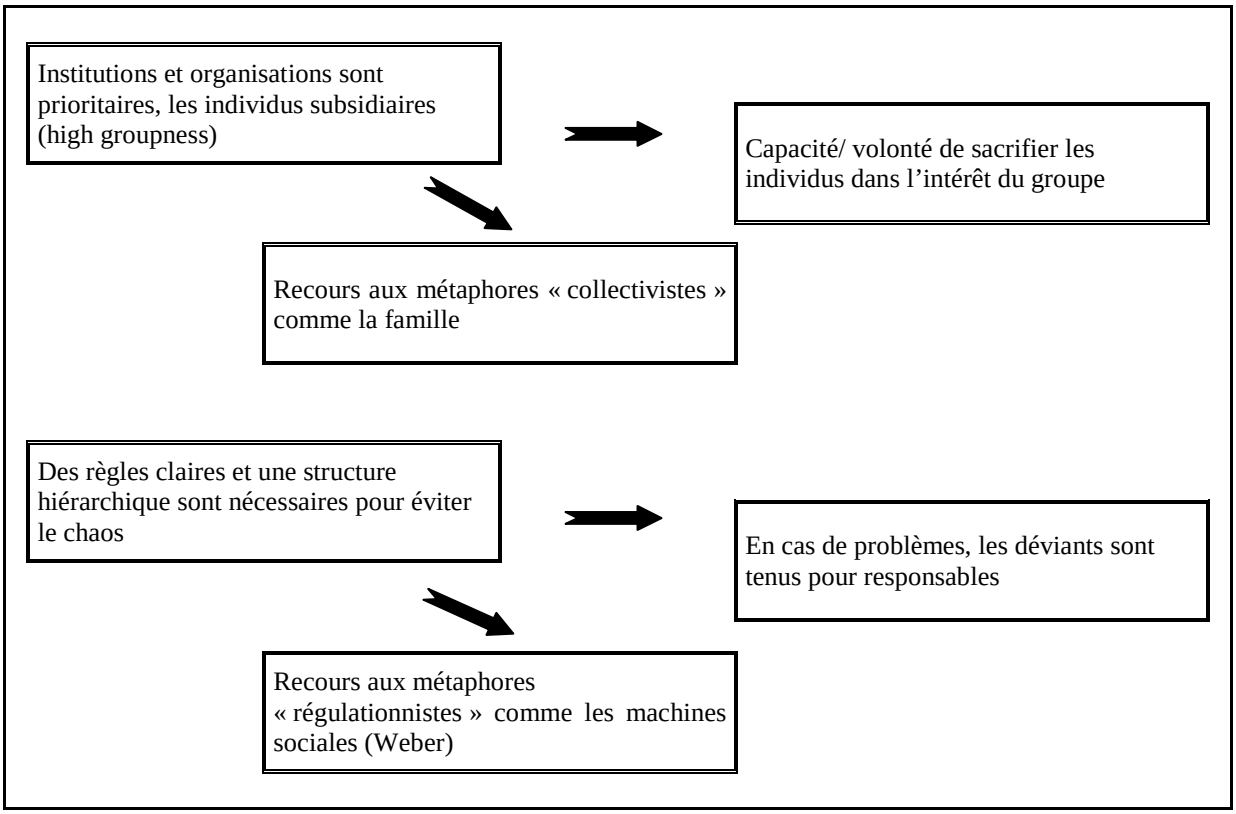
2.2.2 - Le mode hiérarchiste

Le management public hiérarchiste se retrouve dans des structures organisationnelles formalisées et pyramidales qui fonctionnent selon des règles explicites. Deux postulats sont au cœur de ce mode de management public : la primauté du collectif sur l'individu (1) et la nécessité d'établir des règles pour éviter le chaos (2).

(1) Les hiérarchistes considèrent les individus comme moins importants que le collectif. Comme les égalistaristes, les hiérarchistes usent de la rhétorique selon laquelle les intérêts de l'organisation transcendent les intérêts individuels.

(2) La croyance des hiérarchistes dans l'optimalité d'un comportement individuel prescrit par des règles les rend réticents à confier un pouvoir discrétionnaire aux dirigeants. Les règles servent à limiter toutes les incertitudes de la vie sociale. Elles permettent également de trouver une cause à tous les dysfonctionnements de la vie sociale : ceux qui n'ont pas suivi les règles.

Figure 1.3 : Les composantes du modèle hiérarchiste



Source : adapté de Hood (1998)

2.2.3 - Le mode égalitarien

Le management public « égalitarien » correspond à des formes organisationnelles distinctes de l'environnement social mais dont les règles sont en permanence remises en jeu, donnant lieu à des débats continus sur la manière de gérer les problèmes particuliers. Ce mode de management peut être rapproché du courant de l'autogestion.

Les égalitariens refusent l'injonction de choisir entre le marché et la hiérarchie (Lindbeck, 1996). Les structures participatives fortement décentralisées constituent à leurs yeux une alternative. Hood explique le retour en vogue de l'égalitarianisme dans les années 1990 comme une réaction à la vague individualiste des années 1980. Les égalitaristes ont une représentation stéréotypique du « Management ». Ce mot évoque pour eux des dirigeants surpayés monopolisant le pouvoir d'initiative organisationnelle (Hood, 2000 :120). Pour les « égalitariens » le management fait partie du problème plutôt que de la solution. La solution consiste selon les égalitariens à inventer une façon de « manager sans managers»[19].

[19] « *managing without managers* »

Les égalitariens font du comportement égoïste et rentier des haut-fonctionnaires et élus la cause des dysfonctionnements du secteur public. Une rupture existe entre un *top-management* manipulateur et amoral et un personnel intermédiaire et subalterne dévoué mais oppressé. Les prescriptions égalitariennes pour améliorer le management public sont :

- Les cercles autonomes : les égalitariens partagent avec les individualistes la critique du corporatisme et de l'expertise. Les cercles de travailleurs autonomes sont censés rapprocher l'organisation publique de l'usager : les producteurs sont aussi les consommateurs.

- Le contrôle mutuel (réciproque) interne et externe. En interne, cela suppose une organisation collégiale, comme la structure en équipe des policiers. En externe, la co-production usager/producteur est requise, comme dans le cas des armées de conscrits.

- La décentralisation de la redevabilité : le top management ne doit pas être le seul à rendre des comptes à la collectivité. Chaque fonctionnaire doit pouvoir être démocratiquement choisi (exemple la procédure de *recall* et d'élection des juges aux Etats-Unis).

- La participation collective à la stratégie de l'organisation. La solidarité du groupe (entendue comme l'altruisme envers le reste de la société) est un puissant outil à exploiter.

2.2.4 - Le mode individualiste

Le management public individualiste, contrairement au précédent, développe une antipathie envers le collectivisme et préfère traiter chaque problème par le marchandage et la négociation plutôt que par des règles préétablies.

Selon Hood (1998 : 98) si l'on suit la logique individualiste jusqu'au bout, aucune forme organisationnelle ne se justifie. L'approche individualiste du management public présente quatre traits caractéristiques :

(1) Le refus de considérer l'Etat dans sa globalité au profit d'une approche sectorielle/bottom-up : l'Etat n'existe pas[20].

(2) Le refus de penser que les intérêts des gouvernants puisse être le même que celui des gouvernés.

(3) Le refus de penser que le développement économique et social requiert une prise en main de l'administration par une élite éclairée. Le marché produit généralement de meilleurs résultats que la bureaucratie.

(4) Enfin, les individualistes considèrent que tous les êtres humains sont par nature rationnels, calculateurs, opportunistes et égoïstes. Le problème du management public est de remettre en cause les institutions qui reposent sur la bienveillance et le don et ainsi d'« économiser l'amour ».

Ce mode de conception et de gestion des organisations publiques est nécessairement impur, c'est-à-dire jamais complètement réalisé. Il renvoie à la conception néo-libérale de l'action publique.

Les quatre modes de conception et de gestion du secteur public identifiés par Hood quand ils sont pris ensembles pris ensemble fondent une philosophie cohérente du design institutionnel du secteur public, synthétisée dans le tableau suivant.

[20] Ce qui signifie que la fragmentation participe aussi de la façon de penser l'action publique. Elle se distingue du principe de déglobalisation (Rosanvallon, 1990). En effet, l'idée de déglobalisation invite à ne pas penser l'Etat comme un tout mais comme un ensemble d'organisations **en interaction.** Ces interactions ne sont pas considérées dans l'approche individualiste.

Tableau 1.4 : Les quatre modes de management public

GROUPE / NORME	Faible	Fort
Faible	**Mode fataliste** Faible coopération, organisation contrainte par les normes. Exemple : société atomisée bloquée dans des routines rigides (Banfield, 1958), ministère de la justice.	**Mode égalitariste** Structures fortement participatives où chacun participe à la prise de décision. Exemple : doctrine des écologistes radicaux (Grunen ouest-allemands des années 1970), organisations universitaires.
Forte	**Mode individualiste** Vision atomisée de l'organisation centrée sur la négociation inter-individuelle. Exemple : doctrine de l'Ecole de Chicago du « gouvernement par le marché ». Modèle de l'agence	**Mode hiérarchiste** Approche collective et formaliste de l'organisation Exemple : Le modèle de l'organisation militaire (Dixon, 1976)

Adapté de Hood (1998), Douglas (1982) et Thompson, Ellis et Wildavsky (1990)

Conclusion du chapitre 2

Ce chapitre a permis de recenser les multiples définitions du management public. Nous y avons présenté le NPM, en avons précisé la nature cognitive et en avons tiré les implications pour la recherche. Les autres sources d'inspiration des pratiques managériales dans le secteur public ont également été présentées.

Dans un premier temps, les principes et les valeurs du NPM ont été recensés afin de rendre visible leur lien avec le taylorisme et le néo-libéralisme et d'opérationnaliser la grille d'analyse en vue de la discussion des études de cas. La description fine du NPM a laissé la place à son analyse. L'examen de la littérature a permis d'affirmer que le principal changement opéré par le NPM réside dans la façon de penser l'administration. Le NPM réside dans la croyance en la rationalité supérieure de l'entreprise vis-à-vis de l'administration et dans une conception instrumentale du management où les outils de gestion sont perçus comme bénéfiques « par nature ». Le NPM est ainsi une théorie de l'action et non l'action publique elle-même. Ce faisant le NPM voit sa portée opérationnelle relativisée par l'écart existant entre théorie et pratique. Les implications de cette définition du NPM sur la manière de conduire la recherche en management public ont été explicitées. La prise en compte des

pratiques tout autant que des capacités réflexives des acteurs sont présentées comme nécessaires à la compréhension raisonnée des pratiques managériales publiques.

Dans un second temps, une fois le NPM définit et relativisé, ce chapitre recense les doctrines managériales publiques identifiées dans la littérature. Huit modèles sont identifiés à partir des travaux de Ferlie et *al.* (1996) et de Hood (1998) : les modèles de l'efficience, du *downsizing*, de l'excellence et de l'orientation de service public d'une part et les modèles fataliste, hiérarchiste, égalitariste et individualiste, d'autre part. Ce recensement des différentes doctrines managériales publiques vise un objectif théorique et opérationnel. Au plan théorique, il s'agit de démontrer que le management public est marqué par la coexistence de multiples théories. Ce constat permet d'une part, de prolonger l'entreprise de relativisation du NPM y compris sur son domaine privilégié (*i.e.* théorique) et d'autre part, interdit de considérer que toute pratique managériale dans le secteur public renvoie nécessairement à la mise en œuvre plus ou moins altérée des principes du NPM. Au plan opérationnel, ce recensement permet d'identifier un cadre d'interprétation pour situer les pratiques managériales rencontrées lors des études de cas.

Le chapitre suivant présente les outils conceptuels développés pour analyser les managements publics en pratiques et présente la politique française de réforme de l'Etat. Dans la mesure où les différents niveaux d'action publique sont en interaction et que la politique réformatrice nationale s'inspire et inspire les initiatives menées au niveau local, le récit de son évolution sert à cadrer et analyser les dynamiques du management public intercommunal.

CHAPITRE 3

LES MANAGEMENTS PUBLICS EN PRATIQUES : LA REFORME DU SECTEUR PUBLIC

« - Alors, Jeanne, on nous quitte sans dire au revoir ? Les Subjonctifs t'ont déçue ?
- L'indicatif me manque Dany. J'aime trop le réel, la vraie viande saignante, la musique vivante offerte par les musiciens suants et rigolards d'un orchestre. Je préfère les choses qui se passent vraiment. ».
Erik Orsenna, Les Chevaliers du Subjonctif.

Une fois le contenu thématique du NPM présenté, il convient de retracer les dynamiques de diffusion de la doctrine et des outils dans les pratiques. Celles-ci sont dépendantes de nombreuses variables que seule une analyse comparée des différentes politiques de réforme mises en œuvre peut éclairer. Ce chapitre vise donc à recenser les catégorisations issues des analyses comparées des réformes managériales publiques pour analyser et interpréter la politique de réforme menée en France.

Dans un premier temps le concept de réforme managériale publique est présenté (section 1). Il se distingue de la notion de management public, par sa dimension socio-historique et institutionnelle (1.1). Les réformes managériales publiques y sont définies comme le fruit d'une tension entre des volontés inspirées des théories managériales publiques et des structures et traditions institutionnelles. Cette définition implique de prendre compte l'historicité des rapports qui nouent volonté et institutions et d'appréhender la variété qui peut

en résulter. Au-delà de la variété des structures juridiques et administratives propres à chaque nation, on peut dégager des configurations institutionnelles typiques qui permettent de caractériser des styles de réforme différenciés. Identifier ces styles de réforme permet de porter un regard plus objectif sur les politiques menées dans chaque pays. Pour ce faire, nous recensons les principales conclusions tirées des analyses comparées et rétrospectives des politiques de réforme managériales publiques (1.2). Ces analyses identifient quatre niveaux de convergence des politiques de réforme, ainsi que quatre types de politique de réforme. Ce recensement fournit un cadre que nous mobiliserons pour situer la politique de réforme managériale menée en France.

Dans un second temps, la politique de réforme française est présentée dans une perspective socio-historique (section 2). Cette présentation se structure en trois temps. De l'entre deux guerres à l'avènement de la Cinquième République, la réforme de l'Etat cesse d'être un problème d'ordre constitutionnel pour devenir un problème administratif (2.1). De 1945 à 1989, un « souci de soi » de l'Etat se fait jour et aboutit à la formulation d'une doctrine typique de réforme (2.2). Enfin, de 1990 à nos jours, la réforme de l'Etat s'institutionnalise, tout en se conformant davantage au NPM. La confrontation de cette analyse longitudinale avec les cadres analytiques recensés plus haut, permet de considérer que la politique réformatrice française est un managérialisme modernisateur modéré.

Section 1 : Des managements publics aux réformes managériales publiques

> *« The experience of writing this book has been an oscillation, manic-depressive style, between more "optimistic" (reform as a strategy and, potentially, a science) and more "pessimistic" views of our subject matter (reform as muddling through, and usually a matter of rhetoric, doctrine and hit-and-miss experiment)".*
> *Pollitt et Bouckaert (2004 :183)*

Nous l'avons déjà écrit, la tendance à l'œuvre dans beaucoup de pays est - au moins dans les intentions - de réformer l'Etat sous de nouveaux principes inspirés de la gestion propre aux entreprises. L'inspiration transversale à ces initiatives est que cet Etat doit être capable de faire correspondre des objectifs, des moyens et des résultats. Il s'agit donc de mettre en correspondance une dépense et une valeur créée. L'écart entre les intentions, inspirations,

propositions et leur mise en œuvre effective fonde la distinction entre management public et réforme de l'Etat. En ce sens l'analyse du management public et du NPM se rapproche de la théorie des organisations et de l'histoire des idées politiques et administratives tandis que l'analyse de la réforme de l'Etat se rapproche plus de l'histoire événementielle ou contemporaine. La distinction implique un élargissement de la perspective. L'analyse des politiques de réformes de l'Etat est le terrain de rencontre des idées et des pratiques. L'impératif d'articulation entre l'histoire des faits et des idées est respecté mais la focale analytique se déplace. Il s'agit ici, à la manière de la sociologie des organisations d'être « plus attentif aux mécanismes précis qui produisent et construisent les référentiels ou les croyances et aux modalités par lesquelles se produit l'adhésion des acteurs » (Musselin, 2005 : 57). Il importe de montrer comment et jusqu'où l'institution pèse sur les comportements et sur les représentations des différents acteurs ; de démonter le contenu d'une doctrine managériale, de retracer son évolution, de suivre les processus d'adhésion qu'ont traversés les acteurs. Ainsi, on constate certes qu'il y a eu des glissements de doctrine, mais « on cherche à montrer également avec précision, comment le « nouveau » référentiel s'est progressivement constitué, comment il a été travaillé par certains acteurs ou groupes, les ambiguïtés et les contradictions internes qui l'animent, les apports extérieurs qui peu à peu l'ont nourri » (Musselin, 2005 : 57).

1.1 - La réforme managériale publique : entre volontarisme et structures institutionnelles

La réforme de l'Etat englobe divers efforts d'amélioration du fonctionnement des structures et processus administratifs. Une source majeure d'inspiration est évidemment libérale mais sans être unique. Des pays très différents sont concernés par des réformes qui ont été engagées parfois dès les années 1970 et surtout depuis les années 1980 : les pays anglo-saxons bien sûr, mais aussi les pays scandinaves. Certains le font à grand renfort de communication (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande…), mais Pollitt et Bouckaert (2004) invitent à ne pas s'y laisser tromper : à des degrés divers et selon des objectifs et des voies quelque peu spécifiques, la plupart des Etats des pays développés ont des programmes de réforme touchant l'efficacité de leur fonctionnement.

Nous présentons ici le concept de réforme managériale publique. L'analyse de la littérature révèle que le concept met en tension deux dimensions : le volontarisme et l'intentionnalité

d'une part, le poids des structures institutionnelles, d'autre part. La prise en compte de cette tension invite à mettre en perspective historique la dynamique de construction des réformes managériales publiques.

1.1.1 - Le caractère intentionnel du changement

Les différentes définitions de la notion de réforme managériale publique ont en commun d'insister sur le caractère intentionnel des changements opérés.

Hood (1998 : 196) montre que la réforme managériale publique puise sa dynamique dans une volonté de changement orientée vers une représentation idéalisée des résultats à atteindre. Il considère que l'idée de « modernisation » est indissociable du processus de réforme, elle revêt quatre arguments:

a) Un mouvement très net peut être identifié, rompant avec les régulations organisationnelles classiques pour mettre à la page managériale les techniques et manières de faire dans le secteur public.

b) Cette rupture est inévitable et irréversible.

c) Cette rupture conduira bientôt à la convergence de toutes les administrations, le même esprit modernisateur se diffusant partout.

d) Ces changements sont très profitables et doivent être espérés.

Ces arguments naturalisent et idéalisent la réforme de l'Etat (Bezes, 2005a : 207). D'une part, la réforme est présentée comme l'inéluctable adaptation aux changements de l'environnement (b et c). D'autre part, la réforme est idéalisée comme étant par essence bénéfique (a et d).

Selon Pollitt et Bouckaert (2004 : 8), la réforme managériale publique consiste « en des changements délibérés apportés aux structures et processus des organisations du secteur public avec l'objectif d'obtenir d'elles qu'elles fonctionnent mieux».

Boyne et *al.* (2003 : 3) la définissent comme « un changement délibéré des modes de conception et de production des services publics ». Cette définition insiste sur le caractère délibéré du changement, et souligne que celui-ci englobe les structures matérielles et la manière de concevoir les services publics.

Dror (1976 : 129) souligne que la réforme est « une activité consciente et finalisée davantage que le point final d'un changement administratif ». Deux aspects ressortent de cette définition. D'une part, l'activité de réforme est principalement cognitive, d'autre part, la réforme est une modalité particulière de changement organisationnel, dirigée et intentionnelle davantage qu'émergente et imposée.

De son côté, Padioleau (2003 : 157) distingue changement et réforme en fonction de la profondeur des modifications opérées :

- *Le changement :* « modifie des activités, des opérations – les conduites d'accueil des usagers - *mais* les clés de voûte restent en l'état - le statut de la fonction publique par exemple ». Le changement correspond donc à des démarches incrémentales, à des aménagements dosés et souvent cantonnés dans les marges de l'action.
- *La réforme* : « active des phénomènes visibles de « restructurations », de « reconfigurations » (*reengineering*) parmi lesquelles, en première ligne, des réductions d'effectifs d'agents publics ».

Volubile défenseur d'une stratégie de changement du secteur public, Padioleau indique que l'utilisation de la formule « réforme de l'Etat» a deux implications néfastes :

(1) Une représentation colossale et irréaliste de l'Etat (Padioleau, 2003 : 162). L'Etat est perçu comme un grand tout homogène, surplombant les intérêts particuliers ; riche en ressources d'autorité et contrainte nécessaires pour accomplir sa vocation.

(2) Elle sous-tend une conception « héroïque » des réformateurs. Elle « suppose des circonstances rares, appelle des prouesses, ou pour mieux dire, des « coup d'Etat » au sens initial de l'expression – l'acte extraordinaire auquel un gouvernement a recours pour ce qu'il conçoit être le salut de l'Etat […] Comprendre « La Réforme » mérite la compétence de l'abstraction, la hauteur de vue, l'augure du long-terme d'esprits disciplinés par les épreuves de concours élitistes et par les pratiques des grands corps » (*Ibid*.).

La définition proposée par Padioleau met donc encore en avant l'intentionnalité visible des politiques réformatrices, exhibant la force de la volonté de leur promoteur. On peut donc considérer que la formulation d'une politique de réforme de l'Etat comporte une dimension de mise en scène, l'élaboration d'un récit symbolique dans lequel l'administration est une variable dépendante de l'environnement et de la volonté des dirigeants politiques et administratifs.

Ce faisant, la notion même de réforme de l'Etat n'est pas neutre. Selon Padioleau (2002), les politiques de réforme de l'Etat mettent en évidence la tension entre une conception organisationnelle et une conception institutionnelle de l'action publique. Il définit les concepts d'« institution » et d'« organisation » de la manière suivante :

- *Organisation* : type d'acteur collectif formel dominé par les régulations des rationalités instrumentales-utilitaires, de concert avec les rationalités cognitives.
- *Institution* : l'institution valorise une régulation commune du couple des rationalités instrumentales/utilitaires avec d'autres rationalités, principalement axiologiques mais aussi affectives et traditionnelles.

Selon l'auteur, la réforme de l'Etat véhicule par essence une conception organisationnelle de l'action publique qui lors de sa mise en œuvre va nécessairement entrer en conflit avec les conceptions institutionnelles le plus souvent portées par les acteurs de terrain.
Cette conception dialectique de la réforme de l'Etat implique de penser la politique réformatrice comme un processus historique résultant de stratégies d'acteurs multiples aux intérêts contradictoires. Cette historicisation de l'activité réformatrice va de pair avec la révélation de sa dimension normative. Prenant l'exemple de la réforme managérialiste des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), Padioleau montre que la diffusion d'une rationalité technico-économique ne fait pas disparaître radicalement les nombreuses rationalités normatives liées à l'institution historique des pompiers mais elle les subvertit, les accommode et, progressivement, les dénature. Le réformisme est pervers dans la mesure où tous les acteurs revendiquent les valeurs d'origine – tous « jouent » avec les symboles historiques – mais ils instillent, parallèlement, de nouvelles règles. Bezes (2005a : 211) souligne dans son commentaire de l'ouvrage de Padioleau que « la nouvelle Organisation rationalisée devient progressivement une Institution qui crée de l'irréversible et qui enferme les pratiques des SDIS dans une voie particulière (comme le fut le républicanisme) dont il sera difficile de sortir ».

En résumé, les réformes managériales publiques mettent en tension une volonté de transformation balistique, avec une cible plus ou moins claire au départ, et des structures institutionnelles, objets et point d'appui de ces transformations. Il convient donc d'identifier les mécanismes qui permettent d'articuler cette volonté à ces structures.

1.1.2 - Articuler pratique et théorie de la réforme de l'Etat : la notion d'ordres institutionnels

Nous présentons ici l'autre versant de l'analyse des politiques réformatrices, les structures institutionnelles qui les reçoivent et en sont l'objet. Partir de ces structures aide à ne pas « surestimer la portée des concepts sur les pratiques et l'histoire, et partir des organisations comme autant d'univers éclatés pousse à s'interroger sur la mise en cohérence de l'action publique sans avoir recours à quelque grand horloger (le haut fonctionnaire ou l'homme politique providentiel et charismatique) » (Rouban, 2003 : 157).

Ainsi, la sociologie historique des politiques de réforme de l'Etat, telle que développée en France par les chercheurs du CERSA, appréhende la réforme de l'Etat « non comme une logique politique simple de changement volontariste ou comme l'expression d'autorégulations » mais plutôt comme le réajustement de trois niveaux d'action publique: les organisations, la théorie de l'action publique portée par les équipes gouvernementales et « les ordres institutionnels » qui viennent articuler l'action des organisations aux principes de l'économie politique retenus par le pouvoir en place.

Bezes (2002a : 5) recense trois caractéristiques majeures des activités de réforme de l'Etat :

(1) Ce sont des « politiques constitutives » (Lowi, 1985) : « il s'agit de politiques réflexives qui revendiquent d'agir *sur* l'Etat *dans* l'Etat » (2002a : 5). Elles fixent les règles d'élaboration des règles, distribuent le pouvoir et réaffirment les principes fondamentaux.

(2) Elles sont « transversales » : elles s'appuient sur des procédures, des techniques, des instruments ou des normes qui revendiquent une universalité et une flexibilité les rendant indistinctement applicables à " l'administration ", c'est-à-dire à l'ensemble des structures (ministères, services, bureaux) ou à l'ensemble des agents publics.

(3) Elles sont « inter-institutionnelles » : elles s'efforcent de coordonner et d'intégrer, sous les mêmes principes et méthodes, des institutions ministérielles enchâssées dans leur histoire et leurs structurations singulières. Ainsi, le développement d'une gestion prévisionnelle des effectifs, la transformation des départements ministériels en agences valent pour la bureaucratie dans son ensemble, sans considération des caractéristiques propres aux ministères sectoriels. Ces mesures sont censées s'appliquer uniformément.

Cette position « inter » des politiques de réforme les place naturellement dans le giron des ministères fonctionnels, voire au plus haut de la hiérarchie politico-administrative. La position médiane des politiques de réforme doit donc être mise en relation avec leur caractère théorique et normatif. Celles-ci visent à faire adhérer, ou imposer à d'autres administrations une façon de penser l'administration. Un premier mode d'articulation entre théorie et pratique se révèle donc au travers de l'instrumentalisation de doctrines en règles de fonctionnement.

Par ailleurs, la position médiane des politiques de réforme les expose aux « effets négatifs de conjonctions d'intérêts institutionnels défavorables, à des problèmes de coopération ou à des procès en légitimation » (Bezes, 2002a : 6). Il convient donc de les analyser au sein de leur ordre institutionnel pour saisir les dynamiques de construction et de partage de visions communes et les multiples transactions nécessaires à l'élaboration de normes communes acceptables et surtout applicables dans les ministères.

La notion d'ordre institutionnel souligne les interdépendances entre les institutions qui composent l'Etat. Par exemple, « les ministères développent des stratégies intentionnelles relativement homogènes, s'efforcent de contrôler d'autres institutions de la configuration, disposent pour ce faire de ressources variables (asymétrie entre elles) et ne sont pas sur des temporalités identiques (certains sont plus anciens que d'autres, ont accumulé plus d'expériences ou d'expertises, sont plus pérennes que d'autres,…) » (Bezes, 2002a : 5). Chacun est donc porteur d'ordre mais les interactions qui font l'Etat génèrent des conflits et des contradictions (Orren et Skowronek, 1994 : 320-323).

Rouban (2003 : 6) définit l'ordre institutionnel comme une « structure normative qui vient définir l'horizon de sens d'une pluralité d'acteurs et d'organisations dans la mise en oeuvre de l'action publique qui leur est confiée ». L'ordre institutionnel comprend trois éléments :

(1) Un mode d'arbitrage des conflits : par exemple, le recours à la grève et à l'affrontement social dans le secteur public, ou l'appel au supérieur hiérarchique dans les entreprises privées.

(2) Des modes de légitimation de l'action poursuivie par les agents ou les services. En deux décennies, l'on est passé d'une légitimation par la modernisation de la société (la haute figure du technocrate) à une légitimation davantage influencée par l'éthique et l'équité (écouter les usagers et différencier leurs demandes, respecter l'État de droit).

(3) Enfin, on doit tenir compte du rapport entre l'action individuelle et l'action collective. Ce rapport joue dans les capacités de mobilisation collective et d'engagement syndical mais également dans la définition des trajectoires professionnelles et dans la socialisation des fonctionnaires. La conception d'une carrière « réussie » n'est donc pas la même et se joue aussi bien dans les valeurs portées par chaque fonctionnaire que dans leur normalisation par le groupe. Plus généralement, le rapport entre l'action individuelle et l'action collective permet de mesurer le degré de corporatisme ou d'anomie d'un secteur professionnel. On doit donc tenir compte de l'interaction entre les outils de modernisation et les parcours professionnels.

Ces ordres institutionnels sont multiples, relativement stables à moyen terme et peuvent très bien coexister sans obéir aux mêmes lois de mouvement ni aux mêmes rythmes. La réforme de l'État est très concrètement composée de ces réajustements entre ordres institutionnels différents et, au sein de chaque ordre, de certains de ses éléments constitutifs.

La réforme de l'État reste donc très largement une construction politique où l'objectif est soit de donner l'impression que l'on achève une évolution « naturelle » (la « convergence européenne », l'alignement du public sur le privé, etc.), soit de faire acte de volontarisme en jouant sur des variables que l'on peut maîtriser au moins en partie (les effectifs de la fonction publique, le budget des ministères). Le principal travail politique consiste alors à proposer un récit permettant de mettre en cohérence actions volontaires et effets induits afin de transformer la réforme en objet politique. Le détour par la notion d'ordres institutionnels permet de souligner que le succès des politiques de réforme tient non seulement à la capacité des dirigeants à construire une vision politique pour donner du sens à ces réformes, mais à constituer des « relais » de leur vision dans les différents univers et niveaux professionnels qui trament les organisations étatiques. De même, elle invite à atténuer l'impression d'uniformité qu'annoncent les politiques réformatrices. Une même démarche, un même dispositif connaîtra des degrés d'acceptation, d'appropriation et de manipulation fonctions de l'histoire propre à chaque administration. Les conséquences analytiques de ce constat sont doubles. D'une part, une analyse des politiques de réforme ne peut être faite sans tenir compte de leur contexte historico-institutionnel et, d'autre part, les conceptions et pratiques des récepteurs des réformes doivent faire l'objet d'autant d'attention que celles des promoteurs.

1.2 - Les types de politiques de réforme de l'Etat : des niveaux de convergence aux modèles de réforme

Les développements précédents ont montré que la réforme managériale publique est le fruit d'une tension entre des volontés et des institutions. Ce constat induit deux conséquences. D'une part, l'historicité des tentatives de mise en correspondance entre ces deux dimensions est mise en avant, et d'autre part, les diverses alliances, ruptures, compromis et rejets qui ont lieu peuvent aboutir à ce qu'une même volonté produise des résultats très différents en fonction des situations rencontrées.

Le développement qui suit vise à rendre compte de cette variété et de cette historicité sur une base empirique et non plus théorique. Dans un premier temps, nous mobilisons les travaux de sociologie historique comparée, qui montrent que la notion même d' « Etat » a subi des trajectoires complexes et que la diffusion du modèle étatique recouvre en fait des réalités très contrastées. Faisant, par analogie, l'hypothèse que la diffusion du modèle du NPM masque également des réalités et appropriations très contrastées, nous mobilisons dans un second temps les travaux de Pollitt qui contestent l'idée d'une totale homogénéisation administrative en distinguant quatre niveaux de convergence. Enfin, nous présentons les quatre modèles de politique de réforme managériale identifiés par Pollitt et Bouckaert dans le cadre de leur analyse comparée de 15 Etats. Par delà le repérage de différents degrés et modèles de réforme, cette recension apporte un cadre interprétatif pour l'analyse de la politique réformatrice française présentée dans la section suivante.

1.2.1 - La diffusion du modèle étatique entre fiction et ré-appropriation

Avant de présenter les effets des politiques de réforme de l'Etat sur la convergence des Etats contemporains, il nous semble important de rappeler que la notion d'Etat elle-même est une forme d'organisation politique culturellement située ayant fait l'objet d'une diffusion mondiale. L'intérêt de ce rappel global par rapport à notre recherche est de nourrir un raisonnement par analogie. L'analyse de l'hybridation de la forme occidentale de l'Etat avec les sociétés locales que propose Bayart (1989) conduit à deux constats qui font écho à notre recherche. D'une part, les institutions locales antérieures à l'arrivée de la forme étatique occidentale n'ont pas totalement disparu et se sont adaptées. D'autre part, les nouvelles institutions mises en place ne ressemblaient guère à leur modèle.

L'Etat est une forme d'organisation qui a vu le jour en Europe occidentale vers le XIII^{ème} siècle, mais qui n'a pris sa forme définitive que vers les XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Si l'on s'en tient à la définition classique de l'Etat de Weber[21] (1919), rares sont les pays qui peuvent prétendre à ce qualificatif. Pourtant tous tendent aujourd'hui à être considérés comme des Etats, l'ONU en recense 194. Ce décalage entre la définition idéale-typique et la réalité de l'usage du terme d'Etat est la conséquence de la diffusion du modèle étatique du fait de la colonisation et, plus largement, du resserrement des relations d'échange et de dépendance entre les différentes nations. L'Etat a été exporté hors d'Occident. Il ne s'agit donc pas d'une production locale ; sa mise en place a été rapide alors qu'elle avait demandé plusieurs siècles en Europe. Si l'Etat reste l'organisation politique visible dans les continents autres que l'Europe et l'Amérique du Nord, il y est fréquemment très fragile. L'Etat importé semble parfois n'être qu'une « coquille vide » (Badie, 1992).

Deux hypothèses s'affrontent pour l'évaluation du succès de la « greffe » du modèle étatique occidental (Lambert et Lefranc, 2003 : 12). Pour Badie (1992), l'Etat importé dans les pays du Sud n'est qu'une forme d'organisation le plus souvent fictive, inadaptée et concurrencée par d'autres formes d'organisation plus réelles. L'importation de l'Etat a de surcroît provoqué une déstabilisation des sociétés concernées. Au contraire, selon Bayart, l'Etat a certes été importé, mais les populations locales se sont réappropriées cette forme d'organisation jusqu'à en faire parfois la modalité effective d'exercice du pouvoir. Si ces deux auteurs s'accordent sur le fait que l'importation du modèle n'a pas pris, même dans les situations coloniales, la forme d'une imposition arbitraire aux populations locales, ils divergent sur la portée de sa ré-appropriation par les élites locales. Pour Badie, elle n'a pas suscité de réelles innovations, pour Bayart, elle a produit des dynamiques politiques nouvelles.

Les structures politiques occidentales importées se sont, selon ce dernier, hybridées avec les structures locales, lesquelles ne doivent pas être considérées comme fixes : elles sont aussi historiques, et donc susceptibles de connaître des transformations, que le sont les Etats occidentaux. La convergence entre ces différentes modalités d'exercice du pouvoir et d'organisation sociale a été incomplète, mais a provoqué un infléchissement mutuel. Si

[21] « une « entreprise politique à caractère institutionnel » lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime » Ce modèle idéal-typique repose sur des conditions strictes : la construction d'un appareil politique exerçant un pouvoir impersonnel , la séparation des ressources publiques de celles des gouvernants (la dépatrimonialisation) et la constitution d'une bureaucratie basée sur les compétences spécifiques des agents.

l'échec de la greffe de l'Etat semble avéré, il ne l'est que par rapport à un modèle d'Etat idéal-typique. Or, les Etats occidentaux se sont eux-mêmes, le plus souvent, accommodés de pratiques peu conformes à ce modèle. Cette relativisation du modèle occidental d'Etat montre qu'il relève davantage du repère théorique que de la description d'une modalité effective de l'exercice du pouvoir.

Ces modèles explicatifs, bien qu'ils s'appuient sur des variables distinctes, proposent des « cartes » convergentes. Ils montrent la complexité des trajectoires historiques débouchant sur la construction de l'Etat. Il est frappant de constater à quel point les problématiques de modernisation du secteur public aboutissent à des constats similaires à ceux de la diffusion de la forme étatique. Hood considère par exemple que « *a vision of global transformation of public management into a convergent « modern » style is likely to be exaggerrated because it ignores powerful forces of path-dependency and self-disequilibration –that is, the capacity of management reform initiatives to produce the opposite of their intended result »*[22] (Hood, 1989 : 195).

La reconnaissance de l'égale historicité et évolutivité des sociétés locales face aux sociétés occidentales peut aider à comprendre la diversité des effets de la diffusion du NPM dans l'ensemble des pays développés. Cette diffusion a percuté des administrations ayant leurs propres histoires et leurs propres dynamiques. Mais elle a également provoqué un infléchissement du modèle. Cette double dérive permet également de comprendre la difficulté à définir ontologiquement le management public : étant une importation du management dans le public, le management public doit être pensé sur le mode de l'ajustement mutuel. Son ontologie est d'être génétique, d'être un devenir. Si l'on accepte à la fois la généticité du management public et sa mutualité, alors on considère que le public, ni plus ni moins que le management sortent transformés de cette collision. Cela conforte notre choix d'abandonner le nominalisme et l'idée de l'existence d'un fond commun universel au management qui implique de nous distancer tant des promoteurs des solutions managériales que de ceux qui les dévoilent et les critiquent. L'analogie avec les théories de l'importation de l'Etat conduit à se demander si ce n'est pas le modèle du NPM lui-même qui relève du seul repère théorique.

[22] « L'idée d'une transformation généralisée du management public convergent vers un style « moderne » est exagérée. Elle ignore la puissante influence de la dépendance au sentier et de l'auto-déséquilibre – que l'on peur définir comme la capacité des réformes managériales à produire l'inverse des effets recherchés ».

1.2.2 – Des niveaux de convergence variables

Afin de saisir le degré de convergence des administrations publiques et de suivre les trajectoires particulières des réformes quatre niveaux de convergence doivent être distingués (Pollitt, 2002 : 477-478) :

1) *La convergence discursive* : les analystes et les acteurs parlent et écrivent de plus en plus à propos des mêmes concepts (budgets de performance, TQM, …). L'agenda converge au niveau conceptuel.

2) *La convergence décisionnelle* : les dirigeants (gouvernements, parlements, conseils d'administration…) décident publiquement d'adopter une nouvelle forme d'organisation ou une nouvelle technique. Par exemple, le Royaume-Uni a adopté une charte des citoyens en 1991, la France en 1992, la Belgique en 1993, l'Italie en 1993…

3) *La convergence des pratiques* : les organisations publiques se mettent à fonctionner de manière de plus en plus similaire. Par exemple, les appels d'offres compétitifs concernent une part de plus en plus importante des dépenses budgétaires pour un très grand nombre d'organisations publiques, quels que soient les secteurs d'activité. C'est également le cas des régimes indemnitaires à la performance qui concernent une part croissante de fonctionnaires.

4) *La convergence des résultats* : elle a lieu quand les réformes produisent des effets (attendus ou inattendus) d'une manière telle que les résultats et les effets (*outputs* et *outcomes*) de l'action publique convergent. Par exemple le coût moyen d'obtention d'un passeport peut diminuer dans plusieurs Etats à la suite d'une reconfiguration du processus, ou le temps d'attente à l'hôpital peut chuter dans tous les hôpitaux d'un pays à la suite d'une démarche TQM ou d'une comparaison internationale conduisant les hôpitaux les moins performants à imiter les pratiques des meilleurs, faisant que les standards finissent par converger.

Cette classification proposée par Pollitt s'inspire de l'analyse de Brunsson (1989) qui distingue les discours, décisions et actions organisationnelles. Ce dernier affirme que, la plupart du temps, les organisations affirment une chose, en décident une autre, et réalisent quelque chose encore différent de ce qu'elles ont décidé. Pollitt rajoute à ce triptyque l'étape

des résultats pour souligner que ces derniers ne correspondent pas nécessairement aux objectifs des actions menées (Pollitt, 2002 : 486)

Ainsi, les niveaux de convergence administrative sont indépendants. Constater un certain niveau de convergence n'implique pas une convergence au niveau suivant. Le processus est remis en cause à chaque étape. Il peut refluer ou disparaître.

L'analyse comparative des réformes dans le secteur public est sujette à un biais important. En effet, il est beaucoup plus facile pour un chercheur d'identifier un des deux premiers niveaux de convergence, dans la mesure où il suffit de réaliser une analyse documentaire, de discours, rapports, programmes ou textes de lois désormais accessibles sans délai et à faible coût. L'analyse des actions et de leurs effets suppose quant à elle une investigation beaucoup plus lourde, longue et coûteuse. Ce biais peut permettre d'expliquer la tendance des chercheurs à identifier plus aisément une convergence discursive et décisionnelle qu'une convergence des actions et des résultats.

Une floraison de preuves indique une convergence discursive des pays de l'OCDE vers les concepts et la phraséologie du NPM. C'est le niveau où la convergence est la plus frappante. Pollitt (2002 : 488) souligne toutefois que l'enthousiasme qui porte le discours de la réforme varie : les pays anglophones, les Pays-Bas et les pays scandinaves ont été les plus euphoriques, tandis que l'Allemagne, la France et les pays Méditerranéens ont été plus réservés même au plan rhétorique.

Les preuves de convergence décisionnelle recouvrent les mêmes bases géographiques mais des différences apparaissent dans le groupe anglophone où l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont pris des décisions plus radicales que les Etats-Unis et le Canada (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Les données concernant la convergence des pratiques manquent ; mais, selon Pollitt (2002 : 489), des indications laissent penser que des différences durables se maintiennent à l'intérieur des groupes identifiés. Cela suggère que la convergence des pratiques est significativement moindre que ce que la convergence des discours et décisions pourrait amener à penser. De plus le secteur d'activité devient à ce stade le facteur de différenciation principal : dans de nombreux pays les services les plus complexes (comme l'éducation ou la santé) s'adaptent

plus difficilement au modèle du NPM que les activités dont les processus de production sont uniformes et dont les résultats et effets sont plus aisément observables et mesurables (Lane, 2000). Les informations sur la convergence des résultats sont également manquantes et rien ne permet d'affirmer qu'une convergence des résultats des actions publiques existe ni ne se dessine.

Ainsi, la diffusion internationale des préceptes et concepts du NPM ne conduit pas à l'homogénéité des administrations publiques. Une fois le caractère fragmentaire de la convergence souligné, il convient de présenter les classifications possibles des réformes. La classification des modèles de réforme dominant les analyses comparatives est due à Pollitt et Bouckaert qui identifient quatre modèles principaux de réforme dans les pays de l'OCDE.

1.2.3 - Le modèle des 4 « M » : maintenir, moderniser, mettre sur le marché, minimiser

Pollitt et Bouckaert (2004) distinguent quatre idéaux-types de réforme managériale publique, surnommés « les quatre M »: maintenir, moderniser, mettre sur le marché, minimiser. Ces stratégies sont mélangées et leurs proportions varient selon les préférences politiques ou les besoins de l'agenda.

1) *Maintenir* : signifie que l'on renforce les contrôles traditionnels, que les dépenses sont réduites, que l'on ne recrute plus d'agents publics, que des campagnes sont lancées contre le gaspillage, la corruption, les fraudes. La stratégie de maintien (ou maîtrise) cherche à résoudre les problèmes en utilisant plus et mieux les systèmes de pilotage, de contrôle et d'évaluation qui existent déjà. Elle constitue le niveau de réforme minimal et incrémental. L'Allemagne, au niveau fédéral, offre un bon exemple de ce type de stratégie.

2) *Moderniser* le secteur public consiste à s'engager dans des procédures plus rapides et plus souples, qu'elles concernent le budget, la comptabilité, la gestion du personnel ou des finances en général, ou bien encore les prestations de services aux usagers. Le secteur privé constitue alors la source d'inspiration principale pour développer de nouvelles techniques. Mais la finalité de ce modèle de réforme est de sauvegarder l'étendue des services proposés par le secteur public. Les changements opérés dans le cadre de cette stratégie de réforme sont plus profonds que dans la stratégie de maintien et modifient les relations de l'administration à son environnement (élus et citoyens). Bouckaert (2000) identifie deux sous-modèles de

modernisation. (2-1) Un premier sous-modèle consiste à laisser les managers libres de leur gestion en déréglementant leur environnement de travail. Cela présuppose que les managers publics soient porteurs d'initiatives et qu'ils amélioreront leurs propres opérations une fois qu'ils auront été libérés des réglementations bureaucratiques et du poids de la hiérarchie traditionnelle. (2-2) Un autre sous-modèle, met l'accent sur l'implication des citoyens et des usagers des services publics dans toute une gamme de processus participatifs. Ces deux sous modèles mêlent à des degrés divers des stratégies ascendantes et descendantes.

3) *Mettre sur le marché* : consiste à instaurer autant de mécanismes de type marchés qu'il est possible au sein du système administratif et juridique. Des exemples en sont fournis par l'utilisation de bons d'échange, d'appel d'offres, de comparaison de coûts, etc. Les organisations du secteur public sont mises en concurrence entre elles afin d'accroître l'efficacité et la capacité de réponse aux demandes des usagers. Cette stratégie appelle la diffusion au sein du système administratif d'une culture et d'un ensemble de valeurs propres au marché. Une nouvelle terminologie apparaît qui transforme le gouvernement en organisation compétitive, flexible, et qui démontre sa performance par la comparaison avec d'autres organisations similaires.

4) *Minimiser* le secteur public constitue une quatrième stratégie. Elle implique que des mécanismes soient instaurés et des décisions prises afin de transférer autant de tâches que possible au marché à travers la privatisation ou la contractualisation. Cela conduit à évider la machinerie de l'état. Il en découle également une intensification des contacts directs entre le système politique et l'économie de marché sans la médiation de la bureaucratie. Une telle stratégie recouvre une évolution politique au terme de laquelle, par exemple, les prestations de sécurité sociale, les prisons et même les forces de l'ordre sont gérées par des entreprises privées. L'administration publique devient l'ombre d'elle-même, agissant pour l'essentiel comme une sorte de petite *holding*.

Ces modèles sont mêlés en pratique et les auteurs soulignent que la plupart du temps l'on peut constater un couplage entre «minimisation et mise sur le marché » et entre « maintien et modernisation ». Ces couplages ont une base géographique assez claire et permettent de dresser un clivage entre les pays anglo-saxons et les pays européens. Selon Kickert (1997) l'origine culturelle des projets est un facteur du réformisme modéré en Europe continentale : la tradition administrative européenne fondée sur l'Etat de droit aménage tout autant qu'elle

limite des solutions d'origine anglo-saxonnes qui ignorent cette culture de la précellence de l'intérêt général. Selon Pollitt et Bouckaert, il n'y a pas là simple résistance des Etats-européens, mais les éléments constitutifs d'un modèle réformateur particulier fondé sur le renouveau et l'aménagement des principes traditionnels sans pour autant les abandonner. Ils nomment cet idéal-type de réforme : *Neo-Weberian State*. Nous nous appuyons sur cette typologie pour interpréter la politique de réforme conduite en France.

Section 2 : Historique de la politique de réforme de l'Etat Français : un managérialisme modernisateur modéré

> *« Si l'on considère que l'Etat constitue bien ce système de rôles institutionnalisés fonctionnant de manière permanente, seul détenteur légitime de l'usage de la force, contrôlant le territoire sur le quel il exerce sa souveraineté, exerçant un pouvoir de tutelle sur la plus lointaine des provinces, défendant aussi les frontières, machine politico-administrative mise en œuvre par des fonctionnaires recrutés de manière impersonnelle sur des critères méritocratiques, l'Etat, en France, apparaît bien comme le type idéal de l'Etat. » Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, sociologie de l'Etat.*

Cette section poursuit un double objectif : présenter une rétrospective historique des initiatives managériales menées dans le secteur public français et caractériser ces initiatives réformatrices en regard des typologies recensées précédemment (*cf.* chap. 2, section 1).

L'analyse socio-historique de l'émergence des politiques de réforme de l'Etat en France met en lumière des mécanismes d'appropriation très similaires à ceux de l'importation du modèle étatique dans les pays africains étudiés par Bayart (cf. supra). En effet, Bezes (2002a : 23) considère que les idées néo-managériales circulant dans l'administration française des années 1990 « ne sont pas mécaniquement importées mais elles sont au contraire fabriquées et appropriées dans le cadre de réseaux professionnels spécialisés dont la vocation est de fabriquer des « standards de gestion publique » et de mettre en place des processus de transfert […] Ces réseaux organisationnels structurent la professionnalisation du « nouveau management public » et rendent possible sa diffusion et ses appropriations nationales spécifiques ». Cette théorie de la réforme de l'Etat ne peut être isolée du contexte socio

politique de sa formulation (Rouban, 2003). Ainsi une rapide rétrospective historique des initiatives managériales s'impose bien qu'elle soit par nature réductrice puisque seule la période contemporaine est présentée[23].

Laufer (1985) identifie trois périodes dans la gestion publique en France : entre 1790 et 1900 l'Etat gendarme règne, entre 1900 et 1945/60 l'Etat-providence se déploie et depuis 1945/60 « on ne sait plus où commence et ou finit l'Etat » (Laufer, 1985 : 21). Cette périodisation repose sur deux fils directeurs : premièrement, l'évolution des critères de service public : elle donne accès aux principes qui fondent les organisations publiques. Deuxièmement, l'effacement progressif de la frontière séparant secteur public et secteur privé.

Durant la période 1790/1900 c'est l'origine du pouvoir qui fonde la légitimité des organisations publiques : la puissance publique est respectée car elle incarne le droit formulé par des hommes politiques élus par les citoyens. Les secteurs public et privé sont nettement différenciés. Dans le secteur public règne la loi politique (libéralisme politique) et dans le privé règne la loi du marché. Pourtant, toute une série d'événements (la révolution industrielle, l'urbanisation, l'impératif d'unification linguistique…) poussent l'Etat à déborder ses fonctions strictement régaliennes. L'Etat devient l'organisateur de la nation et le protecteur de la santé des personnes (Rosanvallon, 1990). Ce faisant les fondements de sa légitimité se déplacent.

Entre 1900 et 1945/60, la finalité du pouvoir (intérêt général) devient le fondement de sa légitimité. De nouvelles administrations de gestion apparaissent et mobilisent des moyens pour atteindre des finalités publiques. Elles ont une fonction qui n'est pas en soit publique (conception de bâtiments, productions de biens) mais leur publicitude vient du fait que ces productions auront un usage public (routes, canalisations…). D'un autre côté, la croissance de la taille des firmes consécutive à la révolution industrielle conteste les principes libéraux d'auto-organisation du marché. Le capitalisme joue contre le marché et pousse l'Etat à

[23] Pourtant, de nombreux travaux (Legendre, 2007 ; Rochet, 2007 ; Santo et Verrier, 1993) soulignent que l'analyse des micro-transformations techniques de l'action publique méritent d'être replacées dans une perspective temporelle longue. Il n'est pas anodin, même dans une étude empirique des outils de gestion dans les OI d'avoir à l'esprit que : « notre administration laïque, républicaine et moderne s'est édifiée sur la place laissée vide par la théocratie, voila qui permet de comprendre que des enjeux symboliques et structuraux puissants traversent aujourd'hui notre vision de l'Etat […] Le management prononce dans les administrations la mort d'une image ou l'effondrement de référents symboliques. Chaque avancée du management dans les services publics annonce, un peu plus à chaque réforme, la sécularisation des institutions publiques» (Santo et Verrier, 1993 : 11-13).

intervenir juridiquement pour faire respecter les lois du marché (lois anti-trust, droit de la concurrence). C'est la première justification de l'intervention de l'Etat dans la sphère marchande, base de la dilution des frontières public/privé qui caractérise la dernière période.

En effet, depuis 1945/60, les frontières entre secteurs public et privé s'estompent et leur légitimité est en crise. Les entreprises sont sommées par les consommateurs d'assumer leur responsabilité sociale. Elles doivent mener des actions bénéfiques à leur environnement, les rendre visibles (Développement Durable, mécénat,…) et conformer leurs pratiques de gestion aux valeurs de la société (égalité homme/femme, respect de la diversité…). De leur côté, les administrations sont sommées de prouver leur efficacité (par l'importation des outils de gestion du secteur privé) et leur humanité (en accordant de nouveaux droits aux administrés). Désormais, la légitimité repose sur les méthodes de gestion qui permettent de démontrer le bien fondé des actions engagées.

Nous nous concentrons sur la dernière période identifiée par Laufer (1985) en mobilisant les travaux de la sociologie historique des politiques de réforme de l'Etat (Bezes, 2002, 2005b et Rouban, 2003), afin de présenter le plus concrètement possible le contexte de notre terrain d'étude.

Afin de synthétiser les différentes césures chronologiques rencontrées dans la littérature, nous distinguons trois périodes : de l'entre deux guerres à 1945/60, de 1945/60 à 1989 et de 1989 à nos jours. Ce découpage reprend à l'analyse de Laufer (1985) le flou laissé sur la période 45/60 qui en fait une période pivot entre la fin d'une ère et le début d'une autre puisque durant cette période la réforme de l'Etat cesse d'être un problème d'ordre constitutionnel pour devenir un problème administratif. La deuxième césure (1989) s'explique par l'émergence à l'intérieur de l'administration française d'une doctrine cohérente et originale de la réforme. Entre 1945/60 les initiatives managériales se multiplient mais elles sont diffuses et sans consistance idéologique propre.

2.1 - De l'entre deux guerres à 1945/60 : de la rationalisation du parlementarisme à la technocratie keynésienne

Sous les Troisième et Quatrième républiques, la réforme de l'Etat consistait essentiellement à rationaliser le parlementarisme pour stabiliser et renforcer le régime républicain. La réforme de l'Etat est alors comprise comme une réforme constitutionnelle (Lettre sur la réforme du gouvernement de Blum en 1917, discours d'Evreux du Président Millerand en 1921, discours de Bayeux du général de Gaulle en 1946). La fin de la seconde guerre mondiale marque une rupture : la légitimité de la forme républicaine du gouvernement n'est plus contestée et la constitution du 4 octobre 1958 vient fixer durablement la répartition des pouvoirs au sein de l'Etat. La rationalisation du parlementarisme qu'elle opère au moment où l'Etat est au sommet de son influence conduit à un resserrement de la réforme de l'Etat sur la réforme administrative. En effet, la relation entre les différents pouvoirs étant durablement stabilisée au profit de l'exécutif, les leviers d'optimisation sont désormais à rechercher au sein de la machinerie administrative que ce dernier pouvoir contrôle.

2.1.1 - Les crises et la critique du parlementarisme

Après 1918, s'engage une réflexion sur les structures de l'État, sur son incapacité à prévoir et sur le coût énorme de la victoire tandis que l'idée d'un État commandant à l'industrie commence à s'imposer. Un courant technocratique réclame alors une administration autonome et rationnelle gérée par « la sélection d'une élite assurant la régularité et le progrès ». La crise des années trente et les crispations subséquentes de la vie politique vont accroître leur audience. Les difficultés matérielles s'accentuent pour tout un chacun, le corps social réagit mal aux scandales politico financiers qui jalonnent la troisième république (Panama, Aéropostale, Oustric et encore plus significativement l'affaire Stavisky de 1933-34). En résultent les grandes manifestations où critique des gouvernements et du régime parlementaire se rejoignent. C'est dans cette perspective que se développent dans l'entre-deux guerres plusieurs courants de pensée technocratiques, consistant à donner aux élites d'Etat, formées par des grandes écoles, un rôle central dans la modernisation de la société française. Le mouvement « X-crises », animé par des polytechniciens, milite pour l'adoption d'un système de planification calqué sur le modèle soviétique, c'est-à-dire où les études des experts (*Gosplan*) déterminent les choix politiques. Des syndicalistes réformateurs, minoritaires au sein de la C.G.T., défendent aussi l'idée d'une planification comme technique

anti-crise et outil de régulation permettant une transition douce vers le socialisme. Ces deux groupes forment la matrice des milieux technocratiques, modernistes et réformateurs de 1945. Puis, l'école nationale des cadres d'Uriage sera, pendant la guerre, le ferment d'une conception de l'Etat moderne, qui se développera à travers les innovations institutionnelles de la Quatrième République. La planification, l'aménagement du territoire, l'organisation par l'Etat du dialogue social, la refonte des finances publiques sont aussi le résultat de ce courant de pensée qui anime plusieurs générations de fonctionnaires.

Selon Rouban (2004) la critique du parlementarisme en particulier et de la classe politique en général est le moteur de ce réformisme. Elle alimente en grande partie la construction constitutionnelle de la Cinquième République. La croissance du rôle de l'Etat dans l'immédiat après-guerre consacre la montée en puissance de l'expertise comme moyen d'organiser la vie collective.

2.1.2 - « Keynes et le plan. Point de Salut en dehors »[24]

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, l'Etat n'est pas simplement reconstruit, il change de nature. Son domaine d'action s'accroît, enfle (Chevallier, 2002) et son organisation interne est fortement remaniée par une nouvelle élite administrative composée d'anciens résistants. Les valeurs revendiquées par les politiques de réforme administratives se confondent alors avec celles de la résistance : efficacité et responsabilité (Baruch et Duclert, 2003 : 513). On entend libérer l'administration de son formalisme juridique par le développement d'une administration de mission (Pisani, 1956) dont le Commissariat Général au Plan (CGP) est l'emblème mythifié.

A cause des impératifs de la reconstruction et sous la pression d'une urgence matérielle sans précédent historique, l'État se fait banquier, industriel et planificateur. L'anticapitalisme de la Résistance et la disqualification des anciennes classes dirigeantes dissipent la méfiance de la gauche envers l'État-patron et les visions keynésiennes des hauts fonctionnaires pénètrent l'économie. Ainsi, les nationalisations ont-elles fait l'objet d'un large accord, symboles de réappropriation par le pays d'éléments de souveraineté. On distingue trois types de nationalisations : les nationalisations-sanctions à l'encontre d'entreprises et d'industriels

[24] Propos de Yves Guéna, sur la pensée administrative des énarques au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, rapportés par Jean-françois Kesler (2003 :247).

collaborateurs ; les "nationalisations instrumentales" d'outils nécessaires au développement économique (banques, compagnies d'assurances) ; les "nationalisations stratégiques" pour moderniser et contrôler des secteurs vitaux de la production et de l'équipement dont le gaz et l'électricité.

Mais surtout les nationalisations témoignent d'une politique conçue comme un système global articulé et planifié. La création du commissariat général au plan (CGP) en décembre 1946 pour le confier à l'influent et consensuel Jean Monnet l'illustre magistralement. Ce dernier souhaite initier une planification pragmatique et fruit de la concertation entre partenaires sociaux et hauts fonctionnaires. Le CGP, lieu de fabrique du consensus idéologique est placé à distance des hommes politiques et se concentre sur les jeunes hauts fonctionnaires dont il va diffuser les idées keynésiennes au sein de l'ENA (Kesler, 2003 : 547). Le plan est l'image symbole des modernisations, point de convergence des rêves et des projets, alliance entre l'État et les secteurs industriels. Une véritable révolution intellectuelle s'opère lors de l'intrusion des principes du keynésianisme dans l'économie qui n'est plus considérée comme une donnée brute, mais construite.

Le premier plan, en 1947, organisait la reconstruction en concentrant ses directives sur des secteurs de base. Dès le deuxième plan qui intègre les principes de la comptabilité nationale, l'action économique de l'État se tourne vers la recherche et l'amélioration de la productivité. Le plan sert surtout « à organiser l'avenir » de la société française de manière cohérente. En 1963, avec la D.A.T.A.R., l'État déjà planificateur deviendra aménageur de son territoire. La croissance, l'emploi, le pouvoir d'achat ne sont plus des résultats mais des objectifs et la notion de politique économique apparaît comme le projet d'un rapport volontariste et articulé sur la conjoncture. C'est en ce sens qu'il faut entendre la révolution keynésienne de l'Etat régulateur et modernisateur (Rosanvallon, 1990) qui s'incarne en trois figures :

(1) *L'Éducateur économique et industriel de la nation*. L'État intervient dans une économie française incapable de se diriger et de se moderniser de sa propre impulsion. D'une part, l'État met les syndicalistes, les patrons et les fonctionnaires à l'école des entreprises étrangères les plus performantes ; d'autre part, il favorise les concentrations et les formations de groupes industriels compétitifs. Ses moyens de pression sont financiers. Les négociations État-entreprises, menées par de hauts fonctionnaires et des dirigeants de sociétés appartenant aux mêmes corps, deviennent le véritable lieu du pouvoir industriel. L'État pilote les

restructurations en maîtrisant l'accompagnement social ; c'est l'État-Providence appliqué à l'industrie.

(2) *L'adepte du « volontarisme technocratique »*. Les secteurs de base de l'industrie doivent créer une dynamique industrielle et assurer l'indépendance nationale. L'État développe une politique de grands projets et de plans sectoriels destinés à protéger des industries menacées par la concurrence étrangère et à promouvoir des innovations technologiques. Ce volontarisme est payant techniquement, mais le bilan économique est incertain.

(3) *Le gestionnaire « étato-corporatif »*. Les compromis passés entre l'État et les professionnels facilitent les interventions économiques. Le principe de l'aide financière, accordée aux entreprises pour engager restructuration et maîtrise de la production, constitue une voie nouvelle entre le laisser-faire et l'étatisation. L'État, agent d'impulsion, érige les acteurs sociaux en force d'autorégulation, ce qui, pour Rosanvallon témoigne de la persistance des corps intermédiaires dans la société industrielle.

Durant cette période où l'Etat se fait le champion du management en France (Djelic, 2004) les techniques développées par les entreprises américaines sont importées d'abord dans les grandes entreprises publiques avant de se diffuser dans les entreprises privées. Une politique incitative de conformation est menée auprès des entrepreneurs, illustrée par les missions de productivité de 49 à 53 financées par le CGP (Teulon, 2000) et l'apparition d'un comité d'enquête sur les coûts et le rendement dans le service public (Paradeise et Laufer, 1983). Au même moment, un cycle politique se clôt puisque si le débat sur la forme républicaine du gouvernement se termine en 1945, l'adoption de la constitution du 4 octobre 1958 fixe durablement la répartition des pouvoirs à l'intérieur de l'Etat. La rationalisation du parlementarisme au profit de l'exécutif au moment même ou les services administratifs de l'Etat se dilatent (Chevallier, 2002) conduit à un resserrement et à une technicisation du thème de la réforme de l'Etat. La réforme de l'Etat est reformulée en réforme administrative.

La réforme administrative sous la IV^{ème} République illustre au travers de la conjonction des idées politiques et de la pensée administrative, la montée en puissance d'un savoir professionnel relatif à l'exercice des affaires publiques (Baruch et Duclert, 2003 : 518). Celui-ci permet en grande partie les réformes menées ultérieurement.

2.2 - Entre 1945/60 et 1989 l'émergence d'un souci de soi de l'Etat [25]

La période qui s'étend de la fin des années cinquante à la fin des années 1980 approfondit et infléchit les initiatives menées au sortir de la guerre. Elle approfondit l'emprise des hauts fonctionnaires technocrates dans l'élaboration d'une pensée de l'administration (Baruch et Bezes, 2006 : 627), les initiatives se multiplient (RCB, évaluation des politiques publiques, renouveau du service public…) et se globalisent en ce sens qu'elles visent explicitement à impacter l'ensemble des entités composant l'Etat. Elle l'infléchit par la remise en question de la rationalité de l'action de l'Etat (Baruch et Bezes, 2006 : 627). La rationalité limitée de ses actions n'est plus expliquée par des perturbations exogènes (crises, conservatisme des élites, …) mais par la structuration matérielle et cognitive de l'administration. Un doute, ou plus exactement un « souci de soi » (Bezes, 2002b) se diffuse, qui favorise l'essor de politiques de réformes plus ambitieuses confiées à des professionnels, et prépare la voie au mimétisme des années 1990-2010 caractérisé par l'importation de solutions internationales standardisées.

Les années 1960 sont une période d'approfondissement et d'extension des missions assurées par l'Etat-providence. L'État modernisateur devançait les besoins nouveaux de la société et pour ce faire s'appuyait sur une croissance élevée, d'importants ministères sectoriels (Affaires sociales, Equipement…) et une politique industrielle ambitieuse pour affronter l'ouverture économique. Dans ce contexte de croissance et de complexification du système administratif, quelques groupes de hauts fonctionnaires[26] en viennent à se demander si « l'état organisationnel, décisionnel et financier de l'administration est suffisamment rationnel et efficace pour les réaliser ? » (Bezes, 2002a : 8). Ce questionnement, qui s'appuie sur des savoirs économiques et sociologiques, fait simultanément de l'administration un objet de connaissance et de politique (Bezes, 2002a : 9).

La première politique qui en découle, baptisée *Rationalisation des Choix Budgétaires* (RCB)[27], est lancée à la fin des années 1960 sur le modèle du *Planning, Programming, Budgeting, System* américain. La RCB comprenait trois volets (Perret, 2006 : 32) : (1) des

[25] Nous empruntons ce titre à Bezes, dont les lumineux travaux font référence et nourrissent les pages suivantes.
[26] Des membres du CGP, des membres du Service d'Etudes Economiques et Financières du Ministère des Finances et des membres de la direction du Budget (Bezes, 2002a : 9)
[27] Selon son responsable la R.C.B. consiste à "*définir des objectifs aussi précisément et complètement que possible et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre. Les avantages et les coûts de chaque action administrative font l'objet d'une évaluation… afin de développer au maximum les possibilités de calcul…"* (exposé de la mission RCB par le responsable de l'équipe, Philippe Huet, 1968).

études préparatoires aux décisions, (2) des budgets de programmes, idéalement censés finaliser les actions menées et les circonscrire dans le temps, (3) une modernisation administrative (informatisation, réorganisation…) au niveau des ministères.

Officiellement abandonnée en 1984, la RCB a échoué pour des raisons structurelles et conjoncturelles (Perret, 2006 : 34) : un contexte politique insuffisamment pris en compte, ensuite un manque de transparence et de collaboration entre le ministère des finances et les ministères dépensiers, et enfin les ruptures macroéconomiques successives de 1975 et 1982. Elle aura cependant légitimé et rendue irréversible une réflexion sur la rationalité de l'Etat (Bezes, 2002a : 10).

À la suite de l'échec de la RCB, différentes tentatives sont menées pour améliorer la préparation et le suivi des décisions publiques alors même que la question administrative devient un problème public. Si, durant les années soixante, la question de l'Etat est posée à l'intérieur des cercles administratifs, elle est médiatisée et politisée durant les années soixante-dix. En effet, à la faveur de la crise économique, le sujet est plus fréquemment abordé dans les médias et la réforme de l'Etat est inscrite dans les programmes électoraux (Bezes, 2002a : 11). Cette dernière se teinte alors d'une critique de la bureaucratie et la relation à l'administré –son droit à être informé, consulté, à participer, à exprimer ses critiques et attentes- est intégrée aux objectifs de la réforme administrative. Les lois du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés, du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs et du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs en sont le résultat (Bezes, 2006 : 742).

Dès cette époque, des hauts fonctionnaires de tous bords politiques prennent intellectuellement position en faveur d'une gestion publique modernisée (Bezes, 2006 : 732-738). Les prescriptions faites ne sont pas radicales, seule l'importation d'un nombre limité d'outils de gestion (contrôle par les résultats, définition d'objectifs et déconcentration) est proposée. De plus, les enjeux politiques et les risques de ces importations sont activement réfléchis. Néanmoins, les ouvrages produits révèlent une progressive imprégnation des thèmes du NPM.

Il est essentiel de noter que si tous les acteurs s'accordent à penser la réforme administrative comme une nécessité et que l'ensemble des prescriptions glanent dans des proportions très

variables le répertoire du NPM, « un répertoire *typique* de réforme se met en place à gauche» (Bezes, 2006 : 729). Deux arguments sont principalement développés : (1) les agents publics sont les premiers porteurs de la modernisation et les premiers régulateurs de l'administration. L'administration peut donc s'autoréguler à condition de renforcer la participation des agents dans la gestion des services. Dans cette perspective égalitarienne[28] du management public, « les instruments de gestion sont placés entièrement au service des agents en dehors de tout cadre intégrateur hiérarchique » (Bezes, 2006 : 730). (2) L'autre grand levier de démocratisation et d'optimisation de l'action de l'Etat est la décentralisation.

L'espace dans lequel se déploient les initiatives réformatrices françaises des années 1980 est posé : leur dynamique oscillera entre une conformation plus ou moins complète aux solutions inspirées du NPM et des initiatives plus égalitariennes et fatalistes[29]. Durant cette période, selon Bezes (2002a : 9), les initiatives réformatrices proposent « à la fois de réaffirmer la valeur et la défense des arrangements historiques du système administratif et de manifester les signes d'une nouvelle préoccupation pour une meilleure gestion de l'administration dans un contexte budgétaire tendu […] Tous les discours managériaux sur l'administration ne sont pas reconnus et légitimes ».

Les deux grandes initiatives des années 1980 que sont l'évaluation des politiques publiques et le renouveau du service public illustrent parfaitement cette pluralité contradictoire ou dialogique. Au moment de l'arrêt de la RCB, la haute administration s'oriente vers l'évaluation *ex-post* des politiques publiques (Nioche et Poinsard, 1984). La réforme de l'Etat connaît une nouvelle étape avec la remise au Premier Ministre Michel Rocard, en 1989, d'un rapport de Patrick Viveret relatif à *l'évaluation des politiques et actions publiques.* Dans l'esprit de l'auteur, l'évaluation doit être un ferment de démocratie au sein de la fonction publique. Cette dernière n'est compatible qu'avec une conception « médiane à l'égard de l'action publique » (Gibert, 2003 : 260). Autrement dit, « l'idéologie du *New Public Management* reste étrangère à la volonté d'un management public plus rationnel dont l'évaluation participe » (Thoenig, 2005 : 120). L'évaluation des politiques publiques consiste à « comparer les résultats attribuables à la politique aux objectifs qu'on lui a assignés, repérer les effets que celle-ci a pu produire par ailleurs dans la société, identifier les objectifs que les auteurs de la politique auraient omis – volontairement ou non – d'expliciter » (Gibert, 2003 :

[28] Au sens de Hood (1998).
[29] Nous expliquons ci-après l'inspiration fataliste des réformes managériales publiques françaises par leur ambition modérée, auto-limitée.

262). Ainsi, entre 1978 et 1985, 153 évaluations sont conduites dans la plupart des grands secteurs de l'action publique (Nioche et Poinsard, 1984), 1350 entre 1985 et 2005 (Thoenig, 2005 : 123). L'essor de l'évaluation vient de la méfiance des hauts fonctionnaires envers les grandes réformes budgétaires : « l'articulation ne se [fait] pas, ou peu, entre le management public français et les travaux du *Public Choice* sur la bureaucratie » (Bezes, 2002a : 10). Les réformes engagées en France partent au contraire, en partie en réaction au modèle précédent, de l'idée qu'il faut réformer de l'intérieur les administrations et services publics (Jeannot, 1997).

Cette conception de la réforme trouve sa cohérence et sa formulation explicite dans la circulaire sur le renouveau du service public signée par Michel Rocard le 23 février 1989. Celle-ci est une petite révolution dans la mesure où elle constitue la première stratégie globale de réforme de l'Etat. Les quatre orientations principales de cette politique sont : « une politique de relations du travail rénovée; une politique de développement des responsabilités; un devoir d'évaluation des politiques publiques; une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers »[30]. Ces orientations impliquent le développement de nouveaux outils de gestion apparentés au NPM comme la décentralisation budgétaire, les techniques de certification et d'amélioration de la qualité des services, et l'abandon des relations hiérarchiques et profit de la contractualisation des relations entre centres de responsabilité (Postif, 1997, Chaty, 1997, Gaudin, 1999). Mais Michel Rocard assure que « ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'Etat et les collectivités publiques seront mieux gérés » (Ibid.). Selon cette circulaire c'est la bureaucratie et non les hommes qu'il faut changer et que pour cela « l'apprentissage des méthodes modernes de gestion prendra une place beaucoup plus importante dans les programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de responsabilité. L'accent sera particulièrement mis sur la gestion du personnel, sur la connaissance des coûts, le contrôle de gestion (...) ». Si le terme « privé » n'est pas employé dans la circulaire sur le renouveau du service public c'est bien du côté des méthodes de gestion de l'entreprise que les réformateurs du service public vont se tourner. Selon Jeannot (1997 : 71), il s'agit « de s'approprier les méthodes du secteur privé pour éviter que le secteur privé ne s'approprie de grandes parts du secteur public ».

[30] Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JORF*, 24 février p. 2526-2529.

En résumé, selon Bezes (2002a : 17) le management public français dans les années 1980 est un « hybride » caractérisé par :

(1) L'absence de mesures de restrictions budgétaires (à la différence des modèles anglo-saxons).

(2) Le primat accordé aux modes opératoires plutôt qu'aux politiques constituantes : les cadres règlementaires (code de la fonction publique, loi de finances) ne sont pas mis en cause. Le processus compte plus que le résultat.

(3) La réaffirmation de la spécificité des missions de service public tout en renouvelant ses instruments

(4) Sa dimension participative qui refuse l'imposition hiérarchique de règles et recherche le soutien des fonctionnaires.

Un autre trait distinctif de la politique de réforme française intéresse notre recherche. Il concerne une politique de réforme de l'administration territoriale. Selon Bezes (2005b : 436-444), la politique de réforme est le fruit d'une lutte d'influence entre trois ministères transversaux (Intérieur, Fonction Publique et Economie) chacun porteur d'une conception de la réforme (décentralisation, réforme du code de la fonction publique, et réforme de la procédure budgétaire). La réforme de l'administration territoriale est donc une composante de la politique de réforme de l'Etat.

La grille d'analyse des réformes françaises développée par Rouban (2003) met en lumière l'inflexion qui a eu lieu durant les années 1980. Celui-ci analyse les politiques réformatrices à l'aune de deux variables :

(1) Le type de légitimité sur lequel s'appuie le gouvernement, pouvant revendiquer soit une légitimité programmatique (la mise en oeuvre d'un projet social, de fins philosophiques), soit une légitimité managériale (bien gérer l'outil administratif).

(2) La conception même de la réforme administrative. Celle-ci peut-être clairement associée à une visée politique (par exemple, renforcer le rôle de l'État dans la société ou le désengager des choix opérés par les acteurs économiques) ou bien à une visée technique (réaménager le droit de la fonction publique, améliorer l'offre faite aux usagers, etc.).

(3) L'auteur propose ainsi une grille de lecture à double entrée permettant de distinguer quatre styles principaux de politiques de réforme, des styles venant traverser les clivages partisans.

Tableau 1.5 : Les styles de politique réformatrice en France entre 1981 et 2002

	Type de politique réformatrice	
	Politique	Technique
Type de légitimité politique		
Programmatique	Mauroy 1981, Raffarin 2002	Jospin 1997
Managériale	Chirac 1986, Juppé 1995	Fabius 1984, Rocard 1988, Balladur 1993

Source : Rouban (2003 :159)

Cette grille met en exergue un élément essentiel à la compréhension du management public français : la montée en puissance de celui-ci au milieu et à la fin des années 1980 repose sur une légitimité managériale à visée technique (partie Sud-Est du tableau : Fabius, Rocard, Balladur). Ainsi, c'est bien au moment où la distance avec le politique est le plus revendiquée que le management public s'ancre dans la pratique. Exception faite de la politique menée par Jacques Chirac en 1986, l'évolution est frappante : si l'imprégnation idéologique de la politique Mauroy est forte, et ses ruptures radicales (décentralisation, extension du statut de la fonction publique), les changements qu'elle initie indirectement (Saint-Martin, 2000) seront réalisés par ses successeurs de tous bords politiques sur un mode managérial et technique. Ces multiples initiatives menées sur un registre technique ancrent et routinisent le management dans les pratiques administratives. Il est dès lors plus aisé de mettre en œuvre des politiques managériales structurantes et connotées idéologiquement (Nord-Est du tableau : Jospin, 1997) jusqu'à l'assomption explicite de la philosophie des dispositifs mis en œuvre (Nord-Ouest du tableau : Raffarin, 2002). Dès lors, on peut faire l'hypothèse que la routinisation du management public durant les années 1980 rend possible les réformes des années 1990, caractérisées par leur institutionnalisation et leur conformation au NPM.

2.3 - Depuis 1989 : institutionnalisation de la réforme et conformation au NPM

Durant les années 1990 en France, la modernisation administrative n'a cessé de prendre de l'ampleur pour devenir une véritable politique autonome de réforme de l'Etat, « dépassant l'horizon dans lequel elle était habituellement confinée, à savoir la réforme administrative destinée à l'amélioration en interne de l'instrument bureaucratique » (Rouban, 2003 : 153). La

réforme modeste portée par des concepts participatifs a laissé la place à des initiatives plus profondes « remettant en cause non seulement les outils de l'action administrative mais aussi l'architecture des relations que l'État entretient avec la société civile » (Rouban, 2003 : 153). Selon Bezes (2002a : 2) l'ampleur croissante des réformes coïncide avec une plus forte pénétration des « solutions néo-managériales ». En d'autres termes, les dispositifs de gestion se multiplient et leurs substrats techniques sont de plus en plus explicitement reliés à leurs fondements idéologiques. Acquérant une force normative, les outils de gestion représentent en soi *la bonne chose à faire*, les valeurs qui les sous-tendent apparaissent renforcées.

Notre démonstration procède en trois temps. Nous montrons tout d'abord que la politique de réforme de l'Etat s'est institutionnalisée depuis 1989 en devenant interministérielle, autonome avant d'être présidentialisée (2.3.1). Nous présentons ensuite les principaux dispositifs développés, où la LOLF tient une place importante (2.3.2.). Enfin nous concluons cette section en positionnant la réforme de l'Etat française au sein des catégories comparatives.

2.3.1 - L'institutionnalisation de la réforme de l'Etat : interministérialité, autonomisation et présidentialisation

La première caractéristique des réformes des années 1990 est leur institutionnalisation. Une activité institutionnalisée tend à être durable, socialement acceptée, résistante au changement, clairement différenciée d'autres activités et dont la persistance n'est pas directement reliée à une rétribution économique (Oliver, 1991). Or, selon Bezes (2002a : 18) « De 1991 à 1997, mais également sous le gouvernement Jospin, les plans de "modernisation administrative", puis de "modernisation de l'Etat" puis, enfin, de "réforme de l'Etat" se multiplient avec régularité ». Tous les premiers ministres proposent une doctrine cohérente et complète de réorganisation de l'Etat. Cette activité s'autonomise, fait l'objet d'un consensus sur les principes et prescriptions essentielles et enfin se maintient par delà les alternances politiques et en l'absence d'évaluation de ses effets.

Dans la première partie des années 1990, elle se structure et s'autonomise pour devenir « une politique des Premiers ministres » (Bezes, 2002a : 23). De 1995 à nos jours, elle conquiert une autonomie ministérielle tout en se rattachant au ministère de l'économie et des finances avant d'être directement rattachée à la Présidence de la République.

- Entre 1990 et 1995, les ministères transversaux créent des cellules pour penser et mettre en œuvre leur projet de réforme.
- Fin 1993, Edouard Balladur crée une mission *ad hoc* sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat.
- Dès 1995, deux institutions autonomes sont crées : le commissariat à la réforme de l'Etat rattaché au ministère de la fonction publique ainsi qu'un comité interministériel pour la réforme de l'Etat. La circulaire d'Alain Juppé du 26 juillet 1995 constitue un programme global et intégrateur de réforme supposé donner l'architecture générale de l'Etat réformé.
- En 1997, Lionel Jospin considérant que « la modernisation de l'administration est permanente » transforme le commissariat en Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, placée sous son autorité.
- En 2002, la réforme de l'Etat est rattachée au ministère de la fonction publique dont l'intitulé est modifié et un poste de secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat est créé. Malgré cette importante reconnaissance institutionnelle, la politique de réforme n'est pas entièrement captée par le ministère de la Fonction Publique. En effet, le ministère du budget reste en charge de la réforme budgétaire, et, en 2003, une structure interministérielle à visée opérationnelle et instrumentale est créée : la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE). Elle vise à favoriser le développement du contrôle de gestion et à élaborer des stratégies ministérielles de réforme.
- En 2005, l'attribution du portefeuille de la réforme de l'Etat au ministre du Budget au dépend du ministère de la Fonction Publique constitue une rupture nette (Bezes, 2005b : 448). Elle révèle l'orientation économiciste et managériale de la réforme de l'Etat.
- Dès Janvier 2006, l'ensemble des structures chargées de la réforme sont absorbées au sein de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) du ministère du Budget qui se voit doté d'un pouvoir transversal de contrôle par la conduite des audits de modernisation.
- Depuis 2007, l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy met un frein à la ministérialisation de la réforme de l'Etat mais semble maintenir son influence. L'intitulé « réforme de l'Etat » disparaît des portefeuilles ministériels, bien qu'un secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques et placé auprès du Premier Ministre fasse son apparition. Le ministre chargé du budget est non seulement chargé de la mise en oeuvre de la LOLF et de la réforme de l'Etat mais il est également responsable de la fonction publique. En fait, la réforme de l'Etat est présidentialisée[31] dans la mesure où les nouveaux dispositifs

[31]Il faut souligner la décision symbolique prise la le Président N. Sarkozy et le Premier Ministre F. Fillon, d'évaluer la performance des ministres sur la base d'un référentiel élaboré par le cabinet de conseil Mars &Co.

développés sont placés sous le contrôle direct du président. Le 10 juillet 2007 est lancée la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) dont l'ambition affichée est de donner un « coup d'accélérateur décisif aux réformes de l'Etat » (Sarkozy, 2007). Pilotées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques réunissant l'ensemble des ministres autour du Président de la République, 25 équipes d'audits étudient l'ensemble des ministères pour remettre à plat l'ensemble des missions de l'Etat. Les réformes proposées suivent trois axes : amélioration du service à l'usager, efficacité des politiques publiques et réduction des dépenses. Le dernier axe semble prioritaire puisque la RGPP s'inscrit dans le cadre du redressement des finances publiques à l'horizon 2012, du non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite et enfin la RGPP est mise en correspondance avec la Revue Générale des Prélèvements Obligatoires.

Par delà le positionnement institutionnel de la politique de réforme de l'Etat, il est intéressant de présenter son contenu programmatique ainsi que les principaux dispositifs développés.

2.3.2 - Les principaux dispositifs développés depuis 1990

L'institutionnalisation de la réforme se manifeste également par l'instauration incrémentale d'instruments techniques porteurs de « réels changements dans les manières de penser et de réguler les relations entre administrations centrales et services déconcentrés » (Bezes, 2005b : 442). Il serait trop long de dresser ici la liste exhaustive des dispositifs développés dans l'ensemble des ministères et grandes administrations publiques. Nous limitons notre recensement aux principaux dispositifs développés par les ministères transversaux et à la présentation de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF).

2.3.2.1 - Les dispositifs développés par les ministères transversaux

Concrètement, les ressources humaines, financières et les responsabilités attribuées à la politique interministérielle de réforme, s'accroissent fortement (Bezes, 2002, 2005). Les trois

Cette initiative soumet le gouvernement à un système de contrôle sur la base d'indicateurs quantitatifs à l'instar de n'importe quelle entreprise privée. Manifestation la plus radicale du NPM en France, elle l'a placé pour la première fois au sein du débat public. De nombreuses personnalités se sont interrogées sur la pertinence de tel ou tel indicateur et des chercheurs en gestion ont dénoncé dans des quotidiens nationaux « une conception mal comprise de la gestion » (Benghozi, Perez et Pesqueux, 2008) ou encore « une application trop immédiate et mécanique » (Berland, 2008) du contrôle de gestion qui perd de vue les hypothèses du modèle.

ministères transversaux se concurrencent pour imposer leur vision de la réforme et en capter les ressources :

1) Le Ministère de la Fonction Publique propose un modèle de contractualisation interne et de renforcement de l'autonomie des gestionnaires :
Depuis 1989, La DGAFP (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique), développe son expertise en matière de management public en créant deux bureaux en charge de « l'animation et du développement des ressources humaines » (FP. 8) et des « Méthodes modernes de gestion » (FP.10). Ayant peu de ressources financières et n'ayant pas à mettre en œuvre les réformes qu'elle propose, la DGAFP assoit son influence sur sa capacité d'expertise. La DGAFP, devient le relais français du comité PUMA de l'OCDE (Bezes, 2005b : 440) et donc le défenseur de l'importation des solutions managériales développées à l'étranger. Elle propose de renforcer l'autonomie des gestionnaires et d'alléger les contrôles tout en formalisant les objectifs fixés aux responsables.

2) Le Ministère de l'Intérieur propose un modèle de réorganisation basé sur la déconcentration horizontale (Bezes, 2005b). La loi du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République, dite Loi ATR, fixe le principe de subsidiarité des administrations centrales et impacte tous les ministères et services de l'Etat.

3) La Direction du Budget propose de repenser les hiérarchies pour mieux contrôler l'exécution de la dépense : Elle prend de nombreuses initiatives de 1991 à 1997 en matière de contrôle financier et de contractualisation avec les services. En effet, d'une part, les outils traditionnels (gels, report des annulations des crédits, etc.) apparaissent limités pour faire face à la crise des finances publiques. La direction du budget désire maîtriser non seulement l'enveloppe des dépenses accordées aux ministères mais également contrôler leur exécution. Selon Bezes (2005b : 442), les instruments de la maîtrise des finances publiques évoluent : on passe d'une stratégie de réduction des dépenses publiques *ex ante* à une logique de « contrôle à distance », fortement procédurale et centrée sur l'élaboration d'indicateurs permettant de suivre les dépenses, les activités et les résultats. D'autre part, pour la direction du budget, la réduction des dépenses passe par une coopération accrue avec les ministères que l'autonomie de gestion permise par la contractualisation semble favoriser. Ainsi, les principes de contractualisation interne vont être introduits à la marge du fonctionnement budgétaire, sous

la forme de trois instruments techniques : l'enveloppe globale, les contrats de services et la déconcentration du contrôle financier :

a) L'« *enveloppe globale* » : elle consiste à « globaliser les crédits » en regroupant plusieurs postes budgétaires détaillés en une enveloppe unique et « fongible » puis à déléguer la responsabilité des choix d'allocation et de gestion de ces fonds aux services territoriaux de l'État. Mené de 1990 à 1996, ce processus de globalisation des crédits vise à empêcher les comportements « maximisateurs de budgets » des gestionnaires. L'enveloppe globale leur confère une plus grande liberté dans l'utilisation des crédits mais leur transfère la responsabilité des arbitrages et impose de mettre en place des outils de suivi de l'exécution de la dotation globale de fonctionnement et de comparaison des coûts des services.

b) Les « *contrats de service* » lancés en 1997 proposent toujours de renforcer l'autonomie des gestionnaires, mais en dotant cette fois les services d'un « budget global » qui ajoute les dépenses de personnel aux dépenses de fonctionnement. Le gestionnaire est ainsi incité à arbitrer entre les différentes catégories de moyens dont il dispose et notamment à recycler des économies de coûts de personnel en crédits supplémentaires de fonctionnement.

c) La *déconcentration du contrôle financier* crée un nouveau pôle régional de contrôle financier des activités de l'État, exercé par le trésorier payeur général de région auprès duquel est placé un haut fonctionnaire du ministère des Finances. Elle est expérimentée à partir de 1995 et généralisée par le décret du 16 juillet 1996.

Significativement, elles seront toutes reprises et systématisées dans le cadre de la grande réforme de la procédure budgétaire du 1er août 2001.

2.3.2.2 - La LOLF ou le contrôle de gestion placé au dessus de la loi

L'adoption en France de la LOLF en 2001 est emblématique de la politique de réforme budgétaire. Elle « institutionnalise, en la systématisant, la logique de la contractualisation verticale et les impératifs du contrôle de gestion » (Bezes, 2005b : 444).

Cette nouvelle constitution budgétaire met en avant deux innovations (Waintrop, 2004) :
(1) La transparence des informations budgétaires et les pouvoirs d'amendement et de contrôle du Parlement (art. 40) sont renforcés ;

(2) L'architecture du budget de l'Etat est repensée afin de fixer clairement les responsabilités de chacun et de piloter par les résultats plutôt que par les moyens. Le budget est désormais présenté en deux axes qui ont pour but de mieux faire apparaître la destination des moyens. Le budget n'est plus voté par chapitres, mais par missions (ministérielles ou interministérielles) décomposées en programmes ministériels (niveau de spécialisation budgétaire) déclinés en actions. Chaque programme est voté en fonction d'objectifs de politique publique, assortis d'indicateurs de performance qui figurent dans un plan annuel de performance (PAP). L'année suivante un rapport annuel de performance (RAP), qui rend compte des résultats atteints sur chaque programme est remis au Parlement pour être examiné en première lecture du projet de loi de finances. Ce rapport (RAP) est présenté selon la même structure que le PAP afin de faciliter la comparaison prévision/réalisation et la mesure des écarts éventuels. Cela permet d'orienter la discussion budgétaire sur les résultats obtenus par les différentes administrations (Waintrop, 2004).

La mise en œuvre de cette nouvelle philosophie de gestion par les résultats repose sur 1300 indicateurs de performance sélectionnés. Trois types d'indicateurs sont proposés dans la LOLF pour fixer les objectifs et évaluer les résultats :

(1) Des indicateurs d'*efficacité socio-économique* : ils visent à mesurer l'impact des actions administratives sur l'environnement (économique, social, écologique, sanitaire…). Ils reflètent les préoccupations des citoyens et l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique (Busson-Villa, 1999).

(2) Des indicateurs d'*efficience de la gestion* : ils mesurent l'optimalité de l'utilisation des moyens en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. Ils reflètent les préoccupations des contribuables.

(3) Des indicateurs de *qualité de service* : ils mesurent la qualité attendue du service rendu à l'usager, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujetti. Ils reflètent les préoccupations des usagers.

Pour accompagner la diffusion de la logique LOLF au sein de l'administration, deux réformes sont lancées en 2003 et 2005 : d'une part, les stratégies ministérielles de réforme (SMR), demandent à chaque ministère « réexamen systématique des missions et des structures » en

vue d'intégrer les effets de la LOLF (Lafarge, 2007 : 692). D'autre part, les audits de modernisation de l'Etat (AME), lancés par circulaire en septembre 2005. Il s'agit d'un programme d'audits systématiques des services, procédure ou fonction significatives dans chaque ministère. Réalisés sous la co-maîtrise d'ouvrage du ministère concerné et du ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat. Ils sont menés par des équipes associant corps de contrôle ministériels et corps de contrôle interministériels, ainsi qu'éventuellement des consultants extérieurs à l'administration. D'une durée de deux à trois mois, ces audits débouchent sur des conclusions conçues dans un but opérationnel. Près de 170 audits ont été lancés, en sept vagues successives entre octobre 2005 et avril 2007 portant sur près de 150 milliards d'euros de dépenses de l'Etat (Lafarge, 2007 : 693).

La conception et la mise en œuvre de ce nouveau cadre budgétaire révèlent bien les caractéristiques du modèle français de réforme de l'Etat. Tout d'abord, elle confirme la capacité de la haute fonction publique à penser elle-même sa propre transformation dans la mesure où la L.O.L.F. telle qu'elle a été rédigée s'inspire grandement des préconisations d'un rapport préparé à la fin des années 1990 par l'Inspection Générale des Finances (Guillaume et *al.*, 2002). C'est par ce biais que les préconisations du NPM s'articulent progressivement à la théorie de la réforme de l'Etat (Bezes, 2005b : 448). Son adoption a été favorisée par la mise en exergue de sa neutralité politique, puisqu'elle fut rapportée conjointement par un sénateur centriste et un député socialiste. Elle fut d'ailleurs adoptée à l'unanimité du parlement. Le texte lui-même, s'il construit un cadre d'appréciation de l'action publique au travers des trois catégories d'indicateurs, ne donne pas d'orientation sur les choix politiques à mettre en œuvre. En théorie, la LOLF sert essentiellement à organiser la remontée d'information des administrations vers le Parlement et le remettre aux commandes (Rochet, 2004 : 87) en facilitant les réallocations de ressources. Elle peut donc servir autant à réduire qu'à augmenter les dépenses publiques (Lemoine, 2008 : 4). Le sens politique attribué à la LOLF se joue pendant sa mise en œuvre.

Ainsi, la conversion aux valeurs économicistes n'est pas massive même si les impératifs d'équilibre budgétaire dominent de nombreuses décisions depuis 2002 (Rouban, 2003 : 157). En effet, l'objectif de réduction de la dépense publique et des déficits publics est facilité mais pas déterminé par la LOLF. Comme le montre Lemoine (2008), tout un travail de traduction progressive de la réforme budgétaire est conduit par la direction du Budget. Cette dernière prend en charge la mise en œuvre de la LOLF et la formation de l'ensemble des ministères

« dépensiers ». C'est à cet instant que la direction du budget arrive à articuler la logique économiciste à la logique de performance. Les responsables opérationnels de programmes formés par la direction du budget diffusent l'exigence d'économie au sein des ministères. L'interprétation économe de la LOLF ne se fait pas sur le mode de l'imposition mais sur celui de l'auto-responsabilisation des services anticipant et évitant la contrainte (Lemoine, 2008 : 7).

Ces constats mettent en lumière que la réforme administrative n'est pas uniquement déterminée par la doctrine de la réforme. Des micro-négociations entre les services de l'Etat expliquent également les spécificités de la politique de réforme administrative française (Bezes, 2005b : 448)[32].

2.3.3 - La réforme de l'Etat française dans les catégories comparatives

> *« La France, étant vexée de la réussite de la révolution américaine, n'a plus jamais daigné s'intéresser aux expériences étrangères. C'est l'exception française. Car même les américains étudient le monde. Qui, s'étant retrouvé face au lave-linge américain à tambour horizontal n'a pas conçu fugitivement la pensée de l'émigration, cette trahison ?*
> *Guillaume Dustan. Premier Essai.*

Après avoir présenté les principaux éléments de la politique de réforme managériale française, il est possible de la positionner au sein des typologies recensées précédemment. Il ressort que la politique de réforme de l'Etat menée en France est un managérialisme modernisateur modéré.

Bien que la doctrine managérialiste soit présente en France, elle n'a pas été aussi solidement intégrée dans les politiques publiques que dans d'autres pays (Pollitt et Summa, 1997). Le cas français montre que si le discours réformateur contient une part non négligeable d'idées managérialistes ou issues du NPM, il n'y a pas en réalité de modèle dominant ou global de

[32] L'actualité récente semble mettre en cause ce constat. En effet, la RGPP, dont la mise en œuvre passe par des audits mixtes (externes et internes) peu participatifs, fixe un objectif explicite de réduction de la dépense publique et de minimisation du nombre de fonctionnaire, à niveau de service constant. Une logique minimisatrice semble s'imposér sur un mode descendant. De surcroît, la haute administration semble être en perte d'influence politique dans les dernières équipes gouvernementales.

transformation. Pour le dire autrement, il y a des emprunts partiels d'outils et d'idées au monde de l'entreprise ou aux prescriptions du NPM, mais l'ambition de réciter parfaitement et totalement les « mantras » managériaux.

Afin de le contraster nettement vis-à-vis des politiques de réforme menées dans les autres pays de l'OCDE, Rouban (2008) qualifie le cas français de « réforme sans doctrine ». Ses deux principales caractéristiques sont 1) l'absence de doctrine globale visant à remettre à plat les structures traditionnelles de l'administration et 2) le fait que les initiatives managériales se soient développées à la périphérie (collectivités locales, agences) avant de pénétrer les ministères (Rouban, 2008 : 147). Si les développements précédents conduisent à modérer les propos de Rouban et à considérer qu'une doctrine de la réforme de l'Etat existe en France, celle-ci apparaît essentiellement endogène à l'administration. N'étant pas imposée par des acteurs extérieurs (élus, opinion publique) celle-ci valorise le caractère « public », la « publicitude » (Gibert, 1988) de l'administration (Chevallier, 2002 : 101).

Le discours et la théorie de la réforme de l'Etat apparaissent comme un art du compromis entre la confirmation de valeurs étatistes et traditionnelles et la conformation précautionneuse au NPM. Le NPM ne teinte que marginalement la doctrine réformatrice (Jeannot, 2006) qui apparaît plus comme un assemblage stratégique de discours potentiellement contradictoires (Bezes, 2002a :17).

En résumé, la politique de réforme administrative Française peut être définie comme une tentative d'articulation d'un ensemble de valeurs néo-étatistes idiosyncrasiques avec l'introduction d'un managérialisme inspiré du secteur privé. Dans une même veine, la politique de renouveau du service public a pu être qualifiée de « mélange d'interprétations managérialistes et étatistes de ce que doit être une réforme administrative » (Rouban, 1993 :410).

Selon Saint-Martin (2000), la faible pénétration du managérialisme dans l'administration française n'est pas due uniquement à des causes internes à l'administration (culture de service public, puissance de syndicats). Celle-ci s'explique en partie par la faiblesse du marché du conseil en France comparé aux pays anglo saxons (Saint-Martin, 2000 : 164). Le développement plus tardif et plus modeste du secteur du conseil en France a contribué à

rendre les prescriptions des consultants plus « ésotériques » (Bruston, 1993) aux yeux des fonctionnaires et le scepticisme de ces derniers plus grand (Sauviat, 1991 : 4)[33].

Une hiérarchie émerge néanmoins au sein de cet assemblage. La légitimité du système administratif n'est pas remise en cause et la réforme administrative française se constitue en partie en réaction au modèle du NPM avec l'idée qu'il faut partiellement l'intégrer pour mieux le limiter, ou le canaliser (Jeannot, 1997 : 4).

Ainsi, comme l'ont diagnostiqué Pollitt et Bouckaert (2004 : 161), la France a hésité entre une stratégie de maintien et une stratégie de modernisation. A partir de 1989, elle s'est engagée dans une stratégie de modernisation placée sous le signe de la responsabilisation des agents. Cette stratégie est portée tant par la politique de Renouveau du Service Public, que par la LOLF. Lançant les réformes sur le mode de la circulaire, ou en insistant sur la neutralité politique des dispositifs, en investissant sur la formation des agents, la réforme administrative française a recherché à se légitimer en favorisant la participation interne des agents. En effet, la réforme de l'Etat française invoque la figure du citoyen essentiellement pour mobiliser ses agents et donner aux observateurs externes une image moins bureaucratique, mais elle ne le consulte ni ne l'implique réellement (Lemoine, 2008, Dressayre, 1996, Brunetière, 2006).

En effet, le managérialisme public français a une forte composante participative et auto-régulatrice (Bezes, 2002a : 17). Mobilisant les grilles d'analyses de Hood (1998) et de Ferlie et *al.* (1996), Bezes rapproche la France du modèle égalitaire et du modèle de l'orientation de service public. En effet, le managérialisme à la française n'impose pas de règles de manière arbitraire, sur la base d'injonctions « top-down » et volontaristes. Il met l'accent sur l'idéal d'autorégulation des services, sur la valeur des apprentissages et des innovations locales et sur la recherche du soutien des fonctionnaires. A notre sens, le faible intérêt porté aux usagers dans la doctrine française comparé à l'importance accordée au respect de la culture professionnelle, rapproche le managérialisme français du modèle de la variante « *bottom-up* » modèle de « l'excellence » (*Cf.* Chap. 2, Section 2).

[33] Ce qui est de moins en moins vrai aujourd'hui. Selon le syndicat des cabinets de conseil en management (Syntec) le secteur public représente 10% du marché du conseil en France, contre 16% en moyenne dans les Etats européens. Un article du quotidien Les échos du 11/03/08 souligne que la plupart de grands cabinets ont constitué des équipes dédiées dont les effectifs ont connu une croissance à deux chiffres durant les dernières années. Plus significativement, les deux principaux responsables actuels de la politique de réforme de l'Etat sont d'anciens consultants. Eric Woerth, Ministre du Budget, des Comptes et de la Fonction publique, fut directeur chez Bossard consultants et directeur associé chez Arthur Andersen. François-Daniel Migeon, Directeur général de la modernisation de l'Etat, fut consultant au sein du cabinet Mc Kinsey.

En conclusion, la politique de réforme de l'Etat française est modérément imprégnée de l'idéologie managérialiste. Le respect des singularités publiques et la confirmation de la légitimité de l'Etat à agir au nom de l'intérêt général sont présents dans les discours réformistes. En parallèle, la stratégie de réforme est essentiellement incrémentale et recherche l'adhésion des acteurs internes. L'importante publicité qui accompagne la LOLF, lui donnant une apparence révolutionnaire, masque la longue expérience réformatrice française marquée par l'accumulation d'évolutions graduelles qui ont rendu possible cette dernière. Cette identité de la réforme de l'Etat sur le temps long, semble contredite par les initiatives les plus récentes, comme la RGPP. Malgré l'esthétique politique que peut revêtir une stratégie de choc, nombres d'indices invitent à penser que celle-ci risque bien de rester cantonnée au niveau de l'effet d'annonce (Lafarge, 2007 ; Le Galès, 2007 :131). La politique réformatrice française reste principalement imprégnée par le modèle néo-wébérien (*NWS*).

Conclusion du chapitre 3

Ce chapitre visait à présenter les managements publics en pratiques. Nous y avons présenté le concept de réforme managériale publique et la politique de réforme menée en France. Ce développement a permis de préciser les valeurs et les dispositifs que véhicule cette politique. Il apparaît que l'influence managériale y est modérée. La volonté de moderniser le secteur public ne vise pas à une conversion radicale de l'administration au modèle de l'entreprise, mais à une articulation entre des valeurs étatistes et l'emprunt partiel et précautionneux aux solutions du NPM.

Les niveaux d'action publique sont en interaction et se situent dans une matrice global/local. Ainsi, les réformes nationales se nourrissent et inspirent les initiatives conduites dans les collectivités territoriales et les organisations intercommunales. L'explicitation des caractéristiques propres à la politique de réforme française procure un repère théorique et pratique pour l'interprétation des initiatives managériales mises en œuvre dans les intercommunalités et permet de nourrir le cadre analytique de notre recherche.

Dans un premier temps, l'analyse de la littérature sur les réformes managériales publiques a permis d'identifier quatre niveaux de convergence administrative : convergence des discours,

convergence des décisions, convergence des actions et convergence des résultats. Elle a aussi et surtout permis de recenser les quatre modèles de réforme identifiés par Pollitt et Bouckaert (2004) : maintien, modernisation, mise sur le marché et minimisation. Cette catégorisation a été mobilisée pour interpréter la politique de réforme conduite en France. Elle servira également de repère pour positionner les études de cas tant vis-à-vis de la politique de réforme nationale que de l'ensemble des modèles de réforme.

Dans un second temps, la politique de réforme française à été présentée dans une perspective longitudinale. Il en ressort que la politique de réforme de l'Etat prend sa source dans les crises politiques et économiques qui ont ponctué l'entre deux guerres et s'est d'abord manifestée par un appel au renforcement du pouvoir exécutif tant au niveau d'une redistribution des équilibres constitutionnels qu'au recours à une planification plus technocratique. Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, l'Etat est profondément réformé dans une optique interventionniste. Il est dès cette date ouvert aux techniques de management importées des Etats-Unis, qui sont imposées dans les entreprises publiques et sont promues auprès des entreprises privées. Une réflexion sur les coûts et le rendement dans les services publics se développe. A la faveur de l'extension de son champ de compétences et du nombre de fonctionnaires, la gouvernabilité d'une telle machinerie commence à poser question. Elle se traduit par la mise en œuvre de la première initiative d'envergure : la RCB, inspirée du modèle américain. Avec le choc pétrolier et dans un contexte de crises des finances publiques, la réforme de l'Etat devient un problème public et chaque courant politique formule des propositions de réforme. Mais dès les années 1980, les hauts fonctionnaires s'attachent à limiter l'influence des analyses néo-libérales en favorisant le développement de l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation, idéologiquement neutre, est durant cette période le principal levier de réforme et connaît un essor important. Une rupture symbolique et matérielle est opérée par la politique de renouveau du service public. Elle formule une doctrine globale de réforme, marquée par la consécration des valeurs étatiques, l'absence de restrictions budgétaires et l'ouverture aux dispositifs de gestion issus de l'entreprise. Cette première formulation cohérente ouvre la voie à une forte institutionnalisation de la politique de réforme dans les années 1990, caractérisée par la multiplication des dispositifs contractuels et de fixation d'objectifs que la LOLF vient visibiliser, synthétiser et systématiser en 2001. Cette dernière période, si elle rapproche le modèle français de réforme des standards anglo-saxons au niveau discursif, ne remet pas en cause fondamentalement le caractère hybride du modèle français, l'affirmation de la spécificité des missions de l'Etat.

Enfin, l'analyse de la politique de réforme de l'Etat a permis de révéler que la réorganisation administrative basée sur le transfert de compétences du centre vers la périphérie en est une composante structurante. Le chapitre suivant vise justement à présenter les réformes managériales mises en œuvre dans les collectivités locales à la suite de la décentralisation.

CHAPITRE 4

LES ORGANISATIONS INTERCOMMUNALES ET LA TRANSFORMATION DU MANAGEMENT PUBLIC LOCAL

« L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie »
Ehrard Friedberg

Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, créés par la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », constituent le terrain d'application de notre recherche. La création de ces EPCI constitue une des transformations les plus profondes du système politico-administratif local en France (Cole, 2001) à tel point que plusieurs analyses évoquent une « révolution intercommunale » (Buisson, 2005 ; Le Galès et Borraz, 2005).

L'analyse d'une telle « révolution » dont le principal but est de rationaliser le système local français s'inscrit pleinement dans le cadre d'une recherche sur les politiques de réforme managériales du secteur public. En effet, ce chapitre montre, dans un premier temps, que les collectivités territoriales sont le lieu privilégié pour l'analyse des pratiques managériales dans le secteur public (section 1), pour deux raisons principales : les collectivités territoriales sont au cœur des politiques de réforme de l'Etat et elles ont été le point d'entrée des concepts et méthodes issus du NPM dans le secteur public français. Une fois explicité l'intérêt des collectivités territoriales pour l'analyse des pratiques managériales publiques, nous présentons les objectifs et les dispositifs de coopération intercommunale développés depuis 1890 (section 2). Cela nous conduit à nous intéresser aux effets de la loi Chevènement (section 3). Il ressort que par delà le succès quantitatif de la loi, mesuré par le nombre de

communautés créées, la performance administrative de l'intercommunalité reste sujette à débat malgré un recours intensif aux instrumentations gestionnaires.

Section 1 : De la réforme de l'Etat à la managérialisation des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont le lieu privilégié pour l'analyse des pratiques managériales et du management de la performance dans le secteur public pour trois raisons : d'une part la réforme des collectivités territoriales est au cœur des politiques de réforme de l'Etat (3-1-1), d'autre part, elles furent le point d'entrée des concepts et outils managériaux dans le secteur public (3-1-2). En résulte leur antériorité dans l'utilisation des dispositifs de pilotage (3-1-3).

1.1 - Les collectivités territoriales et la réforme de l'Etat

Le survol historique des politiques de réforme managériale du secteur public que nous avons effectué précédemment a permis de montrer que la réforme de l'administration locale et des collectivités territoriales en est une composante essentielle. En effet, Bezes (2002a) a montré que la réorganisation territoriale a représenté l'une des premières préoccupations de ces politiques. Elle a acquis une place de plus en plus centrale dans la mise en œuvre des réformes, jusqu'à en devenir l'un des trois piliers, avec les réforme du Code de la Fonction Publique et des procédures budgétaires. Selon Offner (2006 : 31), la territorialisation est l'un des quatre points cardinaux de la nouvelle action publique.

L'inscription de la réforme des collectivités territoriales dans les objectifs de la réforme de l'Etat consiste pour l'essentiel à organiser un transfert de responsabilités politiques (Rouban, 1996:143). Tous les Etats d'Europe -Grande-Bretagne mise à part- ont associé la modernisation de leurs administrations à des transferts de compétences au bénéfice -ou au détriment- des collectivités territoriales. A l'instar des autres politiques réformatrices, la réforme des collectivités territoriales repose sur un assemblage stratégique de rationalités : une rationalité démocratique qui vise à rapprocher la décision du citoyen et à multiplier les occasions qui lui sont données de s'exprimer par la voie du vote (Oberdorff, 2004) et une

rationalité économique où la volonté de répartir les tâches entre le centre et la périphérie participe de la volonté sinon de réduire les coûts globaux, du moins d'en réduire la perception (Rouban, 1996 :143). Les politiques de décentralisation et de déconcentration visent ainsi à diminuer les dépenses de l'Etat ou à les inscrire dans le budget des collectivités territoriales. Au moment même où l'Etat se désengage de l'activité économique, l'ensemble des collectivités territoriales assument un nombre croissant de fonctions d'intérêt public. Selon Rouban (1996 : 143) la stabilité depuis vingt ans du taux de prélèvements obligatoires - autour de 46% du PIB en France - prouve bien que le désengagement annoncé de l'Etat cache mal un véritable politique institutionnelle de redéploiement des fonctions publiques. D'autant qu'un des effets remarquables d'une telle politique est de déplacer les questionnements sur la pertinence en terme d'équité territoriale et de cohésion nationale d'une telle politique vers un débat technico-politique sur l'évaluation et la compensation des charges transférées (Le Lidec, 2005).

Dans une analyse comparative des modèles de gouvernement local en Europe, Hoffmann-Martinot (2002 : 2) aboutit aux même conclusions : la dévolution de compétences toujours plus nombreuses aux collectivités territoriales répond à « une crise économique persistante, une mutation des valeurs et des comportements sociopolitiques, et une distanciation croissante entre citoyens et représentants. Les institutions existantes semblent à certains observateurs avoir épuisé leur capacité d'adaptation aux enjeux sociétaux. De manière étonnamment convergente, le désir d'un renouvellement profond de la démocratie territoriale s'exprime sous différentes formes dans l'ensemble des pays occidentaux ». Un des effets essentiels de la réforme de l'Etat par celle des collectivités territoriales est ainsi leur importante montée en puissance, au point que les gouvernements locaux et urbains sont devenus le nouveau centre d'impulsion de l'action publique (Hoffman-Martinot, 2002 : 4). Les collectivités territoriales ont repris une bonne partie du rôle anciennement dévolu à l'appareil administratif central et contrôlent une part croissante des politiques publiques, la mise en œuvre de celles-ci étant de plus en plus laissée entre leurs mains (Le Galès, 2004). Ce processus s'accompagne partout en Europe de la transformation de l'architecture institutionnelle des collectivités avec des mouvements de contractualisation, de fusion, ou encore la multiplication d'unités de production différenciées (comme les Sociétés d'Economie mixtes) qui ont concouru à un resserrement des relations avec les entreprises, associations et citoyens (Reichard, 2006 : 4). En un mot, « l'Etat jacobin n'est plus »

(Friedberg, 2007 : 4) et cède la place à un secteur public local complexifié où les interactions entre acteurs multiples donnent lieu à une nouvelle forme de gouvernance.

Quelques chiffres illustrent la montée en puissance des collectivités locales : le nombre total de fonctionnaires territoriaux s'élève à 1,8 million (30% de l'emploi public total). Le budget global des collectivités territoriales représente les deux tiers du budget de l'Etat, soit 12% du PIB en 2007, et a connu une augmentation de plus de 65% entre 1991 et 2006 (DGCL, 2008). Les collectivités territoriales ont la responsabilité de plus de 74% de l'investissement public, détiennent près de 70% du patrimoine public et jouissent d'une gamme étendue de responsabilités et services. Le total des dépenses des administrations publiques locales s'élève en 2008 à près de 200 milliards d'euros (380 pour l'Etat) et le total des recettes d'élève à 195 milliards d'euros (333 pour l'Etat).

Mais les collectivités territoriales ne sont pas uniquement l'objet des politiques de réformes de l'Etat, elles en sont également le reflet partiel. Plusieurs recherches montrent que les réformes des collectivités territoriales intègrent la plupart des dimensions fonctionnelles des politiques de réforme administrative, telles que les nouvelles formes de prévisions budgétaires, le renforcement de la participation citoyenne, l'orientation vers la satisfaction du client et l'amélioration de la gestion des ressources humaines (Verrier, 1994 ; Faure, 1999 ; Saint-Martin, 2000 ; Bezes, 2002a). Ainsi, les lois de décentralisation de 1982, la loi Administration Territoriale de la République (A.T.R.) de 1992, où l'acte II de la décentralisation de 2003 ont accompagné le transfert de compétences de multiples modifications réglementaires. Ces dernières conforment les règles de gestion des collectivités locales aux dernières initiatives prises au niveau de l'Etat (par exemple en matière de gestion des ressources humaines) voire leur imposent des règles qu'elles ont échoué à imposer à l'Etat (principes de sincérité et d'équilibre du budget par exemple).

Ainsi, la réforme de l'Etat a impulsé en grande partie la réforme des collectivités locales avec des objectifs imbriqués d'efficacité de gestion et de légitimité démocratique. A bien des égards, le management public local est d'abord le théâtre des procédures impulsées à l'échelon national ou européen (Faure, 2005 : 2). Pourtant, si la montée en puissance des collectivités locales est un effet de la réforme de l'Etat, celle-ci modifie en retour les relations Etat/collectivités. Au fur et à mesure de leur montée en puissance, les collectivités territoriales se sont dotées de facteurs endogènes leur permettant de changer (Kuhlmann, 2006 : 69), si

bien que l'on assiste à l'émergence d'une gestion urbaine spécifique anticipant et favorisant parfois les réformes initiées au niveau étatique. Comme le résume Lorrain (1991 : 462), « les collectivités locales participent ainsi à la transformation de notre société car elles sont aux avant-postes, en prise directe sur les besoins. L'Etat n'est pas tout, le local existe et apporte sa marque. Entre le centre et la périphérie la relation est interactive ». En ce qui concerne notre objet de recherche, la réforme des collectivités territoriales a eu pour conséquence inattendue de faire de celles-ci le point d'entrée du managérialisme dans le secteur public français.

1.2 - Les collectivités territoriales, porte d'entrée du managérialisme dans le secteur public français

Dans l'ensemble des pays développés, les changements profonds qu'ont connu les collectivités territoriales ont affecté leur organisation interne (Reichard, 2006 : 4). Dans la plupart des pays, on peut observer des initiatives de modernisation des collectivités par le biais des concepts et outils managériaux (Bogason 2000; Bovaird et *al.,* 2002). Selon Kuhlmann (2006 : 68), ces réformes managériales publiques locales ont principalement été analysées dans les pays anglo-saxons. Or, dans ces pays très orientés vers le NPM, les réformes sont la plupart du temps conçues et imposées par le gouvernement central aux collectivités territoriales. Le changement y est donc expliqué par des facteurs exogènes et coercitifs (Kuhlmann, 2006 : 70). L'analyse des initiatives managériales locales dans les Etats européens continentaux laisse entrevoir un modèle plus endogène et volontariste (Kuhlmann, 2006 : 89), comme dans le cas français.

Dans la même veine, Saint-Martin (2000) montre qu'à la différence de la Grande-Bretagne et du Canada, les collectivités locales furent le point d'entrée dans le secteur public français des instruments et méthodes de gestion inspirés du management privé à partir des années 1980. L'ouverture au management se serait « faite progressivement des marges (les collectivités locales) vers le cœur (administrations centrales) » (Saint-Martin, 2000 : 192). Dans un pays qui est longtemps resté relativement peu impacté par les procédures inspirées du concept flou du *NPM*, les municipalités ont fait figure d'exception, voire d'éclaireurs.

Selon Thoenig (1998), comparativement aux administrations d'Etat, les transformations managériales menées dans les collectivités territoriales furent plus précoces, plus vastes et plus profondes. Plus précoces, car avec la décentralisation de 1982, les élus ont été dotés d'un

réel pouvoir d'action sans nécessairement savoir comment le mettre en œuvre. Afin de gérer le changement de rôle des collectivités et la croissance des effectifs de leurs bureaucraties, les élus ont souvent eu recours aux cabinets de conseils en management. Plus vastes, car les missions qui leur furent confiées ont couvert toutes les dimensions du savoir gestionnaire (RH, stratégie, contrôle de gestion, systèmes d'information, communication, marketing…). Plus profondes, car ces interventions visaient parfois à transformer drastiquement la totalité de l'administration communale pour la calquer sur le modèle de l'entreprise. L'exemple du maire de Nîmes voulant gérer sa ville comme une entreprise à la fin des années 1980 fut souvent évoqué au moment même où l'Etat cherchait à renouveler le service public (Maury, 1997).

Certains observateurs de ces diverses mutations constatent l'apparition d'un « modèle alternatif de gouvernement urbain » (Thoenig, 1998 : 26 ; Huron, 2001) dont la référence est l'entreprise. Cette formule met en exergue la dimension cognitive et symbolique du recours aux savoirs et aux outils de gestion dans les municipalités. L'utilisation de ces outils ne répond pas seulement à des problèmes purement techniques, elle trouve sa source à la fois dans un volontarisme politique et une pression de l'environnement porteurs d'une « philosophie gestionnaire » qui, en retour, est naturalisée et normalisée par ces outils. Padioleau et Demesteere font une analyse similaire de la mise en œuvre de démarches stratégiques dans les collectivités locales françaises : « Une vision instrumentale de la ville se dégage de ces expériences, incarnée dans la métaphore de l'entreprise. À l'image de celle-ci, symbole-phare de la modernité contemporaine, la ville devient un acteur guidé par le critère d'une rationalité technico-économique de fonctionnement entendue comme la quête de l'efficacité définie dans un langage utilitariste de développement, de productivité, voire même de profit. À la manière d'une entreprise, la ville s'apparente à une organisation, à un instrument pour atteindre des buts. Dès lors, un tel dessein nécessite que la ville excelle dans ses activités de management. Cette représentation instrumentale ne correspond pas simplement à des images, elle recouvre aussi des pratiques, des activités de perception, de connaissance, d'action dans lesquelles des acteurs sociaux investissent des intérêts et des stratégies. Les idées d'instrument, d'entreprise ou d'efficacité rendent possibles, désirables, voire même inéluctables, l'emploi de méthodes managériales. En plus des techniques managériales utilisées dans la gestion quotidienne de la vie urbaine, les outils d'analyse stratégique participent à construire directement des représentations instrumentales de la ville en créant l'impression de pouvoir les contrôler » (Padioleau et Demesteere, 1991 : 18).

D'autres auteurs font une analyse plus nuancée du développement du management dans les collectivités. La mise en œuvre d'une réforme managériale ne signifie pas nécessairement la conversion totale aux valeurs managériales et peut cacher d'autres enjeux. Ainsi, Anquetin (2007 : 184) analysant la politique de modernisation de la ville de Strasbourg à la fin des années 1980, considère que : « ce n'est ni la croyance de l'équipe municipale strasbourgeoise dans les vertus du NPM, ni sa recherche d'un optimum d'efficacité administrative qui expliquent le recrutement d'un secrétaire général ardent promoteur des techniques du *public management* ». Le recours aux outils et discours de la réforme managériale est parfois sciemment instrumenté par les élus pour éviter une désapprobation massive de la part des fonctionnaires, lors d'une tentative de reprise en main de l'administration après une alternance politique.

De son côté, Ughetto (2004 : 18) montre que dans les collectivités territoriales « il est assez souvent possible d'observer un mouvement qui se rapproche, sans le dire (sans le savoir ?), d'une forme de *new public management*. Sans viser un achèvement de la réalisation de l'esprit gestionnaire (qui risquerait de tendre vers une économicisation de l'action publique), l'esprit économique semble pénétrer sous la forme d'un effort pour préciser les finalités poursuivies et les mettre en correspondance avec des moyens et des résultats évaluables ». Mais, selon l'auteur, de telles démarches sont d'une part assez partielles car elles ne concernent pas la totalité des opérations menées et, d'autre part, elles « ne procèdent pas d'un souci doctrinaire des élus ou des dirigeants de ces collectivités en faveur du nouveau management public. Les démarches se veulent généralement pratiques et non pas théoriques, d'où le recours aux démarches qualité - empruntées aux entreprises - avec l'appui de cabinets de consultants auxquels les collectivités font appel dans le but d'insuffler de l'efficacité dans le fonctionnement administratif. Certains personnels dirigeants, venus de l'entreprise ou y ayant effectué un passage, incitent à ce transfert, sans qu'il y ait nécessairement érection de l'entreprise au rang de modèle à atteindre mais plutôt de source d'inspiration devant rester relativement libre » (Ughetto, 2004 : 19). Certaines collectivités territoriales, en expérimentant l'adaptation de démarches dont les entreprises se sont révélées adeptes, se trouvent, de près ou de loin, à réinventer le schéma de base du NPM. Ainsi, le managérialisme progresse dans les collectivités territoriales, mais dans des limites qui ne doivent pas être négligées.

Pour comprendre cette progression et ses limites, la grille d'analyse développée par Lorrain (1991) s'avère heuristique. Il propose de concevoir les collectivités territoriales comme des institutions politiques produisant des biens et des services pour un territoire donné : « Trois mots sont importants, politique, production, territoire. Ils représentent trois champs aux logiques différentes et l'originalité des collectivités locales et de se trouver à leur intersection » (Lorrain, 1991 : 464). La politique renvoie à la gestion d'intérêts contradictoires, la production renvoie à la diversité des biens et services délivrés par les collectivités.

Cette fonction de production donne aux collectivités un ancrage matériel, un rapport concret au monde : « la production pèse sur le fonctionnement interne. Elle implique une exigence de fiabilité. Il faut que les choses marchent, il faut respecter des délais et des engagements. Là le réel tire le politique vers le bas, le force à ne pas abandonner aux délices des réformes qui reposent sur des constructions fictives » (Lorrain, 1991 :465). Le territoire, troisième dimension, introduit des composantes patrimoniales et individuelles. Plus que pour toute autre organisation l'ancrage local impose de prendre en compte le passé inscrit dans le patrimoine (Marié, 1989). Cela se vérifie aisément dans les politiques de réhabilitation des centres, dans la gestion des droits fonciers, dans l'organisation spatiale des réseaux urbains. Cette variable territoriale implique aussi une proximité aux habitants. Ainsi, par la gestion des héritages et l'écoute active des habitants « la composante territoriale vient amender la rationalité de l'ordre productif […] La fonction de production implique le respect des délais, une maîtrise des coûts. Pour produire efficacement, il faut de l'organisation : planning et de maintenance des bâtiments ou d'entretien de la voirie. Tout cela est classique dans les entreprises privées. Dans les mairies, cette question va sans cesse être obscurcie par des demandes individuelles, toutes pressantes et toutes légitimes, vont venir désorganiser cet ordonnancement. Une ligne de tension passe donc entre la gestion des imprévus et le respect d'une planification. On peut la résumer comme la rencontre du champ de la production avec celui du territoire » (Lorrain, 1991 : 465).

Cette structuration générale autour de trois champs hétérogènes fait donc naître une série de frictions qui constitue autant de points de fragilité, mais qui fait également la force des mairies: « comme pour les sportifs du triathlon l'originalité des mairies n'est pas d'être les meilleurs en une discipline mais complets dans les trois exercices. Leur force n'est pas d'être des spécialistes pointus en un domaine, la réelle valeur ajoutée est d'être capable d'intégrer

trois champs aux logiques différentes » (Lorrain, 1991 : 466). On peut, à partir de cette grille de lecture, interpréter le développement du managérialisme public local comme le reflet de la montée en puissance de la fonction de production des collectivités locales. Mais, en retour, on peut considérer que les rationalités politiques et territoriales viennent pondérer la rationalité managériale par delà la force du discours entrepreneurial.

Au total, si les termes précis du NPM étaient, de façon générale, irrecevables en France durant les années 1980, les réformes décentralisatrices amorcées dans les années 1970 ont conduit à une intégration progressive des outils de gestion inspiré du secteur privé, qui ont par la suite été consacrés au niveau de l'Etat. L'exemple de la LOLF est à cet égard révélateur puisqu' une grande partie des dispositions qu'elle prévoit sont depuis longtemps applicables aux collectivités territoriales.

1.3 - L'antériorité des collectivités en matière de dispositifs de pilotage

Contrairement à beaucoup d'autres pays, les dispositifs juridiques visant à rapprocher les pratiques comptables et budgétaires publiques de celles du secteur privé ont été d'abord mis en œuvre dans les collectivités territoriales. Le principal dispositif fut l'instruction budgétaire et comptable M14, instaurée par la loi n° 94-504 du 22 juin 1994, faisant passer les collectivités d'un système de comptabilité de caisse modifié à un système d'engagement patrimonial (Lande, 2003 ; Rocher, 2007). L'instruction M14 (étendue aux Conseils Généraux avec la procédure M52 en 2002) maintient un double système de comptabilité (compte administratif de l'ordonnateur et compte de gestion du comptable) mais prévoit une harmonisation avec le Plan Comptable Général en retenant des nomenclatures et surtout des principes inspirés en partie de celui-ci[34].

Parallèlement, une série de dispositions mises en œuvre à partir des lois de décentralisation a doté les collectivités d'un cadre juridique, budgétaire et comptable en cohérence avec les principes consacrés par la LOLF (MINEFI, 2008) :

[34] Notamment :
- le rattachement des charges et produits à l'exercice, et en particulier comptabilisation des intérêts non échus,
- l'amortissement obligatoire des biens renouvelables (mobilier, matériel de transport…) à l'exception des immeubles et de la voirie,
- la constitution de provisions pour risques et charges, pour dépréciation et aussi de provisions réglementées en cas d'octroi de garanties d'emprunts.

- En premier lieu, les collectivités locales doivent mettre en place un débat d'orientation budgétaire (DOB). Celui-ci constitue une étape importante dans le cycle budgétaire annuel des collectivités locales. Imposé aux départements depuis la loi du 2 mars 1982, le DOB est devenu obligatoire pour les régions et les communes de plus de 3 500 habitants depuis la loi Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992. Le DOB est obligatoire et constitue une formalité substantielle dans la procédure d'adoption du budget : une délibération sur le budget non précédée de ce débat est entachée d'illégalité et peut entraîner l'annulation du budget. A l'inverse, la LOLF n'a institutionnalisé qu'un DOB facultatif pour l'État, dont l'absence n'empêche pas la discussion des projets de lois de finances et n'entache pas d'irrégularité leur procédure d'examen.

- En deuxième lieu, les modalités offertes au niveau du vote des budgets comportent déjà une certaine souplesse dans l'utilisation des crédits. Le CGCT prévoit pour les collectivités territoriales que les crédits sont votés par chapitre. Le vote des crédits par chapitre confère à l'exécutif local une certaine liberté d'action. Si l'exécutif est limité au niveau du chapitre, il reste libre au sein du même chapitre. Il peut procéder à des virements de crédits à l'intérieur du même chapitre. De plus, il existe un cas particulier où les crédits peuvent être utilisés encore plus librement : la procédure des dépenses imprévues autorise, dans certaines limites, l'exécutif à effectuer des virements du chapitre de dépenses imprévues aux autres chapitres à l'intérieur d'une section. Certaines procédures offrent encore plus de souplesse dans la gestion des crédits.

- En troisième lieu, le principe d'équilibre qui s'impose aux collectivités locales est beaucoup plus contraignant que pour l'État. Le principe d'équilibre budgétaire applicable aux collectivités locales est issu de la loi de décentralisation du 2 mars 1982. Celle-ci donne une définition stricte de ce qu'elle nomme «l'équilibre réel» en imposant le respect de trois conditions cumulatives : 1) L'équilibre doit être réalisé par section : cela signifie que la règle de l'équilibre s'applique à l'ensemble des éléments du budget principal et que chaque section doit être votée en équilibre ; 2) Les chiffres du budget doivent être évalués de façon sincère ; 3) Le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des recettes propres de la collectivité concernée.

- Enfin, les modalités de présentation budgétaire témoignent d'une prise en compte de la pluriannualité. Des dispositifs de gestion pluriannuelle des crédits applicables aux

communes et à leurs groupements ont été prévus dès 1992 avec la loi ATR. Ils permettent une gestion pluriannuelle des équipements par le biais de la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) ; procédure qui permet également de respecter la règle de l'annualité en évitant de gonfler les masses budgétaires par l'inscription de dépenses et de recettes qui concernent des opérations à caractère pluriannuel. Une réforme récente modifie substantiellement le périmètre d'utilisation de ces dispositifs. En effet, l'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, étend les mécanismes de gestion pluriannuelle d'une part, à l'ensemble des communes et de leurs groupements sans limitation démographique et d'autre part, aux dépenses de la section de fonctionnement.

Ainsi, les principes de sincérité, d'équilibre, de lisibilité et de responsabilisation consacrés par la LOLF s'inspirent en grande partie des pratiques des collectivités locales (Steckel, 2007). Les fondateurs de la LOLF évoquent même « l'avance en termes de management public » des collectivités locales en regard de l'Etat (Migaud et Lambert, 2006). Si la LOLF accroît les impératifs de responsabilisation des gestionnaires, de contrôle de la performance et de transparence budgétaire par rapport aux pratiques des collectivités territoriales, leur expérience sur ces questions interdit de plaquer de manière contraignante la LOLF sur les collectivités. C'est ce que reconnaissent encore les initiateurs de la LOLF dans un rapport remis au Gouvernement en novembre 2006 : « La LOLF inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion. Il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités. Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs » (Migaud et Lambert, 2006).

Outre l'antériorité des règlementations incitant les collectivités à développer les pratiques de pilotage, on peut expliquer l'affirmation du principe de libre adaptation de la LOLF aux collectivités (Carassus et Favoreu, 2005) par le fait que collectivités ont également développé spontanément des dispositifs de pilotage dès le milieu des années 1980. Le développement des pratiques de pilotage n'y est donc pas seulement le fruit de pressions externes.

En effet, l'enquête menée par Pariente (1998) en 1992, 1993 et 1995 montre que dès cette période, 50% des CT avaient recours à la comptabilité analytique, 30% utilisaient des tableaux de bord, 20% cumulaient comptabilité analytique et tableaux de bord, 10% avaient mis en place une direction par objectifs et 10% un système de BBZ. Seules 15% des collectivités n'avaient mis en place aucun outil de contrôle de gestion.

Dans la même perspective, une enquête menée par l'IFAC en 1996 (Reynaud et Bernadas, 1998) auprès de 174 collectivités montre que : (a) 16% sont satisfaites de leurs tableaux de bord de pilotage (35% n'en disposent pas) et (b) 15% sont satisfaites de leur fonction « contrôle de gestion » (50% n'en disposent pas).

Des enquêtes plus récentes comme celles de Busson-Villa (1999), Chauvey (2006) ou de l'AFIGESE-CT (2006) indiquent un élargissement du portefeuille de dispositifs de pilotage mis en œuvre par les collectivités : évaluation, démarches qualité, *balanced scorecard*, méthode ABC… Ces études, bien qu'elles présentent quelques limites quant au nombre et à la représentativité des répondants (sur une population totale d'environ 37000 collectivités) montrent l'enthousiasme des collectivités vis-à-vis des outils de pilotage, même si l'usage de ces outils reste peu analysé. On peut néanmoins s'interroger à la suite de Gibert et Thoenig (1993) qui constatent une multiplication des comptabilités analytiques mais dont l'usage laisse à désirer au début des années 1990.

En conclusion, on peut donc constater que les collectivités ont un rôle moteur en matière de diffusion des outils et raisonnements managériaux dans le secteur public français. Ce caractère exemplaire des collectivités en matière de management public s'explique par l'antériorité de la diffusion des outils managériaux mais également du fait que cette diffusion repose en partie sur la libre volonté des collectivités. Si le débat reste ouvert quant à savoir si ces raisonnements et outils aboutissent à une conformation, une interprétation équilibrée du NPM ou une forme particulière de management, notre choix d'analyser les relations entre représentations de la performance et utilisation des outils de gestion dans le secteur public en collectant des données en milieu territorial est étayé. Reste à expliquer le choix d'étudier les OI.

Section 2 : Objectifs et dispositifs de la coopération intercommunale : rationaliser la gestion publique locale

Nous présentons ici les enjeux et les caractéristiques des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ces EPCI ont été choisis comme terrain d'observation pour notre recherche car ils constituent une véritable révolution du système politico-administratif local ayant pour objectif la diffusion d'une rationalité managériale. Ainsi, nous présentons dans un premier temps les enjeux et objectifs assignés à la coopération intercommunale (3-2-1) pour ensuite recenser les principales initiatives législatives visant à promouvoir cette coopération (3-2-2). Nous présentons enfin les dispositions prévues par la Loi Chevènement de 1999, qui institue les EPCI à fiscalité propre.

2.1 - Les objectifs de la coopération intercommunale : performance institutionnelle et fonctionnelle

L'argument essentiel des politiques de réforme des collectivités territoriales est la mise en concordance des circonscriptions politico-administratives avec les évolutions socio-économiques (Duran et Thoenig, 1996). L'organisation qui structure le territoire français d'aujourd'hui remonte en effet à la Révolution Française (Bernard-Gélabert, 2003 : 3). Or, les populations et entreprises se regroupent en bassins de vie et *clusters* ne correspondant plus aux périmètres communaux. Ainsi, selon Némery (1994 : 13) l'innovation institutionnelle serait la solution permanente à l'organisation du territoire, ce qui explique que le législateur propose très régulièrement « de nouvelles architectures juridiques, au nom d'un nécessaire *aggiornamento* face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées » (Offner, 2006 : 27). Les projets de redécoupage institutionnel des collectivités locales sont donc un « passage obligé du discours réformiste » (*ibid.*), avec la problématique de la fragmentation institutionnelle des collectivités locales française comme fil conducteur.

En effet, le grand nombre de communes (36700) en France et les multiples niveaux de collectivités territoriales font en permanence l'objet de deux interprétations contrastées (Offner, 2006) : d'un côté l'émiettement communal apparaît comme un gage démocratique, de l'autre, il est perçu comme une curiosité patrimoniale spécifique à la France. Selon

Oberdorff (2004), ces différentes interprétations relèvent deux de formes de rationalités démocratique et managériale. La rationalité démocratique justifie la fragmentation communale typiquement française : la commune est, quelle que soit sa taille, l'expression de la démocratie locale, car il existe un lien direct entre les élus et leur électorat. La rationalité managériale lutte contre le poids de la fragmentation communale sur les finances locales. Cette rationalité s'efforce de diminuer le nombre de charges qui pèsent sur les petites communes et celles de taille moyenne et d'améliorer le rendement des équipements communaux. Sur le long terme, elle attire l'attention sur l'adaptation des communes à l'évolution de l'environnement socio-économique : la redistribution de la population sur le territoire et l'installation d'entreprises.

C'est dans le cadre de cette tension que prend place la problématique de la coopération intercommunale. La politique de soutien à l'intercommunalité accompagne, dans la plupart des pays européens, un objectif de réduction du nombre de structures communales. Elle constitue ainsi une alternative à la fusion de communes. En effet, la coopération intercommunale représente une étape intermédiaire de la réduction du nombre de communes, dans la mesure où elle peut soit préparer une politique de fusion, soit au contraire viser à compenser *a posteriori* les échecs d'une politique de fusion. Selon Deffigier (2007 : 80), la coopération intercommunale se situe clairement dans une logique de performance par la réforme institutionnelle : « la coopération intercommunale s'est introduite dans le débat public et économique des Etats européens comme une des meilleures solutions d'organisation des territoires urbains mais aussi ruraux et comme assurant une transversalité dans la gestion des services. Est ainsi offerte une possibilité de réaliser des économies d'échelles, autour de la gestion mutualisée des services, tout en recherchant la qualité du service rendu. Ainsi la coopération intercommunale s'impose-t-elle comme l'acteur majeur d'un nouveau redécoupage territorial fondé sur une organisation des interfaces entre territoires et sur le développement de projets de territoires cohérents. Un certain standard européen de l'intercommunalité se dessine peu à peu, même s'il demeure avant tout pragmatique ». L'intercommunalité trouve donc sa justification essentielle dans la recherche et l'atteinte d'une efficacité de gestion et vise donc à diffuser une rationalité managériale dans le secteur public local.

Dans son analyse comparative de la coopération intercommunale, Deffigier (2007) montre que la quête de performance par l'intercommunalité se décline à deux niveaux : institutionnel et fonctionnel.

Au plan institutionnel, la coopération intercommunale incarne la recherche d'un optimum territorial. Il s'agit de déterminer un territoire pertinent par sa taille, son poids démographique, géographique, économique, sociologique et politique. Dans cette perspective, l'Etat est généralement l'initiateur concepteur de la recherche d'un territoire pertinent de gestion. Il se contente cependant de fixer un cadre général règlement la création des institutions[35]. Dans la plupart des cas, l'optimum territorial est directement recherché au niveau local, où les communes ont souvent la liberté de délimiter le périmètre de la coopération (Deffigier, 2007 : 80).

Au plan fonctionnel, « la motivation essentielle de l'intercommunalité est la recherche d'une efficacité de gestion, afin que les structures locales soient réalistes et pertinentes au niveau de l'exercice des compétences (Deffigier, 2007 : 89). La coopération intercommunale répond au développement des missions de l'Etat-providence, qu'il a fait -partiellement- reposer sur les collectivités territoriales aux moyens limités. Il s'agit alors de faire des économies d'échelles, en diminuant les coûts moyens par utilisateur ». L'intercommunalité peut aussi permettre d'améliorer la gestion administrative et l'embauche de personnel qualifié.

Au total, la recherche d'une performance à la fois fonctionnelle et institutionnelle fait des OI des institutions instrumentales destinées à soutenir la réforme du gouvernement local. En effet, les OI fondent leur légitimité sur leur efficacité administrative par la diffusion d'une rationalité managériale qui doit venir s'ajouter à la rationalité démocratique (Oberdoff, 2004 ; Delannoy *et alii*, 2004). La politique de coopération intercommunale française, qui illustre le modèle le plus intégré de coopération intercommunale en Europe[36], ne déroge pas à la règle. En effet, la loi Chevènement, prenant acte de l'échec des tentatives précédentes de fusion, s'affirme forte de la permanence de la commune et se pose plus en termes d'efficacité de gestion (Bernard-Gélabert, 2003 : 6). Comme l'affirme Chevènement (1999), cette loi

[35] Deffigier recense 12 pays (Belgique, Chypre, Espagne, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède) où l'Etat est l'initiateur de la coopération intercommunale.

[36] Selon Deffigier (2007 : 85) trois modèles de coopération intercommunale peuvent être distingués en Europe : une modèle très intégré (France, Espagne, Allemagne, Portugal et Belgique), un modèle peu intégré, les autres Etats.

« marque une étape importante dans l'évolution de notre organisation institutionnelle. Elle constitue, en effet, un progrès significatif dans l'adaptation aux enjeux économiques et sociaux des collectivités locales, leur offrant de nouveaux cadres de coopération afin de leur permettre de répondre aux défis auxquels sont aujourd'hui confrontées les communes, cellules de base des institutions de la République ».

2.2 - Historique des dispositifs de coopération intercommunale

Avant de présenter les caractéristiques et les enjeux de la loi Chevènement, nous recensons les différentes initiatives législatives visant à promouvoir l'intercommunalité. Depuis la loi du 22 mars 1890 et, surtout, depuis les ordonnances du 5 janvier 1959 autorisant les communes à créer des syndicats pour exercer ensembles une ou plusieurs compétences particulières, l'intercommunalité est présentée comme la réponse nécessaire aux difficultés de gestion publique des affaires locales qu'entraîne l'émiettement du territoire français en plus de 36000 communes. Aussi, une série de tentatives ont été lancées afin d'inciter les communes à se regrouper. Bien que systématiquement soldées par des échecs (Delannoy *et al.*, 2004 :76), elles ont contribué à préparer progressivement la révolution intercommunale (Buisson, 2005 :7) qu'instaure la loi Chevènement du 12 Juillet 1999.

Cinq textes ont depuis 1890 tenté de favoriser la coopération intercommunale :

2.2.1 - La loi de 1890 :

La loi du 22 mars 1890 crée le syndicat de communes. Afin de gérer en commun les services publics locaux, les communes sont autorisées à créer des syndicats, qui sont des établissements publics soumis à la règle de spécialité et qui ne peuvent exercer qu'une seule compétence. La création des syndicats marque la naissance de l'intercommunalité de gestion. L'objectif de cette loi est de permettre aux usagers d'avoir accès aux innovations consécutives à la révolution industrielle (Delannoy *et al.*, 2004 : 81). La construction de réseaux d'assainissement, de distribution d'eau impliquent des investissements importants que les communes ne peuvent financer isolément.

2.2.2 - Les ordonnances de 1959 :

Après deux nouvelles tentatives de regroupement communal (loi de 1942 et ordonnance de 1945 sur les fusions de communes), les ordonnances de 1959 relancent la coopération intercommunale en instituant les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et surtout les districts urbains.

- L'Ordonnance n°59-29 du 5 janvier autorise la création de syndicats intercommunaux à vocation unique (S.I.V.U.). Cette création peut désormais être décidée à la majorité des communes membres et non plus à l'unanimité. Elle autorise également la création de syndicats intercommunaux à vocation multiple (S.I.V.O.M.), soumis à la règle de l'unanimité. La coopération intercommunale peut donc désormais couvrir un ensemble étendu de services et peut s'imposer contre le souhait de certaines communes.

- L'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 crée le district urbain. Ce dernier se distingue du syndicat de communes par deux caractéristiques essentielles et innovantes (Delannoy *et al.*, 2004 : 81) : il est doté de compétences, obligatoires comme le logement et la gestion des centres de secours, et de compétences facultatives laissées au libre choix des maires. La seconde caractéristique du district est la possibilité d'opter pour un régime de fiscalité propre.

L'ambition de cette réforme est de structurer de grandes agglomérations et de faire face aux multiples problèmes de liaison entre ville-centre et communes périphériques (Buisson, 2005 :6). Le district est la première tentative de faire émerger une intercommunalité de projet plus fédérative et intégrée dotée d'une autonomie et d'une capacité à mettre en œuvre un projet global (multiplicité de services et financement direct par les contribuables). En pratique, les districts urbains ne connaissent qu'un succès très limité, surtout en milieu rural.

2.2.3 - Les lois de 1966 et de 1970

Face au manque de succès des districts dans les grandes agglomérations et en vue de lutter contre le déséquilibre Paris/province, l'Etat tente d'imposer une forme très intégrée de coopération intercommunale.

La loi du 31 décembre 1966 institue la communauté urbaine. Elle exerce de plein droit des compétences étendues dans nombre de domaines (aménagement de l'espace, développement économique, transport urbain, voirie, équipements urbains, gestion des services publics) et bénéficie d'un régime de fiscalité propre. Si cette nouvelle formule statutaire peut être mise en œuvre à l'initiative des communes, l'Etat l'impose à quatre agglomérations : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Dans la même logique d'aménagement du territoire et pour éviter l'engorgement des grandes métropoles (Buisson, 2005 : 7) la loi du 10 juillet 1970 institue les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Afin de favoriser la création de villes nouvelles et les transformer en villes complètes et équilibrées, leur gestion est confiée aux SAN. 9 SAN sont ainsi créés.

2.2.4 - La loi Marcellin de 1971

La loi Marcellin tient une place importante dans l'histoire de la coopération intercommunale car elle marque l'échec de la stratégie autoritaire et l'abandon de l'ambition explicite de fusionner les communes (Delannoy *et al.*, 2004 : 82). A une époque où plusieurs autres pays européens tentent de réduire le nombre de leurs communes (le Danemark en 1967, l'Allemagne en 1968, l'Italie en 1970, la Grande-Bretagne en 1974, la Belgique en 1975...), la France tente de se mettre en phase avec ses voisins (Novarina et Martin, 1988). Ainsi, la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions, fusions-associations et regroupements de communes, tend principalement à réduire le nombre des communes en incitant à leur regroupement volontaire ou autoritaire. La loi Marcellin, qui s'appuie sur la légitimité des collectivités territoriales elles-mêmes (les conseils généraux doivent organiser les plans de fusion) et sur la promesse de dotations d'équipement accrues, ne parvient à réduire le nombre de communes que de 37 700 à 36 400 entre 1971 et 1977, ce nombre recommençant même à augmenter à partir de 1978 sous l'effet de « défusions ».

Toutes les analyses font donc état d'un « échec cuisant » (Delannoy *et al.*, 2004 :82, Guengant et Leprince, 2006). L'échec de la loi Marcellin met un frein pendant un temps à la politique visant à stimuler la coopération intercommunale. Malgré la variété des instruments mis à la disposition des communes pour les inciter à coopérer, la pratique reste faiblement diffusée et circonscrite aux formules les moins intégrées, si bien que l'on peut parler pour

cette série de textes échelonnés de 1890 à 1971 des prémices de la coopération intercommunale.

Il faut attendre les années 1990 pour que la coopération intercommunale soit relancée au travers de deux lois qui vont l'ancrer aussi bien dans les textes que dans les faits.

2.2.5 - La loi A.T.R. de 1992 :

La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (A.T.R.) amorce une relance de l'intercommunalité. Il s'agit de la première grande réforme de l'intercommunalité élaborée après les lois de décentralisation. Certains la considéraient même à l'époque comme le « deuxième acte » de cette grande réforme de notre administration locale (Guéranger, 2000 : 122). Afin de développer et renforcer la coopération intercommunale, la loi crée deux nouvelles structures intercommunales complémentaires, destinées à favoriser le développement économique local et l'aménagement de l'espace. Ce sont :

- La communauté de communes, destinée aux zones rurales, qui associe plusieurs communes en vue de l'élaboration d'un projet commun d'aménagement et de développement de l'espace.
- La communauté de villes, qui regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20000 habitants en vue de son développement concerté, au sein d'un périmètre de solidarité.

La coopération intercommunale, conçue par ce texte, est fondée sur la notion de projet de développement organisée au sein d'un espace de solidarité (bassin de vie et d'emploi). Afin de marquer le caractère intégré de ces structures, la loi leur confère des compétences de nature obligatoire. Ces nouvelles structures tendent aussi à harmoniser les politiques fiscales et notamment le taux de taxe professionnelle.

La loi ATR a eu des conséquences non négligeables sur le paysage intercommunal local. Outre la vague de création des districts qui a anticipé sur le contenu du texte, bon nombre de communautés de communes ont vu le jour suite à son vote définitif, marquant ainsi une évolution très significative de l'intercommunalité à fiscalité propre. Elle prépare grandement le terrain à la loi Chevènement de 1999.

2.3 - La loi Chevènement du 12 Juillet 1999

La Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a conduit à la multiplication et à la montée en puissance des organisations intercommunales. Aux yeux de nombreux observateurs, cette loi a abouti à une véritable révolution intercommunale (Buisson, 2005 : 6 ; Le Galès et Borraz, 2005 ; Guéranger, 2004 : 461 ; Wollmann, 2008 : 402) et constitue la modernisation de la plus importante du système politico-administratif local français depuis la seconde guerre mondiale, dépassant même les lois de décentralisation (Cole et John, 2001).

Nous présenterons dans la section suivante les effets et les critères d'appréciation du succès de la loi de 1999. Nous nous concentrons ici sur la description des dispositions contenues dans la loi. D'une part, elle donne un cadre lisible et intégrateur à l'intercommunalité (3-2-3-1) en fixant des règles communes de création et de fonctionnement et en regroupant les formes de coopération dans trois types de communautés. D'autre part, elle favorise le développement d'une intercommunalité de projet en offrant un soutien financier important de l'Etat (3-2-3-2).

2.3.1 - Un cadre intégrateur pour l'intercommunalité

Un des apports essentiels de la loi de 1999 est de donner un corpus de règles de création et fonctionnement communes à l'intercommunalité.

D'une part, trois principes fondamentaux différencient les EPCI des collectivités territoriales (Bernard-Gélabert, 2003 : 13) :

1) *Le principe de spécialité* implique que l'EPCI ne peut exercer que les compétences qui lui ont été déléguées par les communes et qu'il exerce par substitution. A l'inverse, les communes ont une compétence générale et jouissent du principe de libre administration.

2) *Le principe de représentation indirecte* implique que les EPCI sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les communes. La légitimité démocratique des intercommunalités est donc faible en regard des leurs compétences. Elle fait l'objet d'un débat important.

3) *Le principe de création de l'EPCI par l'Etat* implique que l'EPCI n'a d'existence juridique que lorsque le préfet a signé son arrêté de création.

D'autre part, sans présenter l'ensemble des dispositions de la loi de 1999, celle-ci fixe des règles de création et de fonctionnement communes à tous les types d'EPCI. Parmi ces dispositions, on peut retenir que :

- Le périmètre des communautés doit être sans enclave et d'un seul tenant.
- Le préfet ne peut créer un EPCI que si des règles de majorité qualifiées sont atteintes : les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou, la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.
- La méthode de transfert des compétences des communes vers les communautés repose sur la définition d'un « intérêt communautaire » qui sert à tracer la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. C'est au conseil communautaire, à la majorité des deux tiers, qu'il revient de définir l'intérêt communautaire. La loi ne fixe donc pas les critères de définition de l'intérêt communautaire, qui apparaît comme une « notion souple » (Bernard-Gélabert, 2003 : 22).
- Le transfert des compétences entraîne *ipso facto* la mise à disposition des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice des compétences à la date du transfert. Les droits et obligations attachés à l'exercice des compétences sont également transférés.
- En matière de transfert des personnels, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité pose les principes applicables : le transfert de compétence entraîne le transfert du service concerné. Par conséquent, les fonctionnaires territoriaux et les agents non titulaires qui exercent dans le service transféré sont automatiquement transférés à l'EPCI quelle que soit leur volonté propre.
- De manière générale, un EPCI est administré comme une commune -dont l'organisation lui sert de cadre référence- : l'organe délibérant administre l'EPCI, désigne son président et peut lui céder certaines de ses attributions. Le président est l'organe exécutif de l'EPCI, il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant. Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes. Il peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Enfin, l'organe délibérant élit un bureau composé du président et des vice-présidents ainsi que d'autres membres

En plus de fixer des règles de fonctionnement communes, la loi pousse à la simplification de la carte intercommunale en créant trois types de communautés au profit desquelles les

institutions de coopération existantes sont vouées à laisser la place. En effet, la création d'un EPCI " version 1999 " entraîne *de facto* la disparition des coopérations existantes dans le périmètre du nouvel établissement. On se place bien dans une logique de rationalisation des cartes et des périmètres variables qui existaient sur le territoire (Kerrouche, 2002). Les communautés de ville, les districts, les SAN laissent donc progressivement place à trois structures : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération (qui est une création nouvelle) et la communauté urbaine. Plus on se déplace vers le modèle de communauté urbaine, plus l'intégration progresse.

Les trois types de communautés :

La loi de 1999 reprend et modifie deux formes d'intercommunalité existantes : les communautés urbaines et communautés de communes et crée une nouvelle catégorie intermédiaire : la communauté d'agglomération.

- *Les communautés urbaines* regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. 14 communautés urbaines existent au 1er janvier 2008. Elles exercent les compétences obligatoires suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection de l'environnement.
- *Les communautés d'agglomération* regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une commune centre de 15000 habitants minimum. 171 communautés d'agglomération existent au 1er janvier 2008. Elles exercent les compétences obligatoires suivantes : développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville. Elles doivent exercer au moins 3 des 6 compétences suivantes : voirie, assainissement, eau, environnement, équipements culturels ou sportifs, action sociale.
- *Les communautés de communes* regroupent plusieurs communes formant un ensemble de moins de 50000 habitants. 2393 communautés de communes existent au 1er janvier 2008. Elles exercent obligatoirement les compétences suivantes : aménagement de l'espace et développement économique. Elles doivent exercer au moins une des 5 compétences

suivantes : environnement, logement et cadre de vie, voirie, équipements culturels et sportifs, équipements culturels, sportifs et éducatifs[37].

Ces trois structures créées par la loi Chevènement, non seulement simplifient la carte intercommunale, mais encore orientent l'intercommunalité vers un mode projet en donnant de puissantes incitations.

2.3.2 - Un soutien financier à l'intercommunalité de projet

La loi Chevènement vise à développer une intercommunalité de projet en obligeant au transfert vers les communautés de compétences stratégiques. Pour inciter les communes à se regrouper dans ces ensembles la loi prévoit un nouveau régime fiscal et apporte un soutien financier important : la dotation d'intercommunalité.

2.3.2.1 - L'affirmation d'une intercommunalité de projet

Les compétences obligatoires exercées par ces communautés ne se résument pas à la gestion des équipements collectifs mais concernent de manière plus ambitieuse les politiques de structuration globale du territoire. Alors que les formes de coopération antérieures, dites intercommunalité de gestion, visaient à permettre aux communes de gérer de manière plus efficace et moins coûteuse tel ou tel de leurs grands services publics. L'intercommunalité de projet promue par la loi de 1999 vise à étendre la coopération de gestion et à l'intégrer dans un cadre plus fédérateur où les communes réfléchissent ensemble à leur développement territorial. Selon Petit (1995), l'intercommunalité de projet se définit comme une coopération « où la solidarité, au lieu d'être ponctuelle, fonctionnelle, fondée sur un service rendu et des moyens partagés, se veut globale et plurielle : l'investissement est souvent à long-terme et le résultat plus lointain ». Au travers du transfert des compétences de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'urbanisme et de cohésion sociale, l'intercommunalité se voit investie d'un rôle d'organisation transversale et cohérente du territoire. Pour permettre aux communautés de mener à bien ces nouveaux objectifs, la loi de 1999 leur accorde une autonomie fiscale accrue et une dotation globale de fonctionnement bonifiée.

[37] Les communautés de communes à Taxe professionnelle unique sont plus intégrées et doivent exercer au moins 4 des 6 groupes de compétences communautaires suivantes : Développement économique, aménagement de l'espace, voirie, logement, déchets, équipements sportifs.

2.3.2.2 - Un nouveau régime fiscal

Deux régimes fiscaux sont proposés pour financer les compétences du groupement (Guengant et Leprince, 2006 : 88), soit la fiscalité additionnelle (FA), soit la fiscalité spécialisée (FS) avec la taxe professionnelle unique.

En fiscalité additionnelle, le conseil communautaire vote des taux d'imposition additionnels aux taux votés par les conseils municipaux, au titre des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Par conséquent, les prélèvements intercommunaux se superposent aux impôts perçus par les communes.

En fiscalité spécialisée, les taxes foncières et d'habitation sont affectées exclusivement aux communes et la taxe professionnelle à la communauté. Le conseil communautaire vote par conséquent un taux unique d'imposition sur les entreprises mais partage le produit de l'impôt avec les communes membres. Tout d'abord, avec l'attribution de compensations, la communauté compense obligatoirement les communes de la « perte » de produit de la taxe liée à l'adoption de la fiscalité spécialisée, après déduction des dépenses transférées. Cette attribution de compensations demeure figée dans le temps. Ensuite, les communautés peuvent accorder une dotation de solidarité communautaire aux communes. Le régime de la fiscalité additionnelle est accessible aux communautés de communes ou aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999. La taxe professionnelle unique est obligatoire pour les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les nouvelles communautés urbaines, mais elle reste optionnelle pour les communautés de communes.

2.3.2.3 - Un fort soutien financier de l'Etat : la dotation d'intercommunalité

La loi de 1999 prévoit que les EPCI à fiscalité propre reçoivent à titre de recette de fonctionnement non affectée la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat. Au sein de la DGF, la dotation d'intercommunalité est constituée d'enveloppes à répartir sur la base d'une dotation par habitant.

La principale mesure prise en 1999 a résidé dans l'attribution d'une DGF bonifiée à :

- 38, 11 euros en moyenne par habitant pour les communautés d'agglomération ;
- 76, 22 euros par habitant pour les communautés urbaines ;
- 26, 68 euros par habitant pour les communautés de communes optant pour la TPU.

En 2005, la dotation d'intercommunalité s'établissait à plus de 2 milliards d'euros et représentait 9% des recettes de fonctionnement des groupements de communes. Il s'agit

d'une augmentation d'environ 15% du concours financier de l'Etat par rapport aux communes (Delannoy *et al.*, 2004).

D'autre part, la loi de 1999 redéfinit également le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le CIF est un ratio qui rapporte les recettes fiscales propres de la communauté à la somme des recettes fiscales des communes et de la communauté elle-même. Il est utilisé dans le calcul des deux composantes de la DGF des communautés à fiscalité propre : dotation de base et dotation de péréquation. En effet, la DGF est calculée en fonction du rapport entre le CIF de la communauté concernée et le CIF moyen des communautés françaises. Comme le souligne Rocher (2006 : 38) : « plus une communauté est intégrée par rapport aux autres, plus sa dotation augmente ».

Pour de nombreux auteurs (Delannoy *et al.*, 2004 : 78 ; Rocher, 2006 : 38 ; Buisson, 2005), ces incitations financières à la création des communautés sont l'une des deux explications principales du succès de l'intercommunalité. Si bien que l'on a parfois pu parler de communautés d'aubaine créées dans l'objectif principal de récupérer cette manne, quitte ensuite à la reverser aux communes membres par le biais de la dotation de solidarité communautaire ou des attributions de compensation (Buisson, 2005).

Le deuxième incitatif consiste à ne pas imposer aux élus locaux la création de la communauté mais à leur en laisser l'initiative. C'est aux communes qu'il revient de proposer le périmètre de la structure intercommunale. Le Préfet ne fait qu'entériner le projet en le soumettant au vote des communes pour adoption ou rejet à la majorité qualifiée. La libre définition des périmètres est une des raisons du succès de la loi Chevènement dans la mesure où elle permet d'intégrer les logiques politiques et administratives locales et donc de s'assurer du concours des élus (Delannoy *et al.*, 2004 : 79).

La loi du 12 Juillet 1999 a conduit à un développement spectaculaire du nombre d'institution de coopération intercommunale, rendant visible le succès de la loi. Mais lorsque que l'on s'intéresse aux effets de la création des communautés sur la réalisation d'économies d'échelles et l'amélioration des conditions administratives de gestion des affaires locales, l'évidence du succès laisse place à l'ambiguïté.

Section 3 : Le succès ambigu de la révolution intercommunale de 1999

3.1 - Le succès quantitatif de l'intercommunalité

D'un point de vue strictement quantitatif, l'intercommunalité à fiscalité propre version loi Chevènement est un succès sans précédent, qui dépasse même toutes les attentes (Rocher, 2006 :38). En effet, l'objectif principal de cette loi est d'inciter les communes à se regrouper sans prendre en considération les raisons ou les objectifs de ce regroupement. Comme le soulignent Delannoy *et al.* (2004 : 85) et Guéranger (2004 : 462), il est significatif à cet égard que le seul indicateur utilisé par la DGCL pour évaluer les résultats de la réforme Chevènement soit le nombre de structures créées. La loi Chevènement vise avant tout à lancer une dynamique en renonçant à une vision précise de l'achèvement du processus. En effet, la finalité et les modalités du regroupement sont laissées à la discrétion des acteurs locaux. Les moyens mis à disposition dans la loi Chevènement ne sont pas liés à des objectifs clairement définis. Comme le résument Delannoy et *al.* (2004), l'intercommunalité est une réforme qui cherche ses objectifs et rompt avec l'idée de maîtrise de l'action publique locale par l'Etat.

Comme le montre le tableau suivant, la loi Chevènement a donc provoqué une croissance spectaculaire de la coopération intercommunale :

Tableau 1.6 : Evolution du nombre d'EPCI (1999-2008)

	1999	2004	2008
Communautés urbaines			
Nombre de groupements	12	14	14
Nombre de communes	309	355	360
Population	4.638.381	6.203.160	6.263.969
Communautés d'agglomération			
Nombre de groupements	0	155	**171**
Nombre de communes	0	2632	3003
Population	0	19.712.128	21.377.932
Communautés de communes			
Nombre de groupements	1347	2286	2393
Nombre de communes	15188	28 407	30244
Population	18.032.198	24.480.505	26.593.044
Total			
Nombre de groupements	1359	2455	**2578**
Nombre de communes	15497	31394	**33607**
Population	22670579	50.395.793	**54.234.945**
Hors intercommunalité			
Nombre de communes	17551	5254	3047
Population	27619239	11 199 336	8 382 211

Source : adapté de DGCL (2008)

Il existe aujourd'hui 2578 EPCI à fiscalité propre. 92% des communes (33607) sont membre d'un groupement au 1er janvier 2008, ce qui correspond à 54,2 millions d'habitants soit 86% de la population française. La couverture territoriale de l'intercommunalité est donc presque complète. Les communes isolées tendent progressivement à disparaître par absorption dans un EPCI existant, même si ce mouvement diffus passe relativement inaperçu. La taille moyenne des communautés s'est ainsi accrue de 11 à 13 communes de 2001 à 2008, principalement en raison de ces extensions territoriales. Il a concerné 2 500 communes ces sept dernières années (ADCF, 2008).

L'importance du rôle de l'intercommunalité se mesure également sur le plan budgétaire. En 2006, les groupements à fiscalité propre ont dépensé 22,6 milliards d'euros soustraction faite des reversements fiscaux effectués aux communes membres (8,3 milliards d'euros). Ce montant représente 12% des dépenses de l'ensemble des collectivités locales et près de 21% des dépenses du secteur communal.

De surcroît, le champ des compétences exercées par intercommunalités tend progressivement à s'étendre bien au-delà de ses jalons législatifs. Comme le souligne l'ADCF (2008), de proche en proche, les communautés exercent désormais huit groupes de compétences contre seulement cinq en 2001. Dès 2002, les principaux services publics locaux leurs sont majoritairement transférés : ainsi les transports sont gérés à 73% par des communautés, le traitement des déchets à 63% et l'assainissement à 66% (Dexia/AMGVF, 2004 : 7). Cette montée en puissance communautaire touche tous les domaines de la gestion publique locale, avec des progressions très sensibles dans certains secteurs, à l'image de l'habitat, de la voirie ou de la gestion des déchets ménagers. L'action sociale, champ d'intervention traditionnellement communal, a également connu un repositionnement au niveau intercommunal significatif : 25% de communautés compétentes en 2001, près de 35% en 2008.

Enfin, les effectifs des EPCI à fiscalité propre représentaient, en 2005, 200.842 agents (DGCL, 2008 :104) pour une fonction publique territoriale composée de 1613.221 agents (DGFAP, 2008 : 98), soit 12,5% contre 10% en 2003 (Sénat, 2003).

Au total, ces éléments confirment la puissance quantitative du phénomène intercommunal dans tous ses aspects institutionnels, budgétaires et humains. L'intercommunalité est une réalité incontournable, mais dont seuls les contours sont décrits. Comme le rappellent de nombreux auteurs le contenu et les effets de l'intercommunalité font encore l'objet de débats et restent largement à explorer.

3.2 - Une performance administrative contestée

Lorsque l'on souhaite dépasser le seul critère institutionnel du nombre de communautés créées pour analyser les effets de l'intercommunalité en action, le succès de la loi Chevènement devient plus flou et sujet à débat. En effet, selon Baraize et Négrier (2001 : 9), ce que produit l'intercommunalité est l'aspect le plus mal abordé de l'histoire de la coopération intercommunale. L'analyse de la transformation des modes d'action provoquée ou non par l'intercommunalité reste à faire. En effet, les analyses ont strictement porté sur l'invention politique et institutionnelle de l'intercommunalité, laissant de côté les possibles innovations administratives (Baraize et Négrier, 2001).

En première analyse, cette méconnaissance peut être expliquée par la relative jeunesse des EPCI à fiscalité propre, qui fait que nombre d'entre eux sont encore en phase de consolidation, ce qui rend hasardeux toute tentative de théorisation. Mais la méconnaissance de l'intercommunalité au concret trouve sa source dans le texte même de la loi Chevènement. En effet, la mise en place des administrations intercommunales constitue un véritable *impensé* de la réforme intercommunale (Guéranger, 2004 : 462). Alors que la loi Chevènement est très prolixe sur les aspects institutionnels et financiers, elle reste muette sur le fonctionnement administratif interne des communautés, notamment sur la question des transferts de personnel, facteur clé de la structuration organisationnelle.

Les enjeux financiers ont poussé les élus à se lancer au plus vite dans la coopération intercommunale, quitte à laisser les services s'organiser eux-mêmes : « le transfert fut appréhendé, en première instance, comme un jeu d'écritures comptables plutôt que comme un bouleversement organisationnel et professionnel » (Guéranger, 2004 : 465). De surcroît, comme nous l'avons déjà évoqué, si la loi Chevènement laisse aux acteurs le soin de définir a posteriori le contenu des compétences transférées. Avec le CIF, elle incite les « élus à transférer des services du niveau municipal au niveau intercommunal sans avoir nécessairement défini avec précision les missions qu'ils sont supposés remplir » (Guéranger, 2004 : 465). L'empressement domine. Dans cette situation d'incertitude juridique et d'obligation de faire, les initiatives conduites relèvent « d'une pensée de l'action plutôt que

d'une pensée de l'administration » (Guéranger, 2004 : 462)[38] . Il en résulte que la même rubrique générique inscrite dans les statuts des communautés (développement économique, aménagement de l'espace) masque des réalités locales contrastées (Le Lidec et De Montricher, 2004).

La structuration émergente des administrations intercommunales aboutit donc à une grande diversité de configurations, comme le soulignent plusieurs rapports (Cour des Comptes, 2001 ; CNFPT, 2003) et recherches (Le Saout *et al.*, 2003 : 42 ; Delannoy *et al.*, 2004).

Dans cette perspective, Buisson (2005 : 15) distingue 4 sortes de communautés :

1) Les communautés *coquilles vides*, dont les compétences sont réduites au minimum légal et dont les moyens sont très modestes.

2) Les communautés de *mission* qui ont été constituées pour élaborer des projets très ciblés, qui n'ont en conséquence pas vocation à faire de la gestion et qui s'appuient de ce fait de façon prépondérante sur les services communaux.

3) Les communautés *magasins* conçues comme des centres de ressources (prestations de service, fonds de concours) au service des communes, elles peuvent disposer de moyens importants mais ne cherchent pas à développer les services ou les équipements communautaires.

4) Les communautés *supracommunales* auxquelles les communes ont transféré l'essentiel de leurs compétences et de leurs moyens, ce qui se traduit par la mise en place de services communs.

Delannoy *et al.* (2004 : 86-87) distinguent quant à eux deux modèles d'intercommunalité :

1) La *coquille vide* : elles ne doivent leur création qu'à la manne financière de la DGF, et l'intérêt communautaire est défini à l'avantage des communes. Elles ont pour principal objet l'absorption des crédits de l'Etat redistribués sous forme de dotations aux communes. On retrouve cette forme d'intercommunalité essentiellement dans en périphérie des grandes métropoles (communautés défensives) et dans les régions rurales.

[38] Le Saout et *al.* (2003 : 42) aboutissent au même constat : « L'analyse monographique de la production des administrations intercommunales montre que le travail d'organisation des services intercommunaux ne relève pas de l'importation de modèles pré-établis et reproductibles, malgré les échanges d'informations qui circulent sur ces montages au sein des associations d'élus et de cadres territoriaux ».

2) *L'efficacité technocratique* : l'engagement des élus lors de la création de la communauté a dans ce cas vite été repris à leur compte par des fonctionnaires « de qualité, compétents et ambitieux, attirés notamment par l'intérêt des missions qui sont confiées aux cadres » (*ibid* : 87). Ces structures généralement de grande taille reconfigurent le champ de l'action et les équilibres entre les acteurs locaux publics et privés, ouvrent la possibilité de développer de nouveaux projets et de nouvelles compétences, notamment par l'accroissement de leur « capacité de suivi et de contrôle des contrats de délégation de service public ».

La variété des modèles d'OI révèle en fait des degrés d'appropriation différenciés de la réforme et une capacité variable des acteurs à développer une vision intercommunale de la gestion des affaires publiques. En d'autres termes, l'intercommunalité cache parfois une inertie politico-administrative et révèle la capacité des acteurs locaux à absorber une réforme dans leurs régulations traditionnelles. L'histoire locale et les effets d'antériorité intercommunale sont les principaux facteurs explicatifs de la variété des organisations administratives intercommunales : « les agents en charge de ces constructions, bien que disposant d'une certaine autonomie pour définir les contours de ces nouvelles administrations, n'en restent pas moins soumis à des contraintes locales qui fixent leurs marges de manœuvre » (Le Saout et *al.*, 2003 : 42). Au total, l'appropriation variable au niveau local de la loi Chevènement limite la capacité à porter un jugement global sur le phénomène intercommunal. Comme le soulignent Guengant et Leprince (2006 : 87) la plupart des critiques positives ou négatives ne reposent pas sur une démonstration des défaillances ou des qualités de l'intercommunalité en général « mais uniquement sur des constations ponctuelles, parfois interprétées incorrectement ». Ainsi, le recensement des différents états des lieux de l'intercommunalité que nous proposons par la suite ne vise pas à apprécier les effets la loi Chevènement, mais à lister les principaux arguments favorables et défavorables à l'intercommunalité.

Quelle que soit l'appréciation faite de l'intercommunalité, les états des lieux proposés depuis quelques années se focalisent sur deux problématiques : les économies d'échelle et la bureaucratisation de l'action publique qu'ont ou non provoqué les intercommunalités.

3.2.1 - La tension entre économies d'échelle et qualité de service

Le principal débat suscité par l'intercommunalité porte sur les économies d'échelles qu'elle devait réaliser dans l'organisation des services publics locaux. En effet, depuis 2005, une série de rapports est venue indiquer que l'intercommunalité n'avait pas conduit aux économies d'échelle escomptées et, qu'au contraire, elle contribuait à un alourdissement continu des dépenses et impôt locaux (Guengant et Leprince, 2006) : le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur l'évolution de la fiscalité locale (juillet 2005), le rapport particulier de la Cour des Comptes (novembre 2005), le livre noir de l'intercommunalité des députés Beaudoin et Pemezec (décembre 2005), le rapport « Dallier » de l'observatoire de la décentralisation du Sénat (2006) et enfin le rapport « Solidarité et performance » dit rapport « Richard » (2006), commandé dans le cadre de la conférence des finances publiques.

Pourtant, mesurer l'économie d'échelle intercommunale à partir du niveau de dépenses publiques pose de sérieux problèmes. En effet, le périmètre et l'organisation des services publics locaux ont fortement évolué ces dernières années, sous l'influence conjuguée de facteurs endogènes et exogènes à l'intercommunalité (Rocher, 2006) qui rendent difficile voire impossible de mesurer les effets propres de l'intercommunalité sur les dépenses publiques.

3.2.1.1 - Les facteurs d'augmentation des dépenses non imputables à l'intercommunalité

De nouvelles contraintes réglementaires ainsi que la tendance des communes à ne pas réduire leurs effectifs malgré le transfert de compétences peuvent masquer les économies d'échelles intercommunales sur le niveau de dépense publique.

Adaptation aux nouvelles contraintes règlementaires

Comme le note la Cour des Comptes (2005 : 214), l'absence d'économies d'échelles s'explique en partie par des exigences normatives plus élevées sur les services publics locaux. En effet, la réglementation européenne, notamment en matière environnementale (déchets, transports et assainissement), a induit une forte augmentation du coût de ces services. Dans de nombreux cas, l'adaptation du service à ces nouvelles contraintes a été l'occasion d'une

révision plus globale de l'offre de service, si bien que la mesure des effets propres des évolutions réglementaires est rendue délicate.

Faible mutualisation des personnels

D'autre part, l'augmentation des charges de personnel induite par l'intercommunalité provient en partie de la tendance des communes à ne pas réduire leurs effectifs malgré le transfert de compétences (Le Lidec et De Montricher, 2004). Comme le souligne la Cour des Comptes (2005 :126) le transfert de compétence devait conduire à une mutualisation et donc à des économies d'échelles. Au contraire, les transferts se sont accompagnés dans de nombreux cas d'embauches supplémentaires. Ainsi les charges de personnel cumulées des communes et des EPCI ont augmenté de 16%. Quant aux effectifs, ils ont augmenté de près de 5% dans les communes et de 25% dans les EPCI. En marge de ce constat, la Cour des Comptes (2005 : 128) précise que, le plus souvent, cette augmentation n'est pas liée à l'accroissement des prestations offertes.

Ainsi, l'augmentation du coût de fonctionnement des services n'est pas uniquement imputable à l'intercommunalité. De plus, les deux exemples qui précèdent montrent que l'analyse à partir des volumes globaux peut masquer des économies d'échelles effectivement réalisées. Néanmoins, plusieurs observateurs notent la propension de l'intercommunalité à privilégier l'offre de nouveaux équipements et services collectifs en lieu et place de la rationalisation promise de la dépense communale. Ces facteurs d'augmentation des dépenses propres à l'intercommunalité rendent les économies d'échelles potentiellement réalisées invisibles sur le plan des dépenses publiques locales mais sur le plan de l'accroissement de l'offre et de la qualité de service.

3.2.1.2 - Les facteurs d'augmentation des dépenses imputables à l'intercommunalité

L'augmentation de l'offre et de la qualité de service

Comme le soulignent Le Lidec et Montricher (2004 : 78), les élus « envisagent l'adhésion à une communauté comme le moyen d'augmenter les services offerts à la population de leur commune et non comme un moyen de maintenir l'offre tout en en réduisant les coûts ». En effet, les EPCI se sont vus confier les compétences les plus sensibles au plan politique et économique, à savoir les plus coûteuses mais également les plus visibles auprès des habitants. Ainsi, deux mouvements semblent avoir imposé une interprétation dépensière de la loi

Chevènement : l'harmonisation « par le haut » des services et la hausse de la fréquentation des services publics locaux.

L'harmonisation des services publics « par le haut »

D'une part, les communes ont imposé une harmonisation par le haut de l'offre de service. En effet, une fois le service transféré à la communauté, les élus communaux ont tendance à se comporter plus en client qu'en producteurs de service. Ce changement de logique se traduit par une pression en vue de créer de nouveaux services et équipements ou l'amélioration des services existants. Alors que précédemment, ces investissements étaient à leur charge propre et donc difficilement réalisables, les élus espèrent tirer à leur avantage la solidarité communautaire. Dans cette logique d'exploitation de la communauté au profit de la commune, les élus apportent une justification fondée sur le droit à l'égalité de service. C'est ce qu'indique très clairement un responsable intercommunal interrogé par Le Lidec et De Montricher (2004 : 79) : « Quand on a réfléchi sur la tarification sur ces deux compétences, on a posé la question sur l'offre de services. La réponse que l'on nous a donnée, c'est que l'habitant de la communauté veut être aussi bien desservi que le mieux desservi. Donc il y a harmonisation par le haut dans l'offre de services, dans tous les domaines. Et puis, il y a une espèce de fuite en avant qui consiste à dire "on est en intercommunalité, ce qu'on ne pouvait pas faire avant seuls, on peut désormais le faire à plusieurs" »

La hausse de la fréquentation des services publics locaux

D'autre part, l'harmonisation par le haut de l'offre de service conduit à une augmentation de la consommation des services publics locaux par les habitants qui vient à la fois légitimer l'augmentation de l'offre de service et exerce une pression à la hausse sur les effectifs de la communauté: « Ainsi assiste-t-on tout d'abord à une transformation des pratiques de la population, la mutation des équipements communaux en équipements communautaires ayant pour effet d'en augmenter la fréquentation » (Le Lidec et Montricher, 2004 : 78). En effet, la rénovation des piscines, la multiplication des lignes de transports, l'harmonisation des tarifs, l'augmentation de l'amplitude des horaires d'ouverture a un effet important sur la fréquentation des services communautaires. Cette évolution est utilisée par les services et les élus pour justifier les investissements réalisés et à venir, notamment en matière de recrutement de personnel nouveaux.

Les différents arguments présentés soulignent la difficulté à évaluer la présence ou non d'économies d'échelles intercommunales. En effet, le périmètre et le contenu même des services ont été modifiés à l'occasion de leur transfert des communes vers les communautés pour des raisons qui ne tiennent pas uniquement à la volonté des maires. Aussi, la performance intercommunale relève-t-elle autant du débat politique que de la mesure technique selon que l'on porte attention à la qualité de service ou aux économies d'échelle. A ce titre, il semble que la situation budgétaire des intercommunalités devrait aboutir dans un avenir proche à une réinterprétation plus « économe » de la loi Chevènement par les élus. Rocher (2006 : 56) pointe l'effet de ciseaux qui menace les intercommunalités à court terme : une tension entre l'accroissement des dépenses et le plafonnement des ressources mobilisables. En effet, les ressources financières des intercommunalités sont désormais stables voire menacées de diminution (réforme de la TP et des dotations de l'Etat), alors que leurs dépenses augmentent en raison de quatre facteurs (Rocher, 2006 : 56-62) : les coûts de fonctionnement croissants déjà évoqués, une sous-évaluation des charges transférées aux communautés, le recours limité à la fiscalité locale et enfin le recours croissant à l'externalisation des services publics.

A moyen-terme, cette tension financière peut être gérée soit en recourant à l'emprunt et à l'instauration d'une fiscalité additionnelle, soit par l'émergence d'un pilotage comptable beaucoup plus directif tendant à « assigner à l'intercommunalité un rôle d'agent de maîtrise et de modération de la dépense locale » (Rouland, 2007 : 25). Ainsi, la performance économique et budgétaire de l'intercommunalité apparaît ambiguë. L'ambigüité apparaît également lorsque l'on s'intéresse à la performance managériale de l'intercommunalité.

3.2.2 - L'administration intercommunale et le management : efficacité instrumentale ou bureaucratisation de l'action publique locale ?

A bien des égards, l'essor des administrations intercommunales offre un poste d'observation privilégié pour saisir les tenants et les aboutissants des pratiques managériales publiques. En effet, les intercommunalités concentrent sur une dizaine d'années les tensions auxquelles se sont confrontées tant l'Etat-providence que les collectivités territoriales sur les cinq dernières décennies : il s'agit de gérer la transition entre une période d'abondance marquée par la dilatation de la gamme de services offerts à une période de pénurie de ressources malgré le maintient des exigences de la part de la population. Comme nous l'avons déjà évoqué dans le

premier chapitre, le développement des politiques managériales est apparu comme une solution pour dépasser cette tension en optimisant les processus de production administratifs. Il s'agissait de faire autant ou plus avec moins. La Loi Chevènement affirme haut et fort cet objectif. Nous montrons ici que la construction des administrations intercommunales s'accompagne de nombreuses initiatives managériales. Les OI apparaissent plus instrumentées que les autres collectivités territoriales. Néanmoins, ces initiatives managériales, tout en incarnant la recherche d'efficacité technocratique (Delannoy *et al.*, 2004), ont pu être interprétées comme une bureaucratisation de l'action publique locale.

3.2.2.1 - Un recours intensif aux outils de gestion

Comme le souligne Olive (2004 : 109) : « si l'intercommunalité demeure une réalité politique, elle est aussi, et de plus en plus, une réalité bureaucratique ». En effet, avec la loi dite de proximité du 27 février 2002, le transfert du personnel des tous les services municipaux rattachés aux compétences communautaires est rendu obligatoire, ce qui a pour effet de rendre « difficile, pour ne pas dire impossible le contournement de l'institution intercommunale qui dispose aujourd'hui d'une véritable bureaucratie, riche de plusieurs centaines, voire milliers d'agents » (Olive, 2004 : 110).

Comme nous l'avons déjà souligné, le transfert de personnel est un élément déterminant de la structuration organisationnelle intercommunale. Il s'est la plupart du temps accompagné d'un effort de « réorganisation des services suivant les principes de management inspirés du secteur privé (tableaux de bord, cellule qualité, direction de projet, pointage des heures de présence, etc…) » (Olive, 2004 : 110).

Selon Guéranger (2004), la multiplication frappante des démarches managériales vise deux objectifs principaux : la coordination et l'homogénéisation du personnel administratif. Tout d'abord, « la nécessité de coordonner l'action des services débouche sur de nombreux dispositifs censés créer des liens entre agents et entre services qui soit ne se connaissent pas, soit s'ignorent. » (Guéranger, 2004 : 469) Il s'agit des nombreux conseils, comités de pilotage, conférences, séminaires, réunions d'information et autres journées d'études qui viennent rythmer le travail des agents dans des « discours pétris par la rhétorique du « projet » (*ibid.)* L'insistance marquée envers les bienfaits de la coordination, la négociation, l'innovation et la pluridisciplinarité s'inscrit pleinement dans le cadre du discours « post-bureaucratique » (Trosa, 2007) ou managérialiste tel que défini par Smets (2005, Cf. Chap.2,

section 1). A cet égard, la nouvelle culture administrative de « projet » répercute l'ambition politique de l'intercommunalité de projet (Guéranger, 2004 : 470).
Ensuite, les dispositifs développés visent à homogénéiser les personnels issus de diverses communes : « sur ce plan, les outils développés par les directions des ressources humaines ou les services du personnel sont intéressants à observer. Ces services attendent en effet beaucoup de la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) ou de démarches dites « métiers ». De tels outils sont présentés comme le moyen permettant de résorber le déficit de coordination et de transversalité. Dans le même temps, ils renforcent indéniablement le contrôle de l'administration sur les conditions de travail, les notations et les rémunérations, et les évolutions des effectifs » (Guéranger, 2004 : 471).

En fait, les objectifs de coordination et d'homogénéisation correspondent aux outils développés pour accompagner la phase de création institutionnelle ou de développement opérationnel des communautés. Mais, dès après cette phase, « une période de croissance fonctionnelle a suivi avec la constitution ou le renforcement des services centraux, finances, ressources humaines, secrétariat général, secteur juridique et contentieux, marchés publics, informatique, communication, etc. Cette construction ne s'est pas effectuée par des transferts d'agents communaux. Elle s'est réalisée par des créations nettes d'emplois visant des agents de catégorie A et B qui occupent en général des postes très spécialisés, réclamant un haut niveau d'expertise » (Le Lidec et De Montricher, 2004 :80). Le recrutement de personnel d'encadrement de haut niveau concourt à asseoir une évolution de l'administration intercommunale vers un rôle d'expertise et de contrôle. Ainsi, Le Saout et *alii* (2003: 71) remarquent le « glissement d'une gestion directe des problèmes vers une activité de coordination et, surtout, de suivi des dossiers instruits par d'autres, y compris, et c'est sans doute le plus nouveau, sur des questions relevant de la gestion urbaine de proximité. Ce travail de suivi génère une formalisation des tâches, de plus en plus tournées vers le montage de dossiers, la relance des intervenants, la production d'écrits destinés à renforcer la « traçabilité » des projets […] Là où les questions se réglaient de manière informelle entre les services, du fait, notamment, de la proximité des bureaux, de la faiblesse des effectifs et de la relative polyvalence des postes, il faut désormais en passer par l'écrit ». La formalisation des activités et le renforcement des capacités de contrôle des services centraux passent par « l'introduction de méthodes de suivi et d'évaluation (principalement sous forme de tableaux

de bord) » (Olive, 2004 : 124). Aussi le recours aux outils de gestion participe également d'un processus de bureaucratisation de l'action publique locale.

3.2.2.2 - Une bureaucratisation de l'action publique locale ?

Cette floraison d'instrumentations gestionnaires recouvre un processus paradoxal. D'un côté, les outils de coordination, d'homogénéisation et de pilotage laissent à voir une administration moderne, orientée vers les résultats et « post-bureaucratique » qui fait les preuves de « l'efficacité instrumentale de l'intercommunalité » (Rouland, 2007 : 23). Fonctionnant dans une logique d'agence territoriale, le statut hybride de l'intercommunalité entre établissement public et collectivité de plein exercice lui permet de prendre le meilleur des deux mondes.

D'un autre côté, le sentiment d'une bureaucratisation de l'action publique locale ressort de plusieurs investigations de l'administration intercommunale, que justement les outils de gestion concourent à façonner. A cet égard, Olive (2004 : 114) souligne que des perceptions différentes prévalent selon que l'on se trouve en haut ou en bas de la hiérarchie administrative : « un sentiment de continuité [est] très largement partagé par les agents. On ne peut ici que relever le contraste entre le discours de rupture des hauts responsables de la CUM et celui, beaucoup plus nuancé que tiennent les techniciens ». Les réorganisations administratives liées à l'intercommunalité peinent à donner aux agents le sentiment d'un cadre de travail renouvelé et plus motivant. Au contraire, balayant l'hypothèse facile d'une résistance au changement, Olive (2004 : 120) montre que les nombreuses attentes des agents en termes de requalification symbolique et de reconnaissance par les usagers qu'ils attendent de l'intégration communautaire sont déçues notamment par « l'apprentissage de la bureaucratie » (Olive, 2004 : 122). En effet, la multiplication des outils de contrôle conduit à une perte d'autonomie des agents, une parcellisation de leurs tâches et à une diminution des liens de confiance établis avec la hiérarchie couplée à une plus grande centralisation des décisions. Le Lidec et Montricher (2004), ainsi que Le Saout et *al.* (2003) font également référence à un processus de bureaucratisation qui, par effet de ricochet -la bureaucratie intercommunale en imposant ses règles aux communes- participe d'un renforcement de la bureaucratie au niveau communal (Le Saout et *al.*, 2003 : 82).

Malgré les apparences, le recours aux outils de gestion et la formalisation du travail voulus par la hiérarchie administrative n'ont pas pour objectif principal la transformation effective du travail des agents. Plusieurs recherches montrent que les outils de gestion sont pour la

hiérarchie administrative les leviers d'une augmentation de leur capacité d'influence vis-à-vis des élus.

En effet, pour de nombreux analystes (Kerrouche, 2002 ; Le Lidec et Montricher, 2004 ; Delannoy *et alii*, 2004), les EPCI sont des institutions plus autonomes vis-à-vis des élus. Friedberg (2007 : 37) considère même que « la construction du niveau intercommunal s'est faite de manière technocratique et a donné naissance à une institution technocratique [qui] marque un affaiblissement continu des mécanismes démocratiques dans la gestion des affaires locales ». Dans cette perspective, Le Lidec et De Montricher (2004 : 85) constatent que les équipes de direction administratives sont moins influencées par les logiques électoralistes : « Alors que la pression des élus sur les fonctionnaires territoriaux est très forte au sein des communes parce que chaque chef de service est plus ou moins étroitement contrôlé par un adjoint ou un conseiller municipal délégué, elle est beaucoup moins sensible au sein des communautés où les relations entre élus et chefs de service sont professionnalisées ». Pour les auteurs, cette professionnalisation passe par des échanges centrés sur les informations produites par les outils de gestion et marque un renforcement de la capacité d'influence des administratifs sur les élus : « Les directeurs généraux des communautés, qui sont dans des logiques de gestion, d'efficience vont plus peser que leurs homologues communaux ». Guéranger (2004 : 471) montre que cette influence accrue de l'administration passe par le renforcement de la relation entre chef de service et vice-président : « ce couple se renforce au quotidien car il est directement comptable des résultats de leur domaine de compétence, alors qu'au niveau communal, c'est le maire qui est seul responsable de l'ensemble des politiques sectorielles ». Forts de leur expertise et de leur proximité avec un vice-président, les responsables administratifs sont amenés à prendre position sur les enjeux politiques de leurs actions, et se sont les décisions prises de concert avec les responsables administratifs que les vice-présidents vont véhiculer auprès des élus communaux. La division des tâches entre technique et politique se brouille (Guéranger, 2004 : 469).

Au final, par delà le succès quantitatif de la loi Chevènement, ce rapide tour d'horizon de l'intercommunalité au concret suggère que la recherche de performance institutionnelle et fonctionnelle dans le secteur public local, quand elle est confiée aux acteurs eux-mêmes, ne se fait pas dans une logique de réduction des dépenses, mais d'augmentation de la qualité de service. La quête de performance publique locale est encastrée dans des logiques politiques et territoriales assumées par les acteurs. Comme au niveau national, la pénétration de l'esprit

gestionnaire se matérialise par un compromis entre des valeurs managérialistes et la réaffirmation des principes de service public.

La force de l'intercommunalité dans sa version de 1999 est d'incarner une figure de l'espoir et le moyen du renouveau de l'action publique locale pour de multiples acteurs : opportunité pour les élus d'accroître et améliorer les services fournis aux habitants, espoir de requalifications symbolique et financière pour les agents et enfin possibilité pour la hiérarchie administrative de renforcer son leadership. L'intercommunalité est le point de rencontre des intérêts d'acteurs divers.

Le point saillant de cette « intercommunalité providence » est que les dépenses nouvelles qu'elle suscite et autorise sont d'autant plus facilement acceptées que l'administration intercommunale formalise, expertise et prend appui sur une gamme élargie d'outils de gestion qui lui confèrent l'image de la rationalité. Forts de cette légitimité rationnelle-managériale, les responsables administratifs gagnent en influence sur les élus.

L'intercommunalité est au cœur de deux processus qui se renforcent mutuellement : un processus politique de réorganisation de la carte politique locale et un processus administratif de modernisation et rationalisation des services publics locaux. Si la réforme intercommunale a été présentée comme un processus essentiellement administratif, il s'agit là d'un travestissement d'un projet politique dans des habits administratifs (Friedberg, 2007), qui a eu pour effet imprévu de renforcer l'influence politique de l'administration intercommunale.

Conclusion du chapitre 4

L'objectif de ce chapitre était d'expliquer la sélection des OI comme terrain d'observation de l'utilisation des outils de gestion dans le secteur public.

Dans un premier temps, nous avons montré que les collectivités territoriales sont désormais le point d'impulsion principal de l'action publique. La montée en puissance des collectivités est le fruit d'un processus continu de transfert de responsabilités du niveau central vers le secteur local. L'analyse de la littérature à permis de souligner que ce transfert de responsabilités a placé les collectivités dans une situation de changement radical, où le recours aux outils de

gestion inspirés du secteur privé a été perçu comme un moyen de canaliser ces mutations. La diffusion des outils de gestion dans les collectivités a ainsi été plus précoce, plus profonde et plus globale qu'au niveau national. L'analyse de la littérature permet d'ailleurs de voir l'antériorité des collectivités en matière de dispositifs de pilotage préfigurant les principes consacrés ultérieurement par la LOLF. Les collectivités territoriales peuvent donc être considérées comme le point d'entrée du managérialisme dans le secteur public français. La conversion complète au modèle de l'entreprise reste néanmoins le fait de cas isolés, la plupart des collectivités faisant un usage relativement adapté et pragmatique de ces dispositifs. Les collectivités territoriales apparaissent donc comme le lieu privilégié pour l'observation des outils de gestion dans le secteur public.

Dans un second temps, l'intérêt porté aux OI a été expliqué. Celles-ci, depuis la loi Chevènement, apparaissent comme la principale rationalisation de la carte territoriale, en vue d'une plus grande efficacité de gestion. Cette vocation cumulée à leur statut hybridant collectivité territoriale et établissement public en font le lieu privilégié de l'étude du managérialisme au sein du secteur public local. L'analyse rétrospective des dispositifs juridiques encadrant la coopération intercommunale – et de leurs échecs- fait ressortir en contre-jour le succès de la loi Chevènement. En moins de dix ans, plus de 2500 OI ont été créées. Elles concernent la quasi-totalité de la population française et se sont vues transférées les principales compétences des communes. Elles emploient 12,5% des agents de la fonction publique territoriale.

Après avoir expliqué la mécanique législative qui explique le succès de la loi Chevènement, nous avons recensé les travaux analysant les OI par le bas. La réalité administrative de l'intercommunalité laisse entrevoir un succès plus ambigu. D'une part, on constate des degrés variés d'appropriation de la réforme allant de la communauté d'aubaine ne servant qu'à récupérer la DGF bonifiée jusqu'à la communauté supracommunale. D'autre part, il apparaît que si les OI sont marquées par un recours significatif aux dispositifs de gestion et par une logique de contrôle et de pilotage, aucune preuve indiscutable d'économies d'échelle n'a été faite à ce jour.

Le recensement des différents travaux relatifs à la coopération intercommunale montre que les OI sont le lieu où se jouent aujourd'hui tant le devenir des services publics locaux que la confrontation entre les logiques traditionnelles de régulation et les aspirations

modernisatrices. La description des caractéristiques juridiques et sociologiques des OI nous permet également de faire émerger des critères de sélection des cas observés, qui seront présentés dans la deuxième partie (partie II, Chap. 2, section 2).

CHAPITRE 5

L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE : DES MODELES AUX OUTILS

« Au milieu de l'évidence, il y a le vide »
Edmond Jabès.

Ce chapitre explique l'approche retenue pour analyser la « performance » dans les OI. Cette recherche vise à identifier d'une part les conceptions de la performance des responsables intercommunaux et d'autre part à caractériser le type de système de mesure et de pilotage de la performance (SMPP) mis en œuvre dans les OI. L'objectif n'est donc pas de mesurer la performance des OI étudiées, mais de comprendre comment l'injonction de performance y est prise en charge.

La notion de performance est au cœur des politiques de réforme managériales publiques. Son analyse est délicate du fait des deux niveaux de réalité auxquels elle renvoie : la performance est à la fois l'objectif et le moyen des réformes publiques. Ces deux niveaux de réalité sont intimement liés puisque l'affirmation de la performance comme objectif du secteur public conduit la plupart du temps à la mise en œuvre de SMPP. En retour, les SMPP sont l'occasion de définir, expliciter et créer des objectifs de performance.

La première section présente la définition de la performance retenue ainsi que ses principaux modèles de mesure. En tant qu'objectif, la performance renvoie aux critères d'appréciation de la valeur produite par le secteur public et donc à une réalité normative et cognitive. En effet, nous montrons que la performance peut être définie de multiples manières qui renvoient

d'une façon ou d'une autre à la conception que l'on se fait de la valeur de l'action. Tout management de la performance est la mise en œuvre d'un modèle explicite ou implicite de la performance (1.1). Cette affirmation justifie notre choix de concentrer notre analyse sur les définitions proposées par les acteurs afin d'identifier les conceptions de la performance en vigueur dans les OI. En tant que moyen, la performance renvoie aux dispositifs de mesure et de pilotage déployés dans les organisations pour optimiser leurs processus internes et mieux atteindre leurs objectifs. Il s'agit dès lors de présenter les principaux modèles d'analyse de la performance (1.2) En effet, une multitude de modèles existent, et peuvent servir au classement et à l'interprétation de la grande variété de données produites dans les OI. Il serait dès lors possible de sélectionner un modèle d'analyse de la performance pour interpréter les données disponibles dans les OI et savoir si l'un des aspects de la performance est négligé ou fait l'objet d'un soin particulier.

La deuxième section part du constat que la mesure de la performance est en cours de déploiement dans les organisations publiques en France et que ce processus impacte progressivement les collectivités territoriales (Carassus et Gardey, 2008) et, *a fortiori*, les OI. Ce déploiement a posé de nombreuses questions théoriques (2.1) et a conduit à l'adaptation des modèles génériques. Les caractéristiques de ces adaptations sont présentées (2.2).

La troisième section présente le cadre théorique retenu dans la recherche. Celle-ci ne vise pas à mesurer la performance, mais à identifier quel type de SMPP est mis en œuvre dans les OI. Considérant que les SMPP reposent sur une multiplicité d'outils de gestion de diverses natures et que chaque outil de gestion est porteur d'une conception de la performance, le choix a été fait de partir de la recension de l'ensemble des outils de gestion utilisés dans l'organisation (3.1). Le cadre d'analyse proposé par Bouckaert et Halligan (2008), qui permet de prendre en compte à la fois une multiplicité de dispositifs ainsi que leur usage, sera mobilisé pour interpréter les données recueillies (3.2).

Section 1 : La performance, notion polysémique absorbée par le contrôle de gestion

1.1 - Origine et évolution du concept

Le concept de performance nous place d'entrée de jeu face à une ambiguïté. Issu de l'ancien Français *parformance,* il y revient après avoir été adopté et modifié par l'Anglais. Ce détour confère deux acceptions possibles au concept : la première le définit comme le processus de formation de la perfection (Aubert, 2006), mot avec lequel il partage son préfixe « *per* », « *formance* » renvoyant à l'idée de « processus en cours de formation ». L'autre définition, plus étroite et inspirée de l'Anglais, renvoie à l'idée de conduire une action jusqu'à son terme, de réaliser les objectifs (Lorino, 2003). La différence entre ces deux définitions repose sur la portée normative ou non du concept. La première acception lie la performance à la recherche de quelque chose que l'on ne peut améliorer, tandis que la seconde renvoie à la simple réalisation d'un acte.

En plus de cette ambiguïté originelle, le concept de performance est l'objet d'un très grand nombre de définitions (Véran, 2008 ; Stewart et Walsh, 1994). A tel point que plusieurs auteurs utilisent cette variété de sens accordée à la performance pour tracer les évolutions du système de valeurs qui sous-tend notre société occidentale.
Selon Aubert (2006 : 340), de l'idée initiale d'une perfection en train de s'accomplir, la notion de performance est passée à celle d'un dépassement exceptionnel des résultats, suggérant une élévation des exigences sociales et une mise sous pression continue des individus : «l'exigence d'une performance toujours plus poussée semble ainsi devenue la norme absolue, aussi bien pour les entreprises que pour les individus : elle est à la fois *un impératif économique* pour des entreprises qui doivent se montrer toujours plus rentables, toujours plus compétitives dans le contexte d'une concurrence mondiale effrénée, et *une norme de comportement* qui exige des individus une certaine forme de rapport à soi, impliquant de dépasser sans cesse ses limites ».

Selon Ehrenberg (1991) la « performance » est le terme symbole/symptôme d'une société contemporaine mettant l'ensemble de ses composantes collectives et individuelles sous la pression de l'injonction à réussir. Si, au début du XX^{ème} siècle, la performance appartenait au

champ lexical sportif, elle appartient désormais tout autant au monde de l'entreprise comme l'indiquent les analyses lexicométriques de discours tenus par les managers et les entreprises (Boltanski et Chiapello, 2002 : 291 et Heilbrunn, 2004). Cette articulation de la notion avec le champ organisationnel révèle une évolution du contexte économique des entreprises vers l'exigence d'une plus grande compétitivité.

Prolongeant ce constat, Burlaud et Simon (2006 : 14-15) montrent l'intériorisation du souci de performance par les entreprises en retraçant sa montée en puissance au sein du contrôle de gestion et sa diffusion à l'ensemble des services de l'organisation. Les auteurs distinguent quatre périodes :

(1) Des années 1920 aux années 1950, très schématiquement, le concept de standard, pouvant désigner aussi bien des unités physiques que des coûts, a structuré les outils de gestion autour de la gestion de production.

(2) A partir de la fin des années 1950, le marketing devient la préoccupation majeure dans de nombreux secteurs d'activité. Les coûts partiels, les concepts de contribution, de marge, de point mort, se développent. Ils viennent au premier rang des préoccupations des entreprises et des consultants.

(3) Les années 1980 sont marquées par la menace japonaise sur les industries américaine et européenne et la concurrence par la qualité. Le contrôle de gestion se fait l'interprète de ces nouvelles priorités en intégrant la mesure de la qualité dans les tableaux de bord, en revisitant le mode de calcul du coût de la qualité grâce aux coûts cachés qui déplacent les règles d'arbitrage entre coût et qualité, en intégrant le *Total Quality Management* (TQM).

(4) Les années 1990 se caractérisent par l'importance des préoccupations financières et la mise en vedette du concept de performance. Ce concept est plus large que la rentabilité. Il inclut la mise sous tension des services administratifs ou, plus généralement, fonctionnels qui doivent participer à la création de valeur.

Cette montée en puissance du concept de performance en contrôle de gestion et dans la société en général peut être perçue comme l'avènement d'une société de l'audit (Power, 1999) ou orientée vers la performance (Radin, 2006). Les interactions sociales tendraient à y être organisées sur le mode du contrôle formel et des champs sans cesse croissants de la vie sociale se verraient régentés par des valeurs d'efficience, d'efficacité et de transparence. Cette évolution caractérise un déclin généralisé de la confiance.

La performance est aujourd'hui absorbée par le contrôle de gestion, ce qui explique que la plupart des définitions proposées émanent de chercheurs de cette discipline. Malgré cela, Bourguignon (1995) constate que le concept est largement utilisé sans que sa définition fasse l'unanimité, ce qui reflète la polysémie du mot. Elle propose une définition intégratrice articulée autour de trois sens primaires :

(1) La performance est *succès*. Elle n'existe pas en soi et est fonction des représentations de la réussite, variables selon les organisations et les acteurs. La performance ne peut pas se limiter seulement à la productivité qui n'en décrit que sa dimension économique.

(2) La performance est *résultat de l'action*. La mesure des performances est entendue ici comme l'évaluation ex post des résultats obtenus.

(3) La performance est *action*. Elle est un processus et non un résultat qui apparaît à un moment donné.

Selon Dubnick également (2005 : 391), la performance est un terme vague et polysémique, qui renvoie à l'intentionnalité d'une action : « *Of any specific context, performance can be associated with a range of actions from the simple and mundane act of opening a car door, to the staging of an elaborate reenactment of the Broadway musical "Chicago". In all these forms, performance stands in distinction from mere "behavior" in implying some degree of intent* ».

Les deux définitions précédentes suggèrent que la performance a nécessairement une dimension normative, ce dont l'existence d'une littérature consacrée à l'analyse de la signification sociale du concept de performance était en soi un indice. Certains auteurs font ainsi de la performance une valeur parmi d'autres (Hood, 1991). Cependant, Van Dooren (2007 : 7) souligne que « performance » et « valeurs » sont des notions indissociables mais distinctes. Selon lui la performance est relative à l'action intentionnelle, à ce qui doit être fait, tandis que les valeurs sont ce à quoi les acteurs sont attachés, mais qui ne relèvent pas nécessairement de l'action. Les valeurs sont le cadre de référence de l'évaluation de la performance. La performance n'existe pas sans un système de valeurs.

Le constat de la normativité du concept de performance couplé à celui de son absorption par le contrôle de gestion amène à considérer que la performance contribue à diffuser les préceptes et hypothèses implicites du contrôle de gestion, notamment celle d'une conception

finalisée de l'action. Nous montrons ci-après que même la définition de la performance comme « conduite de l'action jusqu'à son terme » n'est pas neutre et comporte des hypothèses implicites qui conduisent nécessairement à poser la question de la valeur.

1.1.1 - Une conception finalisée de l'action

Reprenant la définition de la performance comme réalisation d'une action jusqu'à son terme, Bartoli (1997 : 78) souligne explicitement la neutralité normative du concept : « cela semble signifier qu'il s'agit avant tout d'entreprendre et de terminer cette action, sans qu'aucun *a priori* ne soit explicité sur la nature ou le niveau du résultat à obtenir ».

Une telle définition tire son apparente neutralité du fait de ne pas livrer les méthodes de mesure de la performance, ni ses critères d'appréciation. Elle suggère pourtant qu'un résultat est « à obtenir ». Cette conception suppose donc qu'une action peut être jugée sur la base de sa conformité aux objectifs qui lui étaient assignés, quels que soient ces objectifs. Cela implique que : 1) des objectifs sont nécessairement assignés à l'action, et 2) que ces objectifs constituent les critères d'appréciation de l'action. Or, même si l'on en reste à un niveau très abstrait, cette définition présume qu'une action est mise en œuvre pour atteindre un but donné. Pourtant, d'autres formes de rationalités (axiologiques, émotionnelles et traditionnelles) peuvent théoriquement justifier les actions entreprises (Weber, 1921), sans se soucier du résultat obtenu.

Souligner la neutralité de la notion de la performance équivaut à ne pas se soucier de sa nature normative. Les organisations publiques ont, par exemple, pour particularité de ne pas être le lieu de mise en œuvre d'une rationalité instrumentale exclusive, mais d'y mêler des finalités externes (Gibert, 1988, Santo et Verrier, 1993) orientées par des valeurs et des traditions (Padioleau, 2003). En effet, le simple fait de s'interroger sur la valeur des actions constitue un changement de cadre cognitif dans les organisations publiques par rapport au passé (Ughetto, 2004 : 10). Si la mise en correspondance d'un coût et d'une valeur n'est pas nécessairement exclusivement quantitative, unidimensionnelle ou court-termiste, elle n'en est pas moins une construction sociale. La performance n'est donc pas une évidence, et son affirmation suppose une mise en compatibilité avec d'autres formes de raisonnement, ou leur effacement.

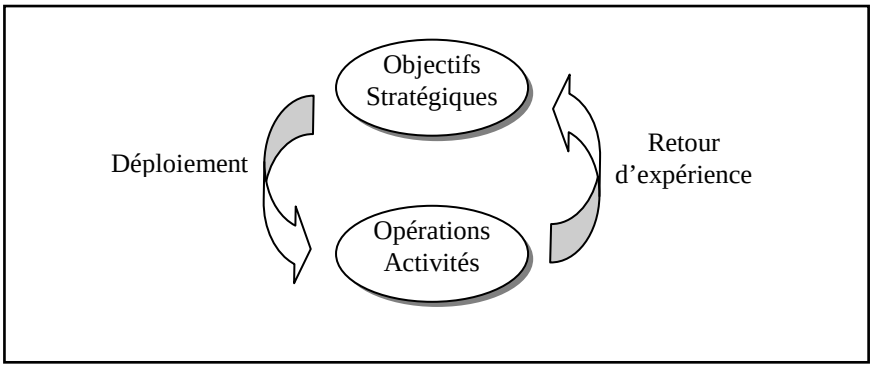
A bien des égards la performance semble performatrice en ce sens que son énoncé construit simultanément le cadre d'analyse et le processus d'agencement des pratiques et des représentations (Callon, 2006). La performance construit la réalité sur laquelle elle prend appui. Arguer de l'absence de normativité du concept de performance, c'est naturaliser un phénomène. Dire qu'une conception finalisée de l'action est neutre parce qu'elle n'indique pas quelle finalité doit être poursuivie contribue à faire oublier l'idée qu'une action n'est pas nécessairement finalisée.

En conséquence, il semble que les discours et pratiques relatifs à la performance dans une organisation publique gagnent à être analysés comme le processus de légitimation d'un système d'interprétation. Cela implique méthodologiquement d'accorder une attention aux conceptions de la performance portées par les différents acteurs dans une organisation.

1.1.2 - La conception d'un système de valorisation des activités : la légitimation d'un système d'interprétation

Une conception téléologique de l'action permet d'appréhender la performance comme un ensemble de résultats rapportés aux objectifs fixés et aux moyens employés. Les ressources consommées représentent le « coût » de l'action et la « valeur » renvoie à la satisfaction des besoins sociaux. Dans cette perspective, Lorino (2003) définit la performance comme « le déploiement du couple valeur-coût dans les activités de l'organisation ».

Figure 1.4 : La boucle du pilotage de la performance



Source : Lorino (2003 :11)

Une telle définition de la performance aboutit à la fondre entièrement dans le contrôle de gestion. Burlaud et Simon (2006 : 20) définissent le contrôle de gestion comme un système finalisé de régulation des comportements. Le contrôle de gestion s'appuie sur un ensemble de techniques qui ont en commun de concourir à un contrôle à distance des comportements, sur la base d'indicateurs quantifiés (en unités monétaires ou physiques), dans une optique contractuelle ou pseudo-contractuelle. Il y a un engagement préalable portant sur un résultat à atteindre, une explicitation des modalités d'évaluation puis, a posteriori, l'évaluation ou la mesure de la performance (ou postévaluation). Le contrôle de gestion implique donc que l'autorité qui le met en place dispose d'objectifs qu'elle veut et peut communiquer (Burlaud et Simon, 2006 : 21).

La performance, même entendue au sens strict, ne peut être isolée de la définition des valeurs puisqu'elle suppose la définition des objectifs servant de support à l'appréciation des activités menées. La définition d'un système de contrôle et de valorisation des activités n'est jamais neutre, simple élaboration d'un miroir quantifié du réel. Au contraire, réduire le contrôle de gestion à l'activité de mesure, revient en fait à accepter explicitement ou non une hypothèse de simplicité selon laquelle la performance est modélisable et prédictible et une hypothèse de stabilité selon laquelle l'activité de l'organisation est stable dans le temps (Lorino, 1995). Cette conception métrologique du contrôle est aujourd'hui en crise et plusieurs auteurs proposent de concevoir le pilotage de l'organisation comme la construction permanente d'un système collectif d'interprétation. En effet, le simple acte de définir la performance dans une organisation influe sur la construction de l'outil qui servira à la mesurer et au jugement qui en sera fait (Véran, 2008). Mais la définition de la performance est également l'aboutissement d'un processus où les différentes parties prenantes internes et externes à l'organisation tentent d'inscrire leur vision de la performance dans le système de mesure de l'organisation. Les parties prenantes reconnues comme les plus légitimes à juger l'organisation, verront leurs préoccupations intégrées dans les outils et processus de mesure (Véran, 2008). En ce sens, la définition du système de mesure de la performance reflète la légitimité de celui qui le construit. Autrement, ce qui devient la vérité est en fait le succès d'une conception (Callon, 2006).

Le déploiement du souci de performance dans l'organisation se traduit la plupart du temps par le souci de quantifier et de mesurer les activités à chaque niveau de l'organisation (individuel, entité, activité ou global). Ainsi, le chiffrage de l'action est la manifestation la plus tangible

de la recherche de performance (Gibert, 2000 : 62), si bien que certains auteurs en viennent à assimiler performance et mesure de la performance. Comme le soulignent Bouckaert et Halligan (2008 : 26), performance, mesure de la performance et management de la performance renvoient à des niveaux de réalités distincts. La non neutralité de la définition de la performance implique la non neutralité de sa mesure : mesurer la performance n'est pas un exercice neutre (Bouckaert et Halligan, 2008 : 27).

En effet, la mesure de la performance, qui consiste à sélectionner et collecter systématiquement les données relatives aux problèmes et aux objectifs de performance (Bouckaert et halligan, 2008 : 26), repose nécessairement sur les conventions qui ont conduit à définir la performance. La mesure de la performance repose toujours sur une théorie de la performance qu'elle soit explicite ou non (Talbot, 2005 : 508). La mesure de la performance « est une réduction car elle est un modèle, au sens mathématique du terme » (Trosa, citée in Djezzar et Gateau-Leblanc, 2007 : 34), elle traduit des objectifs généraux parfois flous ou contradictoires en indicateurs nécessairement limités pour pouvoir être lisibles, mais elle dépend de son modèle de base. Ainsi, les indicateurs de performance « ne peuvent être assimilés à des outils désincarnés qui n'interfèreraient pas dans le système qu'ils cherchent à apprécier. Au contraire, leur construction même répond à une vision du fonctionnement de l'entreprise » (Levratto et Paulet, 2005 : 17). Mais, encore une fois, si les indicateurs reflètent au moins partiellement le modèle qui les conditionne, ces derniers rendent le modèle opérant puisque c'est à travers eux que les comportements des acteurs sont influencés et évalués et c'est sur eux que les décisions d'allocation de ressources se fondent. Les indicateurs de performance sont le point de rencontre entre des objectifs stratégiques et des activités opérationnelles et sont supposés « conduire le cours de l'action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat » (Lorino, 2003 : 142).

De la performance à sa mesure, une série de traductions successives allant du qualitatif vers le quantitatif opérationnalisent une vision du monde en même temps qu'elles la rendent plus influente ou légitime. Plusieurs recherches ont en effet montré que la mise en forme chiffrée d'une interprétation de la réalité conférait une image d'objectivité et de vraisemblance à cette interprétation (Paradeise et Laufer, 1983)[39] et permet de la naturaliser discrètement

[39] Le guide du contrôle de gestion dans le secteur public élaboré par la Direction de la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat, fait de ces caractéristiques une qualité des indicateurs : « Un **indicateur** est une représentation chiffrée d'un phénomène qu'on veut mettre sous contrôle. Plus spécifiquement

(Desrosières, 2000 ; Bezes, 2004). Il n'y a pas là d'obligation systématique, puisque la mesure doit parfois être légitimée (Pallez, 2000 : 111), mais il est difficilement contestable que la performance et sa mesure, sous leur apparente neutralité contribuent à stabiliser des représentations communes tout en « imposant des catégorisations et préformatages des débats qui sont souvent difficiles à mettre en discussion » (Desrosières, 2000).

Les propos qui précèdent indiquent que les SMPP dans le secteur public sont des outils hybrides entre technique et politique. Leur analyse doit donc intégrer leurs dimensions institutionnelle et symbolique. Nous en soulignons ci-après les implications méthodologiques.

1.1.3 - Implications : la nécessité d'intégrer le management de la performance dans son contexte

Notre recherche appréhende le management de la performance dans les OI en tentant de prendre en compte son cadre institutionnel ainsi que les représentations de la performance que se font les managers. Cette approche semble justifiée par plusieurs travaux consacrés au management de la performance dans le secteur public.

D'une part, Bouckaert et Halligan (2008 : 40) considèrent que trois niveaux de réalités doivent être pris en compte dans l'analyse du management de la performance : le modèle de management de la performance adopté, son degré d'implémentation et enfin son cadre administratif national. En effet, les traditions et cultures politico-administratives nationales sont encapsulées dans le management de la performance (*ibid.* : 134). Cette isomorphie donne sens aux développements précédents sur les managements publics et les politiques de réformes de l'Etat en France (Chap. 2 et 3).

D'autre part, Emery et *al.* (2007) montrent que le lien entre performance et valeurs rend obligatoire la prise en compte des représentations de la performance que se font les acteurs. Selon eux, interroger les acteurs sur leur représentation de la performance permet d'identifier les valeurs des organisations publiques mais également de cerner l'impact de ces perceptions

en matière de gestion publique, un indicateur est une donnée (nombre, cotation, évaluation…) permettant d'objectiver une situation, d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables. Un indicateur est nécessairement quantitatif : il l'est soit naturellement parce que rendant compte d'une donnée directement mesurable, soit s'il rend compte d'une donnée qualitative parce qu'il repère cette donnée sur une échelle de valeur » (DMGPSE, 2003, 145).

sur leur comportement vis-vis des SMPP.

Enfin, une telle approche permet d'identifier le degré d'incorporation et d'usage des SMPP. Ceux-ci sont censés produire une vision partagée des objectifs stratégiques et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Interroger différents acteurs dans une organisation sur leurs représentations de la performance permet de savoir s'ils partagent ou non une même vision.

Avant de présenter la cadre conceptuel retenu pour analyser le management de la performance dans les OI, il semble ainsi nécessaire de recenser les principaux modèles d'analyse et de mesure de la performance proposés par la littérature afin d'identifier les valeurs qu'ils véhiculent avant de voir comment ces modèles ont été transposés et réaménagés dans le secteur public.

1.2 – Les principaux modèles de mesure de la performance

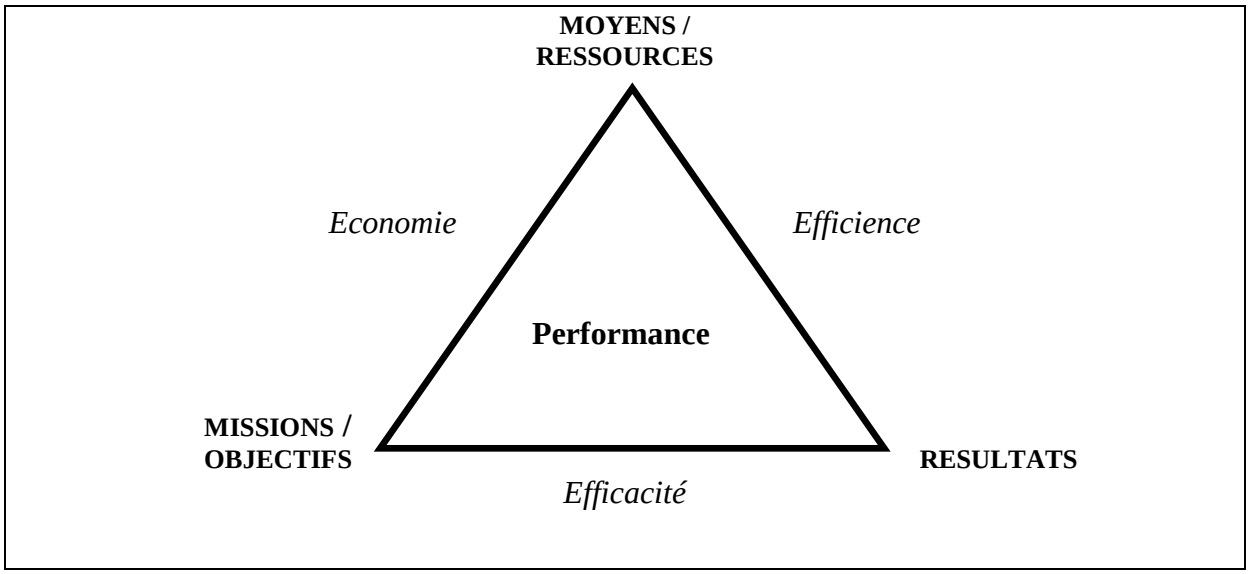
Enjeu central des organisations publiques et privées contemporaines et de la recherche en gestion (Gauzente, 2000 : 146), la performance, nous l'avons vu plus haut, n'existe pas en soi mais est fonction des grilles et modèles d'analyses partagés par les parties prenantes de l'organisation. Elle peut donc être déclinée à l'infini et en fonction des intérêts de chacun : individuelle, collective, économique, sociale, écologique... Malgré la variété des modalités envisageables pour appréhender la performance, son absorption par le contrôle de gestion conduit à recenser trois modèles principaux qui irriguent la littérature professionnelle et académique (Midwinter, 1994 ; Boyne, 2002) : (1) Le modèle des « EEE » : Economie, Efficience, Efficacité, (2) le modèle « IOO » : Inputs, Outputs, Outcomes, (3) le modèle du *Balanced Scorecard*.

1.2.1 - Le modèle EEE

Selon Demeestere (2005), toute organisation vise à être performante et s'attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources. La performance peut être représentée par le triptyque Objectifs-Moyens-Résultats. C'est dans la relation entre les trois pôles de ce triangle que se jouent l'économie, l'efficience et l'efficacité de l'organisation (figure 1.5). Ainsi, on

parle d'économie pour qualifier la relation entre les objectifs et les moyens, d'efficacité pour la relation entre objectifs et résultats et d'efficience pour qualifier la relation entre les moyens et les résultats.

Figure 1.5 : Le triangle de la performance



Source : Demesteere (2005)

a) *L'économie* - ou budgétisation (Bartoli, 1997 : 82), rapproche les objectifs des moyens. Elle renvoie au suivi du coût des facteurs de production d'un service particulier sans prise en compte du résultat. C'est la dimension la moins controversée de la performance. Elle correspond à la définition des moyens nécessaires à réunir pour atteindre les objectifs fixés. Ses axes d'analyse sont la budgétisation, la définition de plans d'action et l'identification des leviers de gestion. Elle mesure également a posteriori l'écart entre les objectifs annoncés et les moyens mobilisés. La plupart du temps, on parle d'économie pour souligner que l'on se focalise sur le coût des moyens mobilisés.

b) *L'efficacité* rapproche les résultats des objectifs. Le contrôle de gestion analysera les résultats obtenus au regard des objectifs que l'organisation s'était fixés. Les axes d'analyse visent à constater et expliquer les écarts entre le prévu et le réalisé. Après analyse des résultats, le contrôle de gestion peut aider à définir des actions correctives pour mieux atteindre les objectifs en fixant des seuils d'alerte ou en re-planifiant les activités.

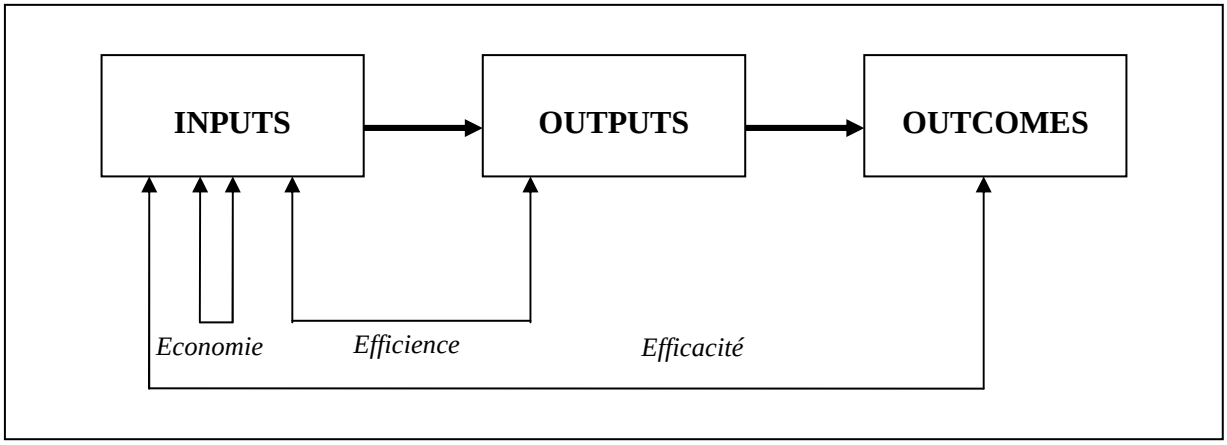
c) *L'efficience* met en relation résultats et moyens : les finalités de l'action sont laissées de côté. La question n'est plus de savoir si l'on a réussi à faire ce que l'on désirait, mais si l'atteinte des résultats s'est faite de manière optimale, c'est-à-dire sans gaspillages. L'analyse des résultats peut inciter à redimensionner les moyens utilisés, compte tenu des résultats obtenus. Les axes d'analyse consistent à jouer sur la flexibilité du budget, envisager le redéploiement du personnel ou la réorganisation des services. L'efficience est définie par les économistes de deux manières (Jackson, 1982) : (1) l'efficience technique, qui renvoie au coût par unité produites (la collecte d'une tonne de déchet, l'heure d'enseignement dans le secondaire…) et (2) L'efficience allocative, qui renvoie au degré d'alignement des services sur les préférences des usagers. La première définition est la plus communément admise (Tomkins, 1987).

1.2.2 - Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes*

Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* fournit une gamme plus large de critères d'évaluation de la performance organisationnelle. La différence principale avec le modèle précédent vient de la distinction entre *outputs* (produits, livrables) et *outcomes* (impacts, effets). En effet, Ce modèle décompose le résultat de l'action en deux « sous-résultats » (Ramanathan, 1982). Les *outcomes* sont mesurés par des indicateurs non financiers représentant les bénéfices sociaux apportés par l'action, tandis que les *outputs* désignent des niveaux d'activité sans que l'on puisse affirmer que ces productions conduiront à des résultats de type *outcome.* Ce modèle intègre les trois éléments du modèle précédent : l'économie est intégrée dans les *inputs*, l'efficience est le ratio entre *outputs* et *inputs*, les *outcomes* incluent l'efficacité. Selon (Boyne, 2002 :18) ce modèle rend explicites des dimensions de la performance qui sont au mieux implicites dans le modèle EEE.

Bien adaptée aux entreprises de services, la notion de *Throughputs* (processus ou activités) vient souvent compléter ce modèle. Les *throughputs* renvoient à ce qui se passe au cours de la production ou de la réalisation du service (Fitzgerald et *al.,* 1991). Les mesurer suppose la collecte d'informations concernant le système de production de service : qualification du personnel, fiabilité des machines, mais aussi performances des différentes étapes intermédiaires qui conduisent au service final.

Figure 1.6 : Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes*



Les deux modèles précédents, autorisent en principe de mêler les trois principales dimensions théoriques de la performance identifiées par Morin et *al.* (1994) :

1) Une approche économique, centrée sur la notion d'objectifs énoncés principalement en termes financiers et économiques et fixés par les propriétaires et dirigeants (Gauzente, 2000 : 147). Cette approche économique de la performance est la plus influente dans les organisations privées et se traduit par la popularisation d'indicateurs mesurant principalement la valeur financière crée pour l'actionnaire (Levratto et Paulet, 2005)[40].

2) Une approche sociale, qui intègre les activités nécessaires au maintien de l'organisation. Le postulat de cette approche est que l'atteinte des objectifs sociaux permet d'atteindre les objectifs économiques et financiers (Gauzente, 2000 :147).

3) Une approche systémique qui met l'accent sur la conciliation des approches précédentes et insiste sur la nécessité pour l'organisation de remplir ses objectifs « sans obérer ses moyens et ressources et sans mettre une pression indue sur ses membres » (Georgopoulos et Tannenbaum, 1957 : 535). Ces deux dernières approches mettent l'accent sur les ressources internes de l'organisation et considèrent que les employés, les compétences tangibles et intangibles contribuent aux avantages compétitifs de l'organisation et donc indirectement à sa performance financière. Ces approches de la performance peuvent être intégrées dans les

[40] On peut, par exemple, citer : le *Return on Investment* (ROI) , *l'Economic Value Added* (EVA), l'Earnings *Before Interest Taxes and Amortization* (EBITA), l'Exédent Brut d'Exploitation (EBE), le *Return On Equity* (ROE)…

modèles précédents, d'une part au niveau des modes de mesure de l'efficacité et, d'autre part, au niveau de l'importance accordée aux mesures d'outcomes et de throughputs dans l'appréciation de la performance globale.

En pratique néanmoins, les organisations privilégient le plus souvent les mesures économiques, financières et d'outputs car celles-ci sont les plus faciles à produire (Malleret, 1999). Elles reposent sur la collecte de données présentes dans les systèmes d'informations mêmes les plus sommaires de l'organisation. En sus de cette facilité d'accès aux informations comptables et productives, la montée en puissance du capitalisme financier a conduit les dirigeants à se polariser principalement ou exclusivement sur la performance financière de l'entreprise.

En réaction à ces réductions de la notion de performance, certains auteurs insistent sur la nécessité pour l'organisation de définir une véritable politique de la mesure de performance (Bouckaert et Halligan , 2008 : 27) et de tenter « d'équilibrer » leur système de description d'activités entre [les différents] types de mesures plutôt que d'affecter des ressources très importantes à certaines mesures en négligeant les autres » (Malleret, 1999).

C'est dans ce contexte qu'émerge le troisième modèle d'analyse de la performance : le *Balanced Scorecard* développé par Kaplan et Norton.

1.2.3 - Le *Balanced Scorecard*

La nature du BSC a fait l'objet d'un débat pour savoir s'il s'agit d'un simple outil de présentation budgétaire et stratégique ou d'un modèle d'analyse de la performance à part entière (Meyssonier et Choffel, 2005 : 68). Vue l'ampleur des débats auxquels il a donné lieu et sa forte diffusion dans le secteur public, nous choisissons de le présenter comme l'un des trois modèles principaux d'analyse de la performance.

Fort médiatisé depuis la parution de leur article publié en 1992 dans la *Harvard Business Review*, l'argument fondamental de Kaplan et Norton consiste à affirmer que les mesures financières ne reflètent pas la performance globale de l'entreprise et que ces mesures doivent être complétées par d'autres types de mesures. Il ne s'agit pas là d'une remise en cause du profit comme finalité de l'entreprise, mais plutôt de la suggestion que la performance

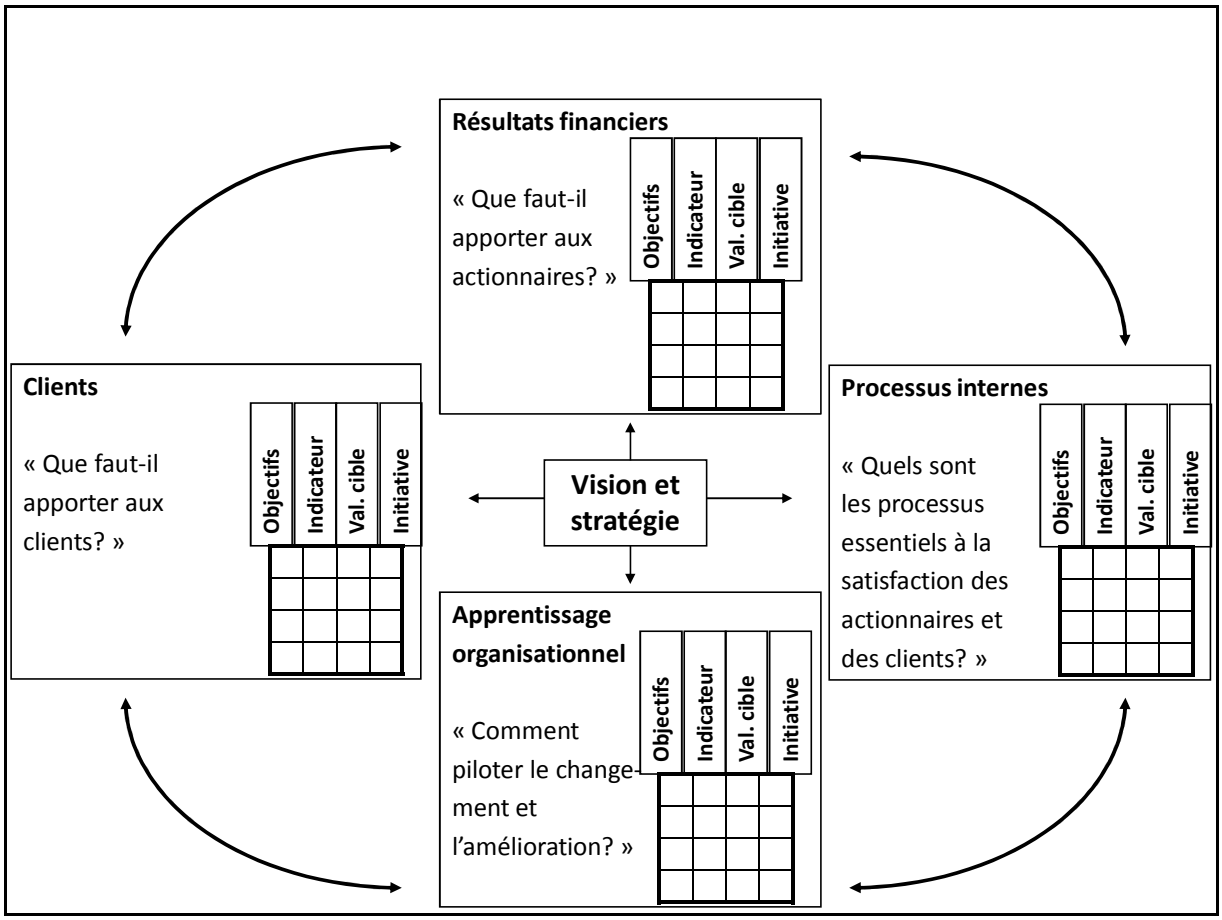
financière résulte du pilotage des différentes dimensions de la performance. L'autre argument fort de Kaplan et Norton, progressivement formulé (Meyssonier et Choffel, 2005 : 66), consiste à resserrer les liens entre théorie de la performance et mesure de la performance. En effet, voulant transformer leur outil de représentation de la performance multidimensionnelle en dispositif global de gestion, Kaplan et Norton (1996) invitent les responsables à développer une réflexion explicite sur les liens entre mesure et management. Pour assurer l'isomorphie entre objectifs stratégiques et indicateurs, ils proposent aux managers de dessiner les relations de causalités entre les axes de performance. En effet, les différents axes de performance doivent être articulés au sein d'une chaîne de causalité et servent à identifier les leviers d'action qui influenceront la performance financière.

Le souci de Kaplan et Norton est donc de rééquilibrer l'approche traditionnelle de la performance en ajoutant, à l'axe de la performance financière, trois autres axes qui rendent compte des autres dimensions de la performance :

- un axe « *clients* » : avec 5 mesures génériques : la part de marché, la satisfaction et la fidélité des clients, le nombre de nouveaux clients ou encore le taux de rentabilité par segment ;
- un axe « *processus internes* » : dont l'objectif est de prendre en compte l'ensemble des processus internes avec une attention particulière pour l'innovation, le service après-vente et la production (le premier étant assez négligé par l'analyse comptable de la performance)
- un axe « *apprentissage organisationnel* » : considéré comme l'axe des moyens qui permettent d'atteindre les objectifs des trois axes précédents, il est l'axe sur lequel les systèmes de pilotage sont les plus sommaires. Kaplan et Norton proposent -sans être exhaustifs- de mesurer la satisfaction et la motivation des salariés, la productivité du travail en mesurant la part de chiffre d'affaire par salarié, la fidélité des salariés en mesurant le turn-over, la capacité des systèmes d'information.

Ces différents axes composent le tableau de bord équilibré ou prospectif (figure 1.7).

Figure 1.7 : Le *Balanced Scorecard*



Source : adapté de Kaplan et Norton (1996)

Ce dernier modèle a connu un succès rapide et spectaculaire tant auprès des organisations publiques que privées. A tel point qu'Atkinson et *al.* (1997) le considèrent comme l'un des développements les plus significatifs dans le domaine du contrôle de gestion. Au niveau des pratiques, Silk (1998) estime que 60% des 500 entreprises des plus fortunées aux USA ont mis en place ou sont en train d'expérimenter la BSC (Van Caillie, 1999). Dans le secteur public, le BSC est très utilisé dans les pays nordiques, mais aussi au Canada ou aux États-Unis où près de 60 % des administrations sont concernées (DGMPSE, 2003 : 179). Il se diffuse également dans en France au niveau national et local (Chauvey, 2006).

Les différents modèles présentés se distinguent donc de deux manières : d'une part, sur l'importance accordée aux effets de l'action, d'autre part sur la volonté active ou non d'atténuer l'influence des approches financière ou budgétaire de la performance. L'utilisation par les répondants de l'une ou l'autre de ces terminologies permettra de rapprocher les pratiques des modèles. Le recensement des modèles génériques d'analyse de la performance

fournit un point de repère pour interpréter et positionner les propos recueillis lors des entretiens. Après avoir présenté ces modèles, il convient d'interroger comment le concept de performance et les dispositifs qui l'accompagnent s'acclimatent au secteur public.

Section 2 : La performance dans le secteur public

On a déjà souligné que la performance constituait un changement de cadre cognitif dans lequel la valeur des actions publiques et de leurs effets pouvait désormais être mise en correspondance avec les dépenses engagées (Ughetto, 2004 : 10). Elle correspond également à la diffusion d'un mode de direction finalisé, orienté vers l'atteinte des résultats, qui constitue une révolution cognitive pour des organisations traditionnellement régulées sur la base de leur conformité aux normes juridiques.

Ce faisant, l'émergence d'une promesse de performance dans le secteur public signale l'affaiblissement de la frontière public/privé et la perte de singularité des organisations publiques désormais soumises aux mêmes principes de gestion finalisée. Pourtant, si le concept de performance et les outils qui l'accompagnent dérivent effectivement de la sphère marchande vers la sphère publique, leur consécration au sein de cet environnement est aussi l'occasion de revendiquer des exigences spécifiques peu prises en compte dans la sphère privée. Dès lors, la performance publique acquiert une tonalité différente de celle du privé. Une conception élargie de la performance prévaut dans le secteur public et implique une adaptation des modèles de mesure.

Là encore, le recensement de ces adaptations vient nourrir le cadre théorique de cette recherche. En effet, les études de cas serviront à expliciter si les SMPP développés dans les OI valorisent les dimensions spécifiques de la performance publique.

2.1 - Les problèmes spécifiques à la mesure de performance dans le secteur public

Les SMPP ont été très commentés dans le secteur public. La question cruciale posée est de savoir si les modèles développés dans le secteur privé sont transposables dans le secteur public (Ittner et Larcker, 1998). Cette question génère des attitudes très contrastées (Greiling, 2006 ; Talbot, 2005 ; Bouckaert et Halligan, 2008) allant des commentaires les plus enthousiastes faisant du pilotage de la performance la seule chance de salut pour le secteur public, aux critiques dénonçant non seulement les effets pervers ou induits de ces dispositifs mais plus largement la philosophie libérale et l'obsession du chiffrage que ces systèmes véhiculent discrètement.

2.1.1 - Les arguments favorables à la mesure de performance dans le secteur public

Deux sortes d'arguments sont généralement avancés pour justifier le recours à la mesure de performance dans le secteur public (De Bruijn, 2002 ; Behn, 2003) : certains mettent en avant les qualités génériques des SMPP, d'autres font ressortir des avantages particuliers des SMPP pour le secteur public.

2.1.1.1 - Les qualités génériques des SMPP

Quatre qualités génériques des SMPP sont mises en avant pour justifier leur utilisation dans le secteur public :

1) Tout d'abord, la clarification gestionnaire que permet la mesure de performance accroîtrait mécaniquement la performance. Selon Osborne et Gaebler (1992 : 146), auteurs du très médiatique « *Reinventing Government* », les importants bénéfices provoqués par la mesure de la performance dans le secteur privé peuvent aisément être obtenus dans le secteur public. Ils promulguent ce que Greiling (2006 : 1) surnomme le « mantra » d'Osborne et Gaebler:

- Si on ne mesure pas ses résultats, il est impossible de distinguer un succès d'un échec.
- Si vous ne pouvez identifier un succès, vous ne pouvez pas le récompenser.
- Si vous ne pouvez récompenser un succès, vous récompensez très probablement un

échec.

- Si vous ne pouvez identifier un échec, vous ne pouvez pas le corriger.
- Si vous pouvez présenter vos résultats, vous pouvez conquérir l'adhésion des usagers.

Dans cette perspective très proche du modèle rationnel de la décision (Bouckaert et Halligan, 2008 : 165), la transparence interne accrue apportée par les SMPP est à la source de toutes les améliorations organisationnelles. Ainsi, Behn (2003 : 586) justifie l'utilisation des indicateurs de performance dans le secteur public par un constat simple : les organisations privées utilisent des indicateurs de performance et sont plus efficientes que les organisations publiques. Ces dernières doivent donc y recourir.

2) Ensuite, la mesure de performance est censée favoriser l'apprentissage au sein de l'organisation (De Bruijn, 2002). La mesure de performance indique ce qui fonctionne ou non et ce qui peut être amélioré.

3) La mesure de performance est censée encourager la motivation des employés (Behn, 2003) en leur donnant des incitations à être plus performant.

4) Enfin la mesure de performance est supposée favoriser l'autonomie de l'organisation (De Bruijn, 2002).

2.1.1.2 - Les justifications spécifiques à la mesure de performance

Certains auteurs font ressortir des arguments spécifiques au secteur public pour justifier la mesure des performances. Nous en avons recensé six principaux.

L'argument fondamental est la dimension démocratique de la mesure de la performance (Rochet, 2004 ; Mongbe, 2007). D'un côté, il s'agit de redonner le pouvoir aux représentants des citoyens en renforçant les pouvoir du parlement en matière budgétaire. D'un autre côté, il s'agit de mettre sous pression les organisations publiques et de donner un droit à l'information aux citoyens (Bouckaert, 2003 : 47). En effet, une série de dispositions intégrées dans les réformes budgétaires (comptabilité par destination, publication de rapports d'activité librement consultables) est censée améliorer la lisibilité des budgets, l'information du citoyen et donc la transparence et la redevabilité des organisations publiques.

Dans une perspective plus instrumentale, la mesure de la performance est censée améliorer les choix des consommateurs de services publics. Quant l'usager peut choisir parmi plusieurs services publics (transports, universités) la mesure de performance permet de comparer les services entre eux et de réaliser des choix plus éclairés (Talbot, 2005 : 497).

Un troisième argument favorable au développement du management de la performance dérive du paradigme de la qualité (Emery, 2006 : 2, Talbot, 2005 : 498). Dans cette perspective, les organisations publiques confrontées à des usagers de plus en plus exigeants et consuméristes doivent s'engager sur un niveau de qualité du service délivré à leurs « clients ». Ces engagements doivent être communiqués et leur respect mesuré en fonction de standards. La qualité est à la fois une dimension importante de la performance publique (Bouckaert, 2006 : 12) et un moteur du développement de systèmes de mesure et de management formalisés (Cluzel-Métayer, 2006).

Un quatrième argument est la compensation à l'absence de marché. La production d'informations relatives à l'efficience peut servir de support à la mise en place de contrats d'objectifs et de mécanismes de types marché.

Un cinquième argument, formulé en réaction au précédent, trop centré sur la mesure des extrants, insiste sur la capacité des SMPP à attirer l'attention vers les effets de l'action publique (Molen, Rooyen et *al.,* 2001). Si les SMPP centrés sur les extrants peuvent conduire à des effets pervers, la renonciation à la mesure de la performance induirait le retour à une logique bureaucratique centrée sur les moyens et tout aussi inattentive aux effets des actions menées.

Un dernier argument, développé par Moore (1995), insiste sur l'intérêt des SMPP pour valoriser le secteur public. En effet, à une époque où les seules performances prises en compte sont celles figurant dans des SMPP formalisés, ceux-ci sont le meilleur et l'ultime moyen de faire ressortir les spécificités du secteur public vis-à-vis du secteur privé. Le secteur public est le lieu de production de valeurs que le privé n'est pas en mesure de produire (égalité, équité, probité, capital social….) mais ne formalisant pas ces valeurs, il apparaît comme un simple correctif aux défaillances du marché. Dans cette perspective, les singularités du public

peuvent être préservées à condition d'être intégrées dans les axes de mesure de la performance.

Le recours à des justifications tantôt génériques, tantôt spécifiques à la mesure des performances dans le secteur public peut fournir des indices sur le degré de prégnance du modèle de l'entreprise sur les responsables du secteur public.

2.1.2 - Les arguments défavorables à la mesure des performances dans le secteur public

Deux sortes d'arguments défavorables au développement de la mesure de la performance dans le secteur public sont avancées : certains relatifs aux organisations publiques elles-mêmes, d'autres relatifs aux SMPP.

Tout d'abord, la complexité des organisations publiques limiterait la capacité à produire et exploiter les informations relatives à la performance. Selon Burlaud (1995) cette complexité s'enracine dans : la grande taille des organisations publiques, leurs finalités multiples, le caractère non répétitif des tâches (d'où une complexité de variété), les problèmes de qualification de la main d'œuvre, le poids déterminant de la main d'œuvre parmi les ressources organisationnelles et le caractère essentiellement indirect des coûts.

Parmi cette liste de caractéristiques propres aux organisations publiques qui impactent la performance des SMPP, deux éléments sont considérés comme particulièrement importants : les finalités multiples des organisations publiques et la variété de leur parties prenantes.

A l'inverse du secteur privé, le secteur public ne recherche pas seulement le profit mais plus largement à préserver le bien-être de la population. Cette finalité se situe donc à l'extérieur de l'organisation et doit couvrir l'ensemble des intérêts de la population. Or, ces intérêts sont très différenciés et impliquent une grande variété d'objectifs que les valorisations actionnariales ou commerciales ne permettent pas d'apprécier correctement. La performance des organisations publiques est ainsi plus difficile à mesurer que celle du privé et les SMPP plus difficiles à mettre en œuvre.

A cette complexité s'ajoutent les éléments d'histoire et de culture administrative. En effet, l'utilisation des informations sur le rendement dans les administrations est marquée par une

culture du centralisme (Marceau 2005), voulant qu'une large partie du temps de traitement et d'analyse des informations fût dédiée par les managers opérationnels à la rédaction de rapports à l'intention des organismes centraux non opérationnels. Une logique de contrôle hiérarchique à distance, par des inspections générales ou des tutelles, ont conduit à multiplier les phénomènes de « performance de papier », où la production de rapports pouvaient conduire, selon leur fréquence, à de véritables cauchemars bureaucratiques (Power, 1999, Le Galès, 2004). La tradition de contrôle hiérarchique nourrit le scepticisme des acteurs vis-à-vis des SMPP et favorise les jeux pervers.

L'ensemble de ces caractéristiques propres aux organisations publiques ont conduit certains auteurs à se montrer fort sceptiques par rapport à la mesure de performance dans le secteur public. Très proches des théories néo-institutionnelles (Greiling, 2006 : 459), ces auteurs considèrent que la mesure de performance dans le secteur public répondrait plus à des besoins de légitimité qu'à une réelle recherche d'efficience (Roy et Seguin, 2000 : 449). Dans cette perspective, Modell (2001 : 39) considère que le recours à n'importe quel modèle d'analyse de la performance, qu'il soit ou non adapté aux singularités du secteur public peut être regardé comme la création d'un mythe rationnel.

Selon De Bruijn (2002), les effets pervers des systèmes de mesure de la performance, dépassent à long terme leurs effets bénéfiques. Il affirme que plus la classe politique tente de piloter à l'aide d'indicateurs de performance, plus les comportements pervers se développent.

Bouckaert et Halligan (2008 : 13) recensent cinq critiques principales du management de la performance dans le secteur public :

1- La surenchère rhétorique : le management de la performance est théoriquement séduisant, mais difficile à mettre en œuvre (Meyer, 2002 ; Thomas, 2004). Les promoteurs du management de la performance traitent plus des effets attendus du management de la performance que de ses effets réels.

2- La croyance que l'attention portée à la performance conduit à une meilleure performance repose sur un modèle de rationalité pure et parfaite où la qualité des informations détermine la qualité décisionnelle. La croyance que mesurer est gérer : pour certains

promoteurs des systèmes de management de la performance, la traduction des informations en action est automatique.

3- La confusion sémantique : la mesure de la performance est accompagnée d'un ensemble de concepts (NPM, contractualisation, budget base zéro, responsabilisation…) dont la signification est variable (Sahlin-Anderson, 2001). La variété de concepts associés à la mesure de la performance cumulée à leur variété sémantique provoque une confusion sur ce qu'est la mesure de la performance.

4- L'absence de consensus sur les critères de mesure de la performance : la confusion sémantique est renforcée par l'absence de consensus sur la méthode à adopter pour mesurer la performance.

5- Les effets inattendus et la rationalité limitée du management de la performance : les SMPP cherchent à prendre en compte l'ensemble des dimensions de la performance et mettre l'ensemble de l'organisation au service de celle-ci. Or, les indicateurs de performance ne peuvent refléter la variété et la complexité des activités publiques (Talbot, 2005 : 502). Et, si tel était le cas, la quantité d'indicateurs produits rendrait l'information illisible. Un choix s'impose toujours entre distorsion de la réalité et lisibilité. L'idée clé de cette critique des SMPP dans le secteur public est que leur nécessaire oscillation entre incomplétude et sur-complexité favorise particulièrement l'émergence de jeux organisationnels et d'effets pervers. Ainsi, les organisations publiques et leurs acteurs internes et externes sont joués par les indicateurs de performance autant qu'ils jouent avec ces indicateurs.

Cette dernière critique a donné lieu à une abondante littérature (Talbot, 2005 :501-505 ; Bouckaert et Halligan, 2008 :165-180, Hughes, 2006 ; Radin, 2006 ; Pidd, 2007 ; Modell, 2001 ; Knoepfel et Varone, 1999 ; Brunetière, 2006 ; Hood et Bevan, 2006 ; Ridgway, 1956). Dans une revue de cette littérature, Hughes (2006) recense les principaux effets pervers de la mesure de performance :

- ***Un comportement paradoxal :*** l'organisation se comporte en fonction de ce qui est mesuré plutôt qu'en fonction de ce qui est important. Ce biais est d'autant plus fort que les données collectées servent (in)directement à l'allocation de ressources administratives (en personnel et financières) et à la gratification individuelle des fonctionnaires.

- ***Un frein à l'innovation :*** une organisation publique n'a qu'à optimiser la production des éléments mesurés pour recueillir les récompenses. Innover est trop risqué, car la performance pourrait chuter, même temporairement.
- ***L'écrémage ou la sélection :*** l'organisme sélectionne soigneusement les intrants les plus aptes à accroître sa performance sur le plan des « extrants ». Cette situation est particulièrement problématique dans les domaines de la santé et de l'éducation où les établissements sélectionnent le patient ou l'étudiant qui contribuera le mieux à leur « succès ».
- ***Le camouflage de la performance réelle :*** à mesure que l'information sur la performance gravit les échelons d'une organisation, on la regroupe et on établit des moyennes. Cette façon de procéder peut faire en sorte que la performance réelle n'atteigne pas la haute direction.
- ***Le mythe de la fiabilité :*** plus l'écart entre le moment où l'information est collectée et celui où elle est utilisée est important, plus l'utilisateur se fiera à cette information
- ***La disparition de la responsabilité :*** les produits et les services publics supposent des compromis entre différentes valeurs qualitatives et quantitatives. Le danger de trop mettre l'emphase sur les mesures quantitatives comme indicateurs des valeurs qualitatives existe.
- ***La reconstruction de structures traditionnelles :*** quand une organisation ou une partie d'une organisation est en concurrence avec d'autres organisations pour cueillir les lauriers de la haute performance, elle a tendance à éviter les relations de collaboration.
- ***La manipulation de la réalité :*** les organisations performantes sont dotées de structures qui leur permettent justement de collecter de l'information probante. Cette forme de logique circulaire est présente dans le processus d'évaluation approfondie de la performance.

A ce titre, on peut s'attendre à ce que les concepts et modèles d'analyse développés opèrent une transposition simple du privé vers le public. Or la réalité est plus subtile, dans la mesure où la transposition des modèles d'analyses de la performance à été l'occasion d'une modification de ces modèles.

2.2 - L'adaptation des modèles de mesure

Afin de faciliter l'insertion et l'appropriation des systèmes de mesure et de management de la performance explicitement dérivés du secteur privé, leurs promoteurs ont paradoxalement insisté sur la nécessité d'élargir les critères d'analyse de la performance dans le secteur public (Modell, 2001). Cet élargissement des critères d'analyses repose principalement sur : 1) l'importance accordée à la mesure de la qualité des produits ou services délivrés (Emery, 2006 ; Bouckaert et Halligan, 2008), 2) l'alignement des mesures de performance sur les objectifs de multiples parties prenantes et 3) la prise en compte des finalités spécifiques au secteur public, de ses contingences culturelles et structurelles.

Nous présentons ici les principaux modèles d'analyses spécifiques à la performance publique.

2.2.1 - L'adaptation du modèle EEE

Ce modèle décompose la performance en trois composantes complémentaires : économie, efficience et efficacité. Deux formes d'adaptation du modèle sont identifiables : d'une part, une relabellisation des composantes de la performance, d'autre part, son intégration dans un modèle plus large.

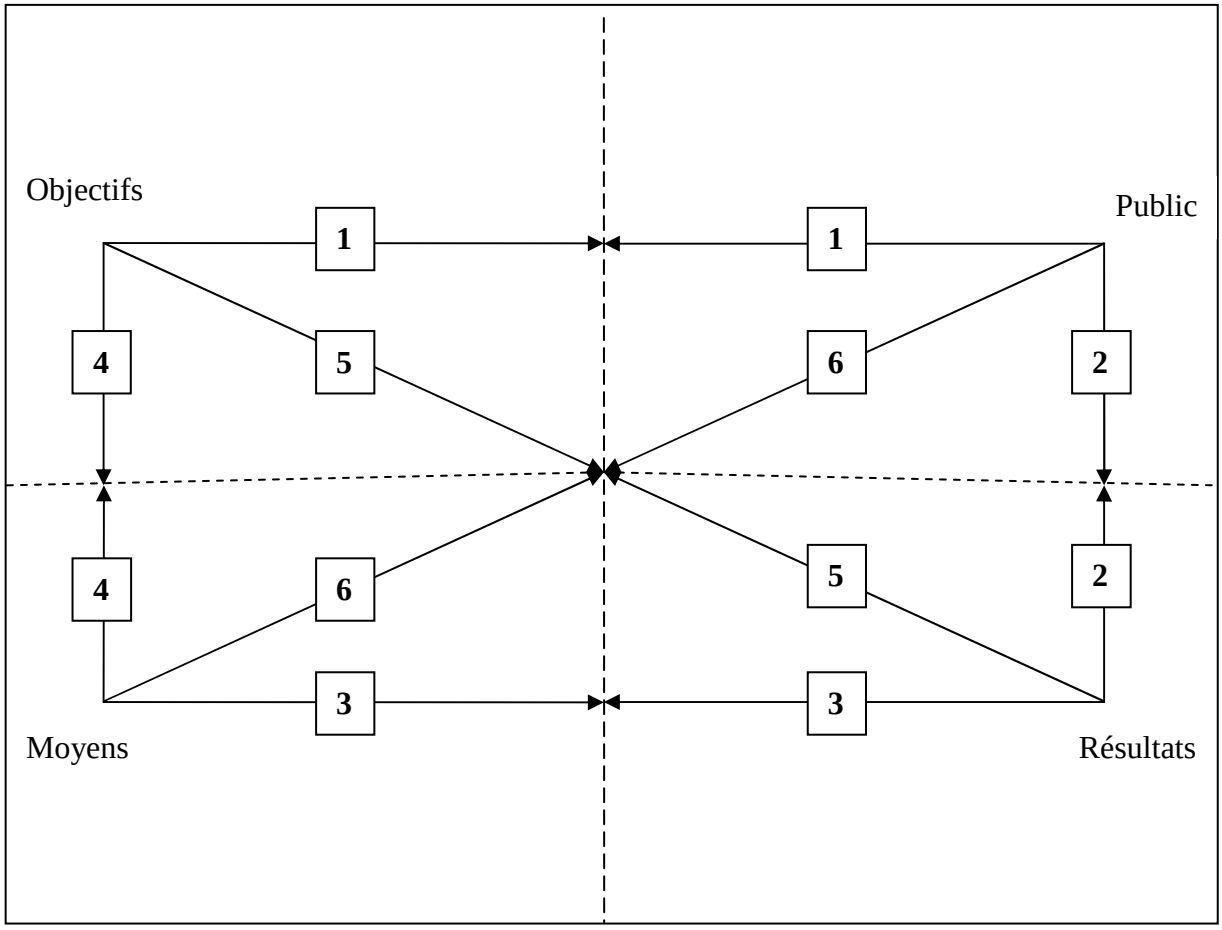
La relabellisation des composantes de la performance passe principalement par la substitution de la pertinence à l'économie. En effet, la recherche d'économie est le premier facteur explicatif du développement de systèmes de mesure et de management de la performance dans le secteur public. De surcroît, dans un contexte de crise des finances publiques, il apparaît difficile de critiquer une tentative de diminution du coût des facteurs de production (Boyne, 2002 : 17). Pourtant, la recherche d'économies devient vite un problème politique délicat puisque le salaire des agents publics est la principale composante du coût des services publics. La diminution du nombre de fonctionnaires comme source d'amélioration de la performance publique n'a jamais été démontrée (Rochet, 2004). Plus généralement, le niveau de dépenses permet difficilement d'apprécier la performance d'une organisation (Bouckaert, 1991) puisqu'un niveau de dépense faible ou élevé n'indique rien sur le niveau de qualité du service, s'il s'agit d'une réussite dont la collectivité est satisfaite où s'il s'agit d'un échec.

Ainsi, une solution pour faciliter l'acceptation des systèmes de mesure et de pilotage de la performance a consisté à mettre en retrait la dimension « économique » de la performance pour insister sur l'analyse de la pertinence des actions menées. La pertinence est un concept plus large que celui d'économie et, si les deux concepts ont en commun de promouvoir une logique d'optimisation des moyens utilisés en vue des objectifs recherchés, la pertinence renvoie à une conception plus organisationnelle de la performance, tandis que l'économie renvoie à une conception plus financière ou comptable.

L'autre aménagement du modèle EEE, plus profond, consiste à le considérer comme une composante d'un modèle plus large de la performance publique. Ainsi, Dupuis (1991), suggère que l'intégration de ce modèle dans le secteur public suppose justement d'ajouter un axe « public » à l'analyse de la performance. L'intégration de cet axe articule la démarche de contrôle de gestion à celle de l'évaluation des politiques publiques et vise à intégrer les

finalités externes des organisations publiques (Gibert, 1988) dans l'appréciation de la performance publique. Ce modèle suppose donc de mesurer le degré de cohérence entre les objectifs formulés par les décideurs publics et les attentes du public (axe 1) et de mesurer la satisfaction du public quant aux résultats des actions publiques (axe 2).

Figure 1.8 : Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques



Légende :
1 Attente 2 Satisfaction 3 Efficience 4 Pertinence 5 Efficacité 6 Cohérence
- - - - Limite de zone

Source : adapté de Dupuis (1991 : 34)

Une autre forme d'intégration du modèle EEE dans un cadre élargi consiste à prendre en compte le contexte dans l'analyse de la performance publique. Selon Missud (2004), la dimension politique, les modes d'organisation administratifs et la culture de service public impactent la manière d'analyser la performance publique. L'échelon politique détermine les orientations et les finalités et donc le périmètre de la gestion publique. Il est par conséquent nécessaire d'analyser l'alignement des objectifs fixés dans l'organisation au niveau de la direction générale avec les orientations fixées de manière formelle par les élus (programmes

politiques, projet de ville…). D'autre part, l'analyse de l'efficience de la gestion publique suppose d'identifier les marges de manœuvre de l'organisation étudiée en matière d'organisation interne. En effet, ceux-ci sont souvent contraints par des règles précises. Enfin, la culture de service public influence le mode de fixation des objectifs : à l'intérieur elle conditionne le système de mesure des performances, à l'extérieur elle conditionne la convergence des prestations proposées et les attentes des usagers. Une particularité supplémentaire est constituée par la complexité du concept de « public » des organisations publiques. En effet, l'acteur avec lequel interagissent les organisations publiques est porteur de différentes rationalités (Villeneuve, 2007) porteuses de conceptions différentes de la valeur produite par les organisations publiques. L'acteur selon qu'il se considère (ou qu'il soit définit par l'organisation) comme client, usager, électeur, administré, citoyen, contribuable, a des critères de performance différenciés et implique la production d'informations différentes.

Les adaptations apportées au modèle EEE dans le secteur public consistent à relativiser l'importance de la dimension économique et à le situer dans un ensemble plus large où la prise en compte des attentes et perceptions du public constitue en soi une dimension de la performance.

2.2.2 - L'adaptation du modèle I-O-O

Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* est le principal modèle utilisé par les administrations publiques des pays anglo-saxons (Talbot, 2005 : 507). Son adaptation a principalement consisté à préciser la notion d'*Outcomes*. Les *Outcomes* renvoient aux impacts, effets ou plus globalement aux résultats finaux de l'action publique sur son environnement, par opposition à ce qu'elle produit (ses livrables ou *outputs*). Si une grande quantité de travaux se consacrent à la définition précise de ces termes, c'est que la prise en compte des spécificités des organisations publiques se joue dans cette taxonomie. En effet, la variété des niveaux de résultats de l'action publique est considérée comme l'une des caractéristiques différenciant management public et privé (Emery, 2006 ; Santo et Verrier, 1993 ; Schwartz et Purtschert, 2002). Concrètement, la notion d'*outcomes* renvoie à la distinction proposée par Gibert (1988) des deux fonctions des organisations publiques : la première transforme des entrants (personnel, matériel, budget, système d'information) en réalisations (délivrance de prestations publiques). La seconde combine ces réalisations et subit des effets externes pour donner naissance

à l'impact. Selon Gibert, l'évaluation des effets de la production sur le contexte est un impératif, du fait que l'essence même de l'organisation publique est d'aménager l'environnement dans l'intérêt des citoyens. Pourtant, cette analyse est rendue problématique par quatre facteurs (Busson-Villa, 1999 : 9) :

- L'impact est pluridimensionnel, une même réalisation, par exemple la construction d'une autoroute, a des impacts dans des domaines très différents.
- L'impact est complexe : il est difficile d'attribuer aux effets des réalisations et aux effets externes leurs parts respectives.
- L'impact ne peut se mesurer par rapport à un état neutre, « sans réalisation», car celui-ci est inconnu.
- L'impact est dilué dans le temps et l'on ne peut, à un moment donné, isoler l'effet d'une réalisation.

Dans cette perspective, les différents modèles d'analyse de la performance publique, qu'ils soient issus de la pratique professionnelle (DMGPSE, 2003 : 179 ; *Speyer Institute Awards for Public Administration*) ou de la littérature académique (Schedler et Felix, 2000 ; Bouckaert et Halligan, 2008; Mazouz et Leclerc, 2008 ; Emery et Giauque, 2002), préconisent d'ajouter des indicateurs de résultat final direct ou indirect. A titre d'exemples parmi une multitude, on peut citer le Cadre d'Auto-Evaluation des Fonctions Publiques (CAF)[41] et la LOLF :

Le CAF distingue quatre types de résultats de l'action publique (Emery, 2005 : 5) dont deux sont relatifs aux *outcomes* : 1) les résultats « bénéficiaires » : concernant les clients ou les cibles directement visés par les prestations de l'organisation publique et mesurés en externe par la satisfaction des clients directs et en interne par le nombre de plaintes reçues ou l'atteinte des engagements annoncés dans les chartes de service. 2) Les résultats « société » : touchant l'environnement direct et indirect de l'organisation analysée, mesurés par les impacts sur la société en général et sur l'environnement.

La LOLF, en France, affiche dans son texte le même souci en promouvant le développement d'indicateurs mesurant non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact

[41] Développé par *l'European Foundation for Management Quality* (EFQM) et l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP)

socio-économique de ce qu'elle fait (ses résultats) et d'indicateurs mesurant l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire (Siné et Lannaud, 2007).

En fait, la distinction outputs/outcomes renvoie à une autre ligne de partage entre secteurs public et privé, celle de l'importance accordée respectivement à la quantification et à la qualification. Selon Gibert (2000 : 62) les cadres du secteur privé ont une grande capacité à produire des chiffres, à les mettre en rapport et les « faire parler » ; tandis que, pour les cadres du public, la capacité à « s'interroger sur les missions, leur chaînage, les effets qualitatifs, à jouer sur le verbe est manifeste » (Gibert, 2000 : 63). Selon l'auteur, cette focalisation sur le qualitatif est à la fois fonctionnelle et dysfonctionnelle. Elle intègre, d'une part, la dimension symbolique des organisations publiques, mais, d'autre part, peut priver les acteurs d'objectifs mobilisateurs ou empêcher l'émergence de critères de réussite ou d'échec, laissant la porte ouverte à n'importe quelle appréciation sur une politique ou le fonctionnement d'un service.

A l'inverse, le précepte selon lequel « on ne gère que ce que l'on mesure » (Kaplan et Norton 1996 : 33 ; Osborne et Gaebler, 1992) doit être complété par le vieil adage anglo-saxon *« Measure what you value and don't only value what you measure »* et ne signifie pas pour autant que tout ce qui compte puisse être mesuré ou que « tout est mesurable même le qualitatif » (Trosa, citée in Pallez, 2000 : 111) mais plutôt que ce qui est le plus facilement mesurable reflète les dimensions les plus sommaires et internes de l'organisation.

Dès lors que la distinction entre *outputs* et *outcomes* est acceptée, la question centrale devient celle de leur articulation. Le dilemme, pour les concepteurs de SMPP, repose sur le fait que production et finalités sont tous deux constitutifs de la valeur publique, et que la focalisation sur un seul de ces aspects peut conduire à des dysfonctionnements. Dans cette perspective Norman (2007 : 325) illustre les forces et faiblesses des deux approches :

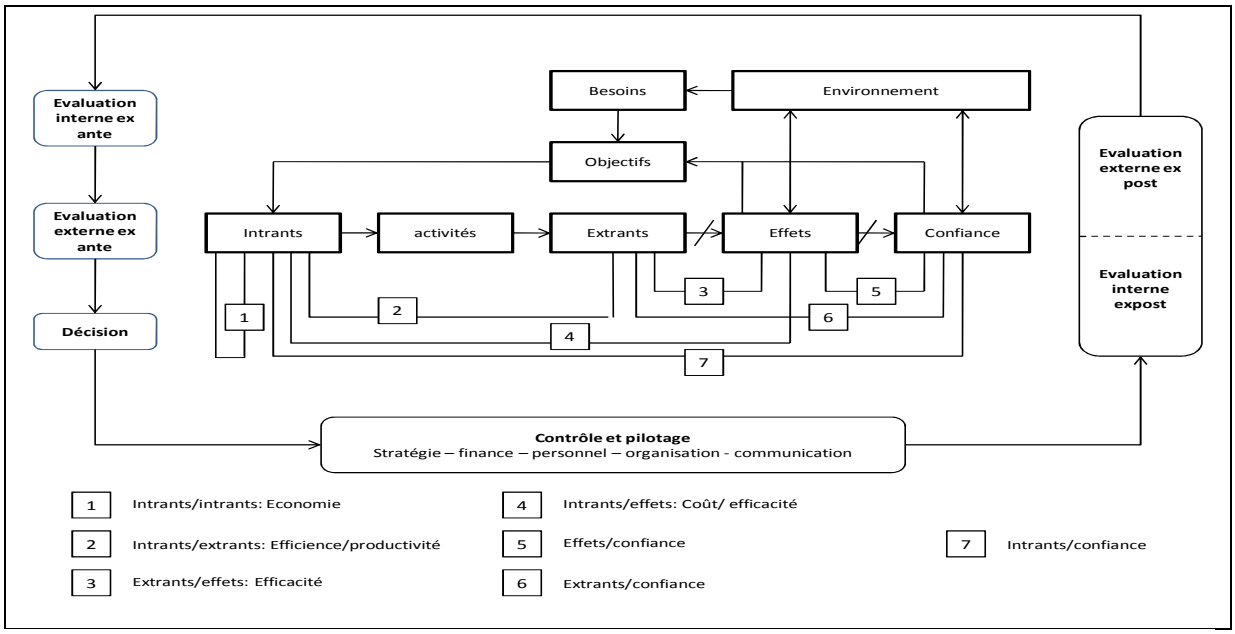
Tableau 1.7 : Forces et faiblesses de l'approche «production» et de l'approche «finalités»

	Production	**Finalités**
Forces	Permet d'obtenir des résultats clairs et mesurables, définis par des indicateurs de qualité, de quantité et de respect des délais. On peut sans conteste lier ces indicateurs à la capacité d'une organisation et de sa direction à mener à bien une approche « sans excuse » de la responsabilisation en fonction de résultats, plutôt qu'en fonction des ressources.	Description de résultats en vue d'un but final, prenant en compte un point de vue plus large et à plus long terme. Elles permettent de dynamiser ou motiver le personnel, tout en restant suffisamment vague pour ouvrir sur des collaborations extérieures.
Faiblesses	Il est possible que l'attention portée aux seuls objectifs de production amène à se focaliser sur les seuls produits facilement mesurables et contrôlables. S'il y a ainsi « déplacement des objectifs », la production risque de devenir la finalité, aux dépens de réalisations à long terme, plus essentielles.	Les finalités, si elles sont trop grossièrement définies, risquent de signifier tout et n'importe quoi, avec des résultats difficiles – voire impossibles – à mesurer. Les déclarations sur les objectifs généraux peuvent être de purs écrans de fumée, destinés à empêcher des évaluations de performance.

Source : Norman (2007 : 324)

Pour conclure ce tour d'horizon des adaptations du modèle IOO au secteur public, il convient de présenter le modèle proposé par Bouckaert (2004, 2006, 2008) qui étend profondément le modèle IOO pour y intégrer la complexité de la performance du secteur public.

Figure 1.9 : La performance publique, des intrants à la confiance



Source : adapté de Bouckaert et Halligan (2008 : 33)

Ce modèle permet d'intégrer les modèles EEE et IOO, tout en mettant en avant les spécificités du secteur public.

Tout d'abord, la notion d'*outcomes* y est précisée de manière originale. Bouckaert (2006 : 13) distingue les effets des actions publiques et la confiance envers le secteur public. Si les extrants ne sont pas une fin en soi dans le secteur public, Bouckaert considère également que les effets peuvent n'être qu'un objectif intermédiaire des actions publiques. Selon lui, « l'ambition ultime consiste à garantir un niveau fonctionnel de confiance pour les membres d'une « *Res publica*» au sein de l'État, dans toutes ses institutions et ses organisations, mais surtout dans ses institutions et ses organisations publiques ».

Ces deux types d'*outcomes* (effets et confiance) fondent la complexité de la mesure de la performance dans le secteur public. D'une part, ils sont le fruit des activités complémentaires de plusieurs organismes et sont difficiles à mesurer au niveau d'une organisation (Bouckaert, 2006 : 13). D'autre part, une grande quantité de facteurs politiques, sociologiques et environnementaux influencent tant les effets des actions publiques que la confiance envers le secteur public, ce qui perturbe l'analyse des relations entre *outputs* et *outcomes* (Bouckaert, 2006). Si des corrélations entre extrants et effets ont pu être mesurées, la relation entre effets et confiance n'a pas été corroborée (Bouckaert et *al.*, 2002 ; Van de Walle et Bouckaert, 2003).

Dans le cadre de notre recherche, le recensement des adaptations du modèle IOO au secteur public invite à identifier sur le terrain si une attention est portée aux effets des actions menées et se matérialise par la production d'indicateurs d'effets et de mesure de la confiance.

2.2.3 - L'adaptation du BSC

Dès la parution de leur premier ouvrage, Kaplan et Norton (1996) ont souhaité démontrer l'intérêt et la validité de leur modèle pour le pilotage des organisations publiques. Ainsi, plusieurs cas de BSC mis en œuvre dans des hôpitaux ou des collectivités territoriales (notamment la ville de Charlotte) y sont présentés. D'autres auteurs ont par la suite tenté de démontrer l'intérêt d'utiliser le BSC dans différents secteurs d'activité aussi bien public que privé (Olve et *al.*, 2000; Olve et Sjöstrand, 2002).

La plupart des traits distinctifs du BSC vis-à-vis des autres modèles d'analyses de la performance semble le rendre très compatible avec les spécificités du secteur public. L'importance accordée à l'articulation d'indicateurs financiers et non financiers est très compatible avec le principe selon lequel les organisations publiques ne recherchent pas principalement le profit. D'autre part, son ambition d'aligner les indicateurs sur les intérêts de plusieurs parties prenantes (clients, actionnaires et employés) correspond bien à la multiplicité des bénéficiaires de l'action publique. Ainsi, le BSC a pu être considéré comme une concession minimale des organisations publiques à l'injonction de mesurer leur performance (Chow et *al.*, 1998 : 264). Les analyses des pratiques confirment d'ailleurs sa forte pénétration dans le secteur public (Aidemark, 2001; Ax et Bjornenak, 2000 et Mc Kendrick and Hastings, 2002).

Néanmoins, deux caractéristiques du BSC limitent sa transposition dans le secteur public : sa faible flexibilité et l'absence de prise en compte de la dimension politique.

Concernant la flexibilité du BSC, sa structure standard en quatre parties ne permet la prise en compte d'objectifs stratégiques spécifiques (Lorino, 2003 : 146). Ainsi, soit le modèle du BSC formate la stratégie de l'organisation, soit les objectifs stratégiques doivent déterminer la charpente du BSC. A ce sujet, Gibert (2000 : 74) souligne que la pensée de Kaplan et Norton sur l'utilisation du BSC dans le secteur public a évolué au fil du temps. Au départ, la seule idée concédée était que l'axe financier n'était pas celui où l'on mesurait les résultats finaux.

Aujourd'hui, l'idée est clairement que « les organisations publiques devraient placer au sommet de leur BSC un objectif global qui représente leurs objectifs à long terme : par exemple une réduction de la pauvreté ou de l'illettrisme ou une amélioration de l'environnement (Kaplan et Norton, 2000 : 135, cités par Gibert). On constate donc un assouplissement du modèle du BSC.

Concernant l'absence de prise en compte de la dimension politique, plusieurs critiques (Bessire, 2000; Gibert, 2000 : 75) indiquent que l'arborescence causes-effets que Kaplan et Norton proposent est irréalisable dans le secteur public, en raison de la complexité de ses objectifs, ou suppose de nier cette complexité.

Ainsi, afin de faciliter la transposition du BSC dans le secteur public, certains auteurs proposent des aménagements plus profonds que ceux proposés par Kaplan et Norton.

Par exemple, Moullin (2002 : 6) développe un *Public Sector Scorecard* (PSS) spécifique au secteur public censé « donner un cadre global de mesure de la performance et d'amélioration du service, adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et parapublic ». L'adaptation du modèle consiste à ajouter une nouvelle dimension de la performance : l'axe « usagers/parties prenantes » qui suppose de mesurer la perception du service par les usagers et leur satisfaction. Le PSS comprend donc 5 axes.

L'élément clé de ce modèle est d'intégrer les usagers ou parties prenantes dans le processus de formulation des objectifs. L'objectif est d'aligner stratégie, processus et mesure de la performance sur les besoins et attentes des usagers directs des autres parties prenantes. Alors que le BSC traditionnel cherche seulement à assurer la cohérence entre les différents axes de performance, le PSS entend transcender les frontières de l'organisation en invitant les représentants d'autres organisations partenaires, et d'autres groupes de référence au sein du comité de pilotage du PSS (Moullin, 2006). La carte stratégique élaborée dans le cadre du PSS est également sensiblement différente du BSC générique dans la mesure où les participants sont invités à réfléchir aux effets désirés de l'action et à identifier les principaux facteurs de risque (Neely et *al.*, 2002). Ce BSC aménagé a été appliqué au sein de certaines entités du *NHS* britannique, dans une collectivité territoriale britannique et au sein du ministère des transports sud africain.

L'élargissement du BSC en 5 axes et l'idée de s'en servir comme support de la relation aux parties prenantes se retrouvent dans la plupart des adaptations du BSC au secteur public. Ainsi, Chapet (2007) propose de distinguer les 5 axes (finalités, réalisations, processus, contributions et compétences) et d'identifier une partie prenante pour chacun d'eux. Cette mise en correspondance axes de performance/parties prenantes est censée favoriser l'alignement de ces axes sur les attentes des parties prenantes.

Le postulat commun de ces adaptations est donc que les frontières entre organisations publiques et environnement doivent s'effacer et que la participation des parties prenantes à la conception des indicateurs et un moyen de construire ces liens.

Dans la pratique, la transposition du BSC dans le secteur public peut conduire à modifier, ajouter ou supprimer des axes d'analyse de la performance. Ainsi, Farneti (2006) montre que la conception du BSC pour les collectivités territoriales italiennes a donné lieu au remplacement de l'axe client par l'axe « citoyens ». Cette différence implique l'impossibilité de mesurer la performance en termes de bénéfice par client ou de part de marché. Les résultats sont plus intangibles et diffus.

On le voit, de nombreux modèles proposent de mesurer la performance en tenant compte des spécificités du secteur public. Ces modèles (théoriques) de mesure nourrissent les systèmes (techniques) de management de la performance développés dans les organisations publiques. L'articulation de ces modèles à des systèmes de management de la performance structure leur intégration dans les comportements effectifs des acteurs individuels et collectifs de l'organisation. Mais, comme le souligne Friedberg (1997 : 160), aussi massives et dures que soient ces technologies elles ne font pas disparaître l'incertitude et la coopération humaine. La portée pratique des conceptions et mesures qu'elles comportent ne sont pas connaissables a priori. La section suivante présente, d'une part, l'approche par les outils de gestion qui souligne justement la nécessité d'appréhender les SMPP dans une perspective processuelle et interactive. D'autre part, elle présente le cadre théorique développé par Bouckaert et Halligan (2008) pour analyser les combinaisons entre modèles de mesure et système de management de la performance, qui sera mobilisé dans l'interprétation de nos résultats.

Section 3 : Des outils de gestion aux systèmes de management de la performance

Les deux sections précédentes ont permis de mettre en avant la portée symbolique du concept de performance et de rendre visible tant la variété des modèles de mesure que leur conflictualité potentielle. Cette section tire les enseignements de cette revue de la littérature afin de mobiliser un cadre théorique adapté à l'analyse des interactions entre conceptions de la performance portées par les acteurs et les systèmes de management de la performance développés.

Notre recherche porte sur des organisations (OI), dont la propension à rendre visible leur performance par le biais de dispositifs de gestion inspirés du secteur privé a été soulignée. Cela ne signifie pas nécessairement que celles-ci revendiquent avoir mis en place un SMPP. La mise en œuvre d'une « démarche globale de performance », selon l'expression consacrée par les administrateurs territoriaux, n'est ainsi pas un critère de sélection des cas étudiés. Nous souhaitons plutôt reconstruire et assembler la conception de la performance et son ou ses modes de management aux travers des outils de gestion utilisés dans les communautés observées. Cette recherche s'inscrit donc dans la lignée de « l'approche par les outils de gestion ».

Ainsi, dans un premier temps nous présentons les fondements et les caractéristiques de l'approche par les outils de gestion. Le recensement de la littérature sur les outils de gestion nous permet, d'une part, de montrer le lien fort existant entre les outils et le concept de performance, d'autre part, de souligner la nécessité d'appréhender les outils de gestion dans une perspective processuelle et interactive et, enfin, de présenter les principales définitions et typologies des outils de gestion. Cette présentation a une portée essentiellement méthodologique dans la mesure où ces définitions nous serviront à définir notre protocole de recueil de données et à constituer notre guide d'entretien.

Dans un second temps, nous présentons le cadre d'analyse du management de la performance développé par Bouckaert et Halligan (2008) qui sera utilisé pour l'interprétation des résultats. Ce cadre est convergent avec une approche extensive du management de la performance comme assemblage plus ou moins coordonné d'instruments et de conceptions de diverses

natures. Dans cette perspective, la mesure de la performance apparaît d'un intérêt moindre que la compréhension de ses enjeux organisationnels. Nous souhaitons adopter une approche permettant d'analyser conjointement les dispositifs développés et les usages auxquels ils donnent lieu. A ce titre, la grille d'analyse de la mesure, de l'incorporation et de l'usage de la performance proposée par Bouckaert et Halligan nous permettra de caractériser les phénomènes d'interaction entre les différents outils et entre outils et conception de la performance. Ce faisant, les styles de management de la performance identifiés dans les OI pourront être rapprochés des idéaux-types de management de la performance. Cette confrontation des théories aux pratiques effectives, dans un contexte d'action encore peu analysé sous l'angle du management de la performance se positionne comme une contribution originale à la compréhension du management public local et intercommunal.

3.1 - L'approche par les outils de gestion : appréhender la performance dans tous les recoins de l'organisation

La performance, sa mesure et son management reposent ultimement sur des outils de gestion dont on attend à la fois qu'ils rendent l'organisation plus transparente pour mieux la maîtriser et qu'ils diffusent et distribuent à chaque acteur une vision cohérente de ce qui doit être fait pour atteindre la performance désirée.

Les outils de gestion sont indissociables de la notion de performance. D'une part, ils la manifestent et la concrétisent puisque toute démarche de performance repose sur des modes de calculs, des indicateurs, des procédures de reddition… D'autre part, ils y puisent leur sens et leurs finalités : les outils ne sont mis en œuvre, promus, et potentiellement appropriés qu'en vue d'une performance accrue qu'ils permettent d'atteindre. En fait, c'est le principe d'inséparabilité entre outils et performance qui est suggéré par la plupart des auteurs qui se sont attachés à arracher les outils de gestion à leur apparente inertie/neutralité (Berry, 1983 ; Boussard, 2003 ; Hatchuel et Weil, 1992). Aussi, les outils de gestion constituent un puissant instrument d'analyse des conceptions individuelles et collectives de la performance qui prévalent dans une organisation. Comme le soulignent Lacoumes et Le Galès (2004 : 27), tout instrument technique est la concrétisation d'une théorie plus ou moins implicite. Ce faisant, les outils de gestion même en l'absence d'un discours organisationnel fort sur « la

performance » peuvent être utilisés comme révélateurs des différentes conceptions, cadres cognitifs et normatifs qui accompagnent et composent cette notion.

Nous montrons ci-après que l'approche par les outils de gestion repose sur une remise en cause de la vision instrumentale de l'organisation convergente avec notre définition du concept de performance (3.1.1). Elle promeut une conception interactive des outils de gestion qui nous semble féconde pour l'analyse du management public (3.1.2). Enfin, nous recensons les définitions et typologies des outils de gestion que nous mobilisons dans la construction de notre grille d'entretien (3.1.3).

3.1.1 - Une remise en cause de la vision instrumentale de l'organisation

Le modèle instrumental est le modèle dominant en Sciences de Gestion (Brabet, 1993). Dans ce modèle, les outils de gestion sont considérés comme des courroies de transmission de la volonté de la direction dans l'ensemble de l'entreprise. Il repose sur le postulat explicite d'une convergence des intérêts, des enjeux, et des finalités des différents acteurs de l'entreprise. Dans cette perspective, les outils de gestion sont de nature purement technique et agencés selon des règles rationnelles que cherchent à établir les sciences de gestion. Ces outils techniques sont pensés comme déconnectés des projets qu'ils servent à mettre en œuvre (Chiapello, 2005). Lorino (2002) identifie quatre éléments de l'approche instrumentale des outils de gestion : 1) L'efficacité de l'outil dépend de son aptitude à répliquer la réalité, mimer le réel. Les propriétés intrinsèques de l'outil, la qualité de son design suffiraient à le définir. 2) L'outil de gestion est réputé directement influencer l'action ou les schémas de raisonnement qui y conduisent. C'est un vecteur de rationalisation, de normalisation des comportements. 3) L'outil est investi d'une force autonome; il n'a dès lors besoin ni d'être contextualisé ni approprié puisqu'il s'impose à l'acteur. L'appropriation est ici pensée comme non problématique, consacrant l'adage selon lequel « l'intendance suivra » (Grimand, 2007 : 4). 4) L'acteur lui-même entretient un rapport d'extériorité total à l'outil. C'est un acteur désincarné, sans désirs, stratégies, buts ou identité. En fait, la vision instrumentale de l'organisation invite à ne pas porter attention aux outils de gestion.

Selon Oiry (2003 : 215) il existe en gestion un paradoxe sur la question des outils de gestion. Les sciences de gestion s'attachent, en effet, à analyser des « situations de gestion » (Girin,

1990) pour comprendre le fonctionnement de l'organisation. L'organisation étant un système finalisé, les recherches étudient donc les interactions existant entre le système de gestion, les comportements des salariés et la performance de l'entreprise. Il serait donc logique que les outils de gestion, qui constituent le moyen par lequel la direction impose sa volonté aux autres acteurs de l'entreprise, aient été analysés et conceptualisés dès l'origine. Or, selon l'auteur il n'en est rien : les dispositifs de gestion sont un angle mort de la réflexion gestionnaire. En effet, les outils sont rarement interrogés en eux-mêmes, le modèle instrumental considérant les outils de gestion comme des donnés (Bournois, Livian, Thomas, 1993). Cazes-Milano et Mazars-Chapelon (2000 : 3), au terme d'une revue de littérature sur la question des outils de gestion en sciences de gestion aboutissent aux mêmes conclusions : la plupart des recherches sur les outils de gestion privilégient une conception déterministe de l'organisation où les acteurs sont relativement passifs et où les techniques sont principalement considérées comme stables, matérielles et physiques.

En fait, on retrouve au niveau des outils de gestion le désir de neutralité qui entoure le concept de performance et qui aboutit à dissocier leurs dimensions technique et politique. Selon Chiapello (2005), « l'encapsulage de la gestion dans un discours technique lui confère une très grande force, notamment dans le processus de diffusion » (Chiapello, 2005). De la même manière qu'avec le concept de performance, les outils de gestion sont d'autant plus facilement acceptés qu'on les présente comme un agencement de moyens quelles que soient les finalités recherchées. Il est donc relativement peu surprenant que la recherche sur les outils de gestion soit davantage le fait de courants disciplinaires extérieurs aux Sciences de Gestion (Sciences Politiques, Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Sociologie du Travail, Boussard et Maugeri, 2003 ; Sociologie des Organisations, Segrestin, 2004).

Pourtant, l'appréhension de l'organisation au travers de ses outils, en reliant ceux-ci aux intentions explicites et latentes qui les guident et aux jeux d'acteurs qui les accompagnent, peut s'avérer très pertinente pour la conduite de l'action.

3.1.2 - La promotion d'une conception interactive des outils de gestion

L'émergence d'une approche par les outils de gestion équivaut à une remise en cause de la vision instrumentale de l'organisation par l'affirmation que les outils de gestion sont construits par les acteurs individuels et collectifs de l'organisation.

Cette approche s'inspire explicitement et fortement des travaux de la sociologie de la traduction auxquels elle emprunte le refus de dissocier « technique » et « société » pour les penser ensembles. La plupart des recherches sur les outils de gestion soulignent d'ailleurs leur dette à la sociologie de la traduction (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Maugeri et Boussard, 2003 : 57 ; Weller, 2003 : 252). Les outils de gestion sont ainsi considérés comme un construit social où les représentations des acteurs sont essentielles (Cazes-Milano et Mazars-Chapelon, 2000 : 9). Les travaux fondateurs de Berry (1983 : 6) consistent à montrer qu'un outil de gestion n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. La réduction de la complexité qu'ils opèrent (compter, schématiser, calculer…) fournit des abrégés du vrai et du bon. Ils sont le support tout autant qu'ils construisent l'appréciation des actions menées. Dans cette perspective, les outils de gestion ont nécessairement une dimension normative ou rhétorique (Boussard, 2003 : 174). Ils construisent une certaine vision de la marche des organisations, ils se mettent au service d'une idée particulière de la performance. Dans une perspective critique, ils peuvent même être considérés comme des « machines de guerre » (Maugeri, 2001) qui « colportent des représentations implicites des "bons modèles organisationnels " [...] Les outils de gestion fonctionnement comme des machines à fabriquer des interprétations qui légitiment les positions d'acteurs et les rapports de forces » (Maugeri, 2003 : 27). Sans aller jusqu'à considérer que les outils sont nécessairement un instrument de manipulation au service d'une idéologie qu'il s'agit de masquer, tous ces travaux invitent à penser les outils de gestion comme le résultat et l'enjeu d'une régulation sociale autant que technique (Bernard, 2008 : 100). Technique et organisation interagissent et se structurent mutuellement (Orlikowski, 2000 : 405).

Dans cette perspective, les outils de gestion n'existent pas « en soi » et ne sont pas rationnels par nature. Ils s'inscrivent dans un processus historique et social de construction, de négociation, de mise en forme, de promotion, de discussion, d'imposition ou d'acceptation, d'utilisation ou de rejet passif ou actif.

Tout d'abord, que l'outil ne soit pas inventé par l'organisation ou ses membres ne signifie pas qu'il lui soit purement extérieur. Dans la lignée des travaux de Weick (1979), les tenants de l'approche par les outils de gestion considèrent qu'à des degrés divers, les outils de gestion sont nécessairement retravaillés, réinterprétés par les filtres de perception des acteurs. A moins d'être complètement rejetés, les outils deviennent progressivement le reflet de l'organisation. Ils peuvent autant être retravaillés par les usages qui en sont faits que structurer les choix et comportements des acteurs (Bernard, 2008 : 100). Les outils jouent sur les acteurs autant qu'ils sont joués par ces derniers, on peut donc parler d'isomorphie entre outils et organisation (David, 1996).

Le point essentiel de l'approche par les outils de gestion, qui découle des éléments précédents est que les outils ont des effets propres[42] (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 29) attendus ou inattendus. Ils construisent une représentation commune de la réalité (Moisdon, 1997) et entraînent une dynamique sociale. Le pouvoir structurant des outils de gestion est d'autant plus puissant qu'il se nourrit du culte de la technique qui prévaut dans nos sociétés : quantifier et formaliser peuvent générer des effets de vérité, autrement dit peuvent conférer un statut d'objectivité aux informations véhiculées et accroître leur acceptation par les acteurs. En retour, les outils de gestion peuvent être fétichisés (Berry, 1983 : 31) et devenir des « machines de gestion », les acteurs prenants l'habitude de raisonner par eux, ceux-ci sont maintenus alors que l'action se transforme, suscitant de nombreux effets pervers et aveuglements organisationnels. L'approche par les outils de gestion invite donc à ne pas ne contenter de la description des outils, de leur raffinement technique, mais à prendre en compte leurs usages concrets.

Le dernier point d'importance de l'approche par les outils de gestion est justement de porter attention à leur appropriation par les acteurs individuels et collectifs de l'organisation. En effet, pour les tenants de cette approche, outils de gestion et appropriation sont indissociables : « toute réflexion sur l'appropriation des outils de gestion suppose une conceptualisation de la notion d'outils de gestion, de la même manière que toute réflexion sur le statut des outils de gestion implique une analyse des mécanismes de leur appropriation »

[42] La liste des effets identifiés semble ici infinie : automatisation des comportements (Berry, 1983), effets d'inertie quand même les opposants à l'outil se mettent à l'utiliser, construction d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite (comme la construction des indices), construction d'une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise les variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif (Lascoumes et Le Galès, 2004 :29-33)…

(Hatchuel, cité par De Vaujany, 2006a : 107). Le concept d'appropriation est usuellement défini comme l'action de « rendre propre à un usage, à une destination ». Selon Serge Proulx (2001), l'appropriation signale tout à la fois : une maîtrise cognitive croissante du dispositif ou de l'objet technique ; une intégration significative de cet objet dans les routines de l'acteur ; une dimension de création, de nouveauté rendue possible par l'usage de cet objet. Selon Grimand (2007 : 11) l'appropriation est « fondamentalement un processus interprétatif, de négociation et de construction du sens à l'intérieur duquel les acteurs questionnent, élaborent réinventent les modèles de l'action collective ». De même, selon Segrestin (2004 : 28) « une action d'innovation produit des apprentissages dignes de considération si l'appropriation qui en est faite sur le terrain redéfinit l'espace de discussion à l'intérieur duquel les acteurs en présence règlent les problèmes qu'ils affrontent ».

Dans ces définitions, le pouvoir d'action des utilisateurs sur l'outil est mis en avant. Il s'agit ici de souligner le caractère progressif de la construction d'un outil et surtout de rompre avec l'idée d'une séparation étanche entre concepteurs et utilisateurs (De Vaujany, 2006b). Un outil sera d'autant plus appropriable que son concepteur intègre l'utilisateur dans la conception et rend l'outil assez flexible pour que l'utilisateur puisse l'aménager, il ne s'agit pas simplement de raffiner l'outil sans cesse et de communiquer à son propos. En retour, les utilisateurs, de par leurs usages imprévus contribuent en pratique à produire de la valeur d'usage des outils, et finalement les améliorer sensiblement. Ce décalage entre usages attendus et obtenus et l'intégration des utilisateurs dans le processus créatif interdit de penser le cycle de vie d'un outil sous la forme de deux phases complètement déconnectées (Mallet, 2006 : 3), à savoir la conception puis l'adoption et l'usage, comme le présentaient les théories de la diffusion (Rogers, 1983) et celles de l'adoption (Davis, 1989). Selon ces théories « l'objet d'origine est complet et ne peut que se dégrader ou se maintenir intact (Latour, 1992 : 104, cité in Oiry, 2003 : 217). Que cela soit délibéré ou non, l'outil de gestion est potentiellement modifiable tout au long de son existence. Ce qui, d'une part relativise l'idée d'une phase de stabilisation quasi définitive des usages en redonnant corps aux dimensions contextuelle et affective présentes dans le phénomène d'appropriation. D'autre part, cela souligne l'importance pour les responsables d'un suivi dans la durée des processus d'appropriation en incluant dans leur réflexion la problématique de l'abandon de l'outil de gestion (Bardini, 1996).

L'idée qui se dégage de cette prise en compte de l'appropriation est que les outils de gestion sont le fruit des interactions entre des concepteurs/promoteurs/formateurs et des utilisateurs qui doivent adapter leurs idées, intérêts et pratiques aux outils et, d'autre part, adapter les outils aux idées, intérêts et pratiques des acteurs. Elle implique de suivre l'outil tout au long de son utilisation et de considérer sa conception comme un point de départ de l'analyse.

Au total, l'approche par les outils de gestion repose selon David (1996) sur « des théories de l'action collective qui peuvent se regrouper autour du terme de « rationalité interactive », qui signe la conception moderne de la modélisation : « la construction d'une démarche rationnelle dans une situation de gestion passe par une opérationnalisation limitée des interfaces communes entre les acteurs, chacun conservant, pour des raisons d'efficacité, une certaine autonomie par rapport à ses enjeux propres et à son savoir-faire. Il s'agit de construire une théorie de la rationalité commune autour d'une interaction identifiée, plutôt qu'une théorie de la rationalité d'acteurs qui se confronteraient ensuite dans une interaction définie indépendamment de cette théorie » (Ponssard, 1997 : 214) ».

Cette notion de rationalité interactive se retrouve dans de nombreux travaux provenant de l'ensemble des disciplines de gestion : en stratégie, avec le concept de stratégie chemin faisant (Avenier, 1997) ; en contrôle de gestion, avec des conceptions non normatives des tableaux de bord et des indicateurs (Bouquin, 1997). Il s'agit véritablement d'un changement de paradigme : fondamentalement, ces évolutions traduisent une évolution radicale de la manière dont nous concevons l'action gestionnaire et même, plus généralement, l'action collective. Cette évolution se fait aux deux sens du mot conception : la conception mentale de l'action collective (la représentation que nous en avons) et sa conception concrète (la manière dont nous agissons et la théorie que nous avons de l'efficacité de notre intervention dans des processus collectifs).

Ainsi, l'organisation n'est pas un simple contexte pour les outils de gestion, pas plus que les outils ne sont simplement ajoutés à l'organisation : il y a co-construction de l'organisation par les outils et des outils par l'organisation. On voit bien l'intérêt d'utiliser cette approche en sciences de la gestion publique, dans la mesure où ce champ disciplinaire s'est constitué autour de la question de la transférabilité des outils de gestion du secteur privé vers le secteur public (Meyssonnier, 1997). L'enjeu d'une approche des pratiques de gestion publiques par les outils de gestion est de dépasser les clivages traditionnels centrés sur l'identification des

causes de succès ou d'échec de l'implémentation des outils. Deux thèses s'opposent (Lozeau et al, 2002 : 555) :

1) La première considère que les outils sont désirables par nature et que les qualités des acteurs déterminent les capacités d'appropriation. Dès lors, les outils et leur implantation n'ont pas à être réfléchis mais des efforts doivent être demandés aux acteurs. Dans cette perspective managérialisme et conception instrumentale de l'organisation se confondent.

2) L'autre thèse considère que les succès ou échecs ne résident pas dans l'action du management ou de l'organisation mais dans les outils eux-mêmes qui ne tiennent pas assez compte des rationalités spécifiques des organisations qu'ils visent à réguler. Le risque étant d'assimiler toute pratique ou initiative managériale dans le secteur public à la mise en œuvre des préceptes du NPM et ainsi « rejeter le bébé avec l'eau du bain » en niant la complexité et la possible indétermination du phénomène à l'œuvre.

En fait, postures critique et laudative se rejoignent précisément dans l'émission de postulats forts sur les outils de gestion. Dans les deux cas, les instrumentations techniques ne sont que le reflet d'autres choses.

Une approche plus processuelle et interactive des outils de gestion dans le secteur public ouvre des pistes d'interprétation nouvelles et plus nuancées. Dans cette perspective, un outil inspiré d'une conception néo-libérale ou taylorienne peut être dénaturé ou réinterprété dans le cours même de sa mise en œuvre par les acteurs et parfois maintenir voire rélégitimer le mode de fonctionnement qu'il visait précisément à modifier. A l'inverse, un outil dont les fondements idéologiques ne sont pas assimilables au NPM peut en acquérir certaines caractéristiques au fur et à mesure de son utilisation. Il ne s'agit plus tant de dénoncer ou promouvoir le bien fondé du recours aux outils de gestion dans le secteur public qui seraient « joués d'avance » mais de se concentrer sans a priori sur l'analyse de leur devenir. D'un point de vue méthodologique, elle prescrit un recueil de données amenant à rencontrer différents acteurs, dans différentes ramifications de l'organisation et à différents niveaux hiérarchiques pour générer une vision transversale des outils. D'autre part, les questions posées doivent permettre aux répondants de raconter l'histoire des outils, leurs objectifs affichés ainsi que leurs perceptions des usages en vigueur.

Néanmoins, avant d'interroger les acteurs à propos de leurs outils, il convient d'avoir une définition claire de ce que recouvre la notion. Nous présentons ci-après les définitions et typologies des outils de gestion rencontrés dans la littérature.

3.1.3 - Qu'est-ce qu'un outil de gestion ? Définitions et typologie

Différentes qualifications sont proposées pour évoquer les outils de gestion : techniques de gestion, dispositifs, instruments. Le recours à ces dernières formules vise à atténuer la connotation exclusivement matérielle de l'expression « outils de gestion » et à mettre en avant leur « nature hétéroclite et en même temps systémique » (Maugeri et Boussard (2003 : 28). Cependant, étant donné que la plupart des auteurs s'appuient sur les définitions proposées par Hatchuel et Weil (1992) puis David (1996), dans le cadre de la recherche nous les utilisons indistinctement.

David (1996) propose une définition extensive des outils de gestion comme « tout dispositif formalisé permettant l'action organisée ». Moisdon (1997) les assimile à « tout schéma de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes de la gestion ». Ces deux définitions mettent l'accent sur le caractère formel des outils et leur lien avec l'action : ceux-ci n'existent en effet que par l'usage qui en est fait. La définition des outils de gestion est très proche de ce qu'Hatchuel et Weil (1992) nomment « technique managériale »[43].

Une technique managériale est constituée de trois éléments en interaction :

1) *un substrat technique* qui correspond à l'abstraction sur laquelle l'outil s'appuie pour fonctionner. Il permet d'en comprendre la logique interne ;

2) *une philosophie gestionnaire* qui correspond à l'esprit dans lequel l'utilisation de l'outil est envisagée et donne une signification de celui-ci aux yeux des acteurs: *"il s'agit du système de concepts qui désigne les objets et les objectifs formant les cibles d'une rationalisation"* (Hatchuel et Weil, 1992 : 124) ;

3) *une vision simplifiée des relations organisationnelles*, qui permet *a priori* d'identifier les acteurs concernés par l'outil, les rôles que chacun doit prendre en charge et les relations qui les unissent. Il s'agit ici de pointer que la dimension sociale est un composante intrinsèque

[43] Une technique managériale correspond à un certain type d'outil de gestion dans la taxonomie proposée par David (1996) : l'Outil Orienté Connaissance.

aux techniques managériales qui « seraient muettes et sans vertus mobilisatrices si elles ne se définissaient à travers une scène dont les personnages viennent expliciter les rôles que doivent tenir un petit nombre d'acteurs sommairement, voire caricaturalement définis » (Hatchuel et Weil, 1992 : 125).

Cette définition vise à mettre en avant qu'un outil n'est pas qu'un objet technique, mais mêle irréductiblement de la matière, des idées et des relations. Elle fournit une première grille d'analyse des outils de gestion sur laquelle plusieurs auteurs se sont appuyés pour concevoir leur propre approche.

S'appuyant sur les composantes identifiées par Weill et Hatchuel (1992), David (1996) propose de distinguer trois types d'outils de gestion[44] : les Outils Orientés Connaissances (OOC), les Outils Orientés Relations (OOR) et les Outils Mixtes (OM). Chacun de ces outils est composé d'un substrat technique, d'une philosophie gestionnaire et d'une vision simplifiée des relations organisationnelles particulière :

- Les *Outils Orientés Relations* (OOR): s'adressent explicitement aux relations entre acteurs ou groupes d'acteurs (par exemple : une nouvelle structure décentralisée, la constitution d'équipes projet, de réseaux de formateurs ou de contrôleurs de gestion décrivent en premier lieu une forme d'organisation particulière des relations entre les acteurs, même si la question de savoir quelles connaissances seront produites par cette organisation se pose nécessairement par la suite...). Leur substrat technique est constitué d'une description des positions et d'un certain nombre de relations entre des acteurs définis. Il met en place un certain nombre de connexions entre les acteurs, les connaissances produites restant au départ implicites. Leur philosophie gestionnaire correspond à la fois à une logique d'amélioration du fonctionnement de l'organisation et à une logique de résolution de problèmes complexes par des relations entre acteurs et non par une modélisation abstraite. Elle correspond à une rationalité qui se situe au cœur des relations entre acteurs : idéaux de coopération ou de compétition, d'autonomie des groupes, de transversalité des réseaux. Enfin, leur vision simplifiée porte sur les connaissances produites lorsque l'outil fonctionnera. Ces connaissances ne sont décrites que sommairement, quand elles ne restent pas purement

[44] En réalité la recherche de David porte sur les innovations managériales, mais dans la mesure où celui-ci pose une identité entre outil et innovation, il raisonnable de considérer que sa taxonomie concerne également les outils de gestion.

implicites (si l'on parle d'une manière générale de la mise en place d'une coopération entre deux départements d'une grande organisation, on ne peut qu'imaginer, en filigrane, le type de connaissances échangées et leur interaction possible)

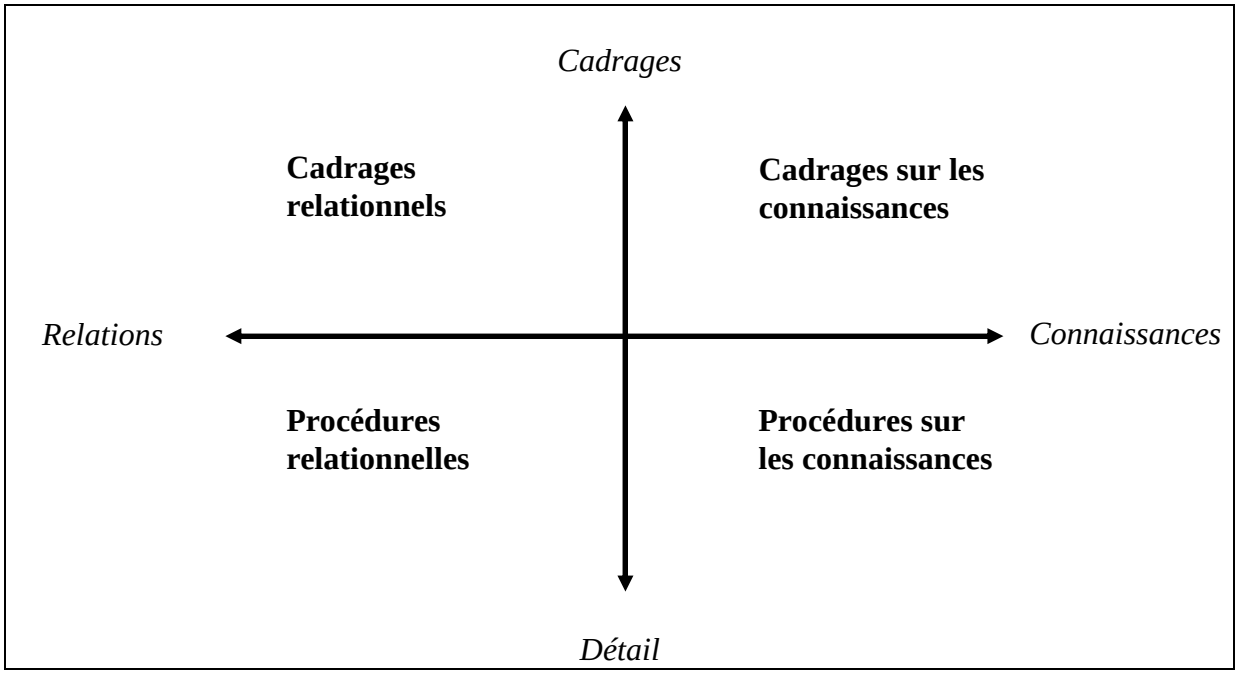
- Les *Outils Orientés Connaissances* (OOC): traitent explicitement des connaissances, indépendamment, dans un premier temps, des relations nouvelles induites par ces connaissances (par exemple : un tableau de bord, une note de procédure). Leur substrat technique est abstrait et permet un travail sur les connaissances indépendant des acteurs (mesures, tables de gestes élémentaires ; ordinateurs et algorithmes de toute nature…). Leur philosophie gestionnaire renvoie à une rationalité supérieure par rapport aux relations entre acteurs (automatisation des savoirs, optimisation des choix...). Leur vision simplifiée des relations est sommaire mais très fortement communiquée pour stimuler les acteurs.

- Les *Outils Mixtes* (OM): s'adressent simultanément aux relations entre acteurs et aux connaissances produites, les deux dimensions étant présentes dans le nom même qui leur a été donné (par exemple, dans le terme "contrats d'objectifs", "contrat" désigne la relation et "objectifs" et les connaissances). Leur substrat technique est mixte. Par exemple, le substrat technique des entretiens d'appréciation est constitué par l'entretien (la réunion entre deux acteurs) et le support de l'énonciation de l'appréciation (communication orale, documents écrits, règles d'élaboration de l'évaluation). Leur philosophie gestionnaire correspond à une logique mixte de formalisation simultanée des relations et des connaissances. Entretiens d'appréciation, contrats d'objectifs, centres de résultats, cercles de qualité sont des innovations qui visent à la fois une rationalisation des relations entre les acteurs et une clarification de la nature et du statut des connaissances produites. Leur vision simplifiée des relations organisationnelles est cristallisée dans leur définition même (David, 1996). Par exemple, l'entretien d'appréciation met en scène un supérieur hiérarchique et son subordonné et précise à l'avance sur quoi portera l'entretien, donc définit au préalable le type de savoir qui doit être produit : il n'est pas question que l'entretien porte sur autre chose, il est également exclu que l'appréciation puisse être portée en dehors du cadre relationnel ainsi défini.

A l'axe connaissances/relations, David (1996) ajoute un axe d'analyse fondé sur le degré de formalisation des outils, selon qu'ils se bornent à fixer les grandes règles proposées et finalités recherchés où qu'ils précisent dans le détail les comportements à adopter et le mode

de production des informations. Cette classification permet de représenter un outil par un point sur un graphique à deux dimensions :

Figure 1.10 : Nature et formalisation des outils de gestion



Source : David (1996 : 16)

Cette typologie fondée sur la nature et le degré de précision nous semble présenter un degré d'abstraction et de généralité suffisant pour pouvoir intégrer la variété des outils de gestion rencontrés sur nos terrains d'études. Aussi, nous l'utiliserons de manière flexible dans la description de nos cas en indiquant le degré de précision des outils rencontrés et s'ils visent à modifier les relations ou les connaissances des acteurs.

En fait, ce recensement nous sert essentiellement dans la construction de notre grille d'entretien et dans la conduite de ces entretiens. D'une part, il nous suggère d'inviter les répondants non seulement à décrire les outils dont ils étaient à l'initiative, mais également à décrire le mode d'implémentation des outils, les acteurs participants à leur mise en œuvre, ainsi que les effets recherchés… et obtenus. Notre objectif est d'obtenir une vision à la fois technique et organisationnelle de ces outils. Bien sûr, quand cela est possible nous avons essayé de croiser les perceptions de différents acteurs à propos des mêmes outils, afin de générer une analyse plus distanciée.

Une fois la description technique des outils et le récit de leur usage réalisé, il s'agira

d'interpréter ces informations pour qualifier et comprendre le mode de management de la performance en vigueur dans les OI. Pour ce faire, nous mobiliserons le cadre conceptuel développé par Bouckaert et Halligan (2008), que nous présentons ci-après.

3.2 - Le cadre d'analyse de Bouckaert et Halligan

Bouckaert et Halligan (2008) développent un cadre conceptuel pour analyser de manière systémique le management de la performance. Ils montrent que la plupart des analyses du management de la performance dans le secteur public se focalisent sur la description d'une fonction (finances, RH…) ou politique spécifique (Bouckart et Halligan, 2008 : 35). Or, selon eux, l'exigence de performance impacte non seulement l'ensemble des fonctions support, mais elle change plus profondément la nature du management de l'organisation. Autrement dit, les pratiques de pilotage de la performance ne peuvent se comprendre indépendamment du contexte socio-organisationnel dans lequel elles se développent. Une analyse transversale et systémique des systèmes de mesure et de management de la performance est donc nécessaire pour comprendre comment la performance est prise en charge dans le secteur public.

Le cadre développé par Bouckaert et Halligan (2008) vise à faire sens des multiples usages et combinaisons des modèles d'analyse de la performance. Tout système de management de la performance est composé de trois séries d'activités (1). Les différentes combinaisons de ces activités donnent forme à quatre modèles de management de la performance plus ou moins intégrés (2). Le modèle de Bouckaert et Halligan fournit toute une série de questions à adresser aux dispositifs observés sur le terrain, qui seront présentées dans la discussion.

3.2.1 - Les composantes du management de la performance

Tout système de management de la performance est composé de trois séries d'activités : la mesure de la performance, l'incorporation des mesures de performance et l'utilisation des informations produites

3.2.1.1 - La mesure de la performance

Elle renvoie à toutes les activités de collecte et de mise en forme des données relatives à la performance. Plusieurs variables permettent de qualifier un système de mesure de la performance :

- *La forme globale du système de mesure* : il peut être mécaniste ou interactif selon que les liens de causes à effets entre les différentes mesures sont considérés comme objectifs et linéaires ou, au contraire, ambigus et complexes et supposent une réflexion active entre les différents acteurs concernés par ces mesures. Il peut également être ouvert ou fermé selon que la définition des données à collecter soit le fait des concepteurs du système ou que les acteurs internes ou externes à l'organisation y participent.

- *La conception du système de mesure* : elle peut être spécifique ou générique selon qu'elle est le fruit du travail des membres de l'organisation ou qu'elle résulte de l'importation de pratiques d'autres organisations.

- *Le périmètre de la mesure* : il varie en fonction du nombre des aspects couverts par la mesure de la performance : intrants, activités, extrants, effets, confiance.

- *La profondeur de la mesure* : Elle peut être micro, méso, ou macro selon que les mesures de performance sont déclinées à l'ensemble des niveaux de l'organisation : global, par directions, individuel.

- *Les dimensions spécifiques de la mesure* : Le système de mesure peut ou non intégrer des dimensions spécifiques (par exemple : la qualité).

- *La sensibilité aux dysfonctionnements* : La mesure de la performance peut générer de nombreux problèmes et dysfonctionnements. Les systèmes de mesure de la performance peuvent être plus ou moins sensibles à ces risques. Ces dysfonctionnements peuvent être corrigés *a posteriori* ou, au contraire, anticipés et surveillés.

La manière dont est mesurée la performance détermine partiellement la manière avec laquelle la performance est incorporée, utilisée et gérée. L'utilisation de ce modèle dans le cadre de notre recherche a pour conséquence de ne pas nous concentrer sur la présentation des indicateurs et à leur caractérisation. Ce à quoi les modèles de mesure de la performance se limitent. Ce modèle nous permet de faire le lien entre l'analyse de la mesure de performance et la plupart des axes d'analyse développés dans les chapitres précédents. En effet :

- Identifier la sensibilité des acteurs aux dysfonctionnements nous permet de prendre en compte leur réflexivité et de qualifier les arguments qu'elle mobilise.
- Identifier des dimensions spécifiques de la mesure nous permet d'appréhender le degré de conformation des OI au NPM.
- Identifier la profondeur de la mesure nous permet d'appréhender la prégnance de l'esprit gestionnaire dans l'organisation.
- Enfin l'analyse de la conception du système de mesure, nous permet d'appréhender le degré de contextualisation des dispositifs existants dans les organisations étudiées.

3.2.1.2 - L'incorporation de la performance

Elle renvoie au fait d'intégrer les informations produites dans des documents, procédures et discours afin d'imprégner la culture et la mémoire de l'organisation et de favoriser leur utilisation. La principale question qui se pose alors est de savoir si les démarches de mesure de la performance servent de support aux interactions internes et externes à l'organisation.

Deux variables permettent de qualifier l'incorporation de la performance :

- *Le niveau d'incorporation* **:** l'incorporation peut s'appuyer uniquement sur le dispositif budgétaire ou passer par d'autres dispositifs. Plus le nombre de dispositifs de production d'informations relatives à la performance est grand, plus l'incorporation de la performance a des chances d'être élevée. Ces dispositifs peuvent être statiques ou dynamiques selon que l'on cherche à se conformer à un standard ou que l'on cherche à identifier ce qui fonctionne ou non. Plus les dispositifs visent à identifier les dysfonctionnements, plus l'incorporation est élevée.

- *Le degré d'incorporation* **:** les dispositifs peuvent être ou non articulés les uns aux autres et cette articulation peut aller jusqu'à l'intégration dans un système global et cohérent. L'articulation entre les dispositifs indique le degré d'incorporation de la performance.

L'inventaire des outils utilisés pour ancrer les informations dans des procédures donne un aperçu des capacités d'incorporation du management de la performance. L'analyse de ces outils et techniques permet d'identifier différents niveaux d'incorporation.

Dans notre recherche, l'utilisation du modèle d'analyse de Bouckaert et Halligan implique de ne pas limiter notre observation aux démarches globales de performance impulsées par les directions générales, ni se contenter d'analyser l'architecture des documents budgétaires. Toute une série de dispositifs (tels que les démarches qualité, le management par objectifs) peuvent être impulsés de manière autonome par chaque direction et participer de l'analyse de la performance. C'est autant la description de chacun des outils que l'analyse de leur articulation ou non les uns aux autres qui permettent de comprendre comment est prise en charge la question de la performance dans les OI.

Enfin, le degré d'incorporation des informations relatives à la performance influencera leur usage.

3.2.1.3 - L'utilisation des informations produites

Elle renvoie au fait de mobiliser ces informations pour concevoir des stratégies d'amélioration du processus décisionnel, d'allocation de ressources, de fixation des responsabilités et pour renforcer la transparence de l'organisation. Les informations relatives à la performance qui sont incorporées dans l'organisation peuvent être utilisées de plusieurs manières :

- *Forte ou faible* : ces informations peuvent être beaucoup ou peu utilisées, pour résoudre des problèmes techniques, ou bien pour concevoir et évaluer une politique.
- *Le reporting peut être interne ou externe*. En interne, il peut être cloisonné dans chaque direction ou transversal, en externe il peut servir à gérer les relations avec les parties prenantes (administratives ou extra-administratives).
- *Rétrospective ou prospective* : l'information peut servir à suivre rétrospectivement les activités ou, prospectivement, à préparer les actions futures. Quand les informations servent à préparer les actions futures, elles servent à l'apprentissage. Trois types d'apprentissages peuvent être distingués dans l'usage des informations relatives à la performance : en boucle simple : se conformer à des standards, en double boucle : pour ajuster les standards, ou en apprentissage permanent : le système se réajuste en permanence pour apprendre à apprendre.
- *Automatisé ou réflexif* : une autre dimension de l'usage est la réflexivité des acteurs vis-à-vis des informations relatives à la performance : ceux-ci peuvent être conscients ou non des apports et perturbations potentielles des systèmes de mesure de la performance. En résultent ou non des stratégies pour accroître la valeur ajoutée du système et éviter les dysfonctionnements.

A la différence des recherches menées dans les collectivités anglo-saxonnes et nord-européennes, la plupart des recherches menées dans les collectivités françaises se limitent au constat de la présence ou non de dispositifs de pilotage de la performance. Dans ce cadre, notre recherche, en recueillant des informations mêmes sommaires - puisque nous ne suivrons pas un dispositif dans le temps, mais essaierons de faire une photographie de l'ensemble des dispositifs utilisés dans l'organisation– nous semble susceptible d'enrichir la vision de l'utilisation des dispositifs de performance dans le secteur public local français.

Sur la base de ces trois composantes et de leur articulation, Bouckaert et Halligan proposent quatre idéaux-types de management de la performance.

3.2.2 - Les 4 idéaux types du management de la performance

En fonction du degré d'intégration du management de la performance dans l'organisation, on peut distinguer quatre idéaux-types : l'administration de la performance, le management des performances, le management de la performance et la gouvernance par la performance. Ces quatre idéaux-types permettent de lier les dimensions techniques et organisationnelles des SMPP. Il servira de cadre pour notre analyse de la performance dans les OI. En effet, l'analyse conjointe des outils de gestion et des représentations des acteurs nous permettra d'identifier des formes de management de la performance et de les rapprocher des modèles identifiés par Bouckaert et Halligan (2008).

3.2.2.1 - Le modèle de l'administration de la performance

Il s'agit du modèle le plus sommaire et chronologiquement le plus précoce. Un certain degré de mesure et de performance est attendu, mais la relation entre mesure et performance reste implicite. La mesure de la performance est la principale activité réalisée dans ce modèle. La mesure de la performance est essentiellement technique (les données ne sont pas structurées) et sa mise en œuvre est laissée à la discrétion des managers. En fait, la mesure de la performance constitue une nouvelle procédure administrative qui correspond à une obligation légale ou administrative (nouvelles règles de reddition de comptes), plus qu'à un souci managérial ou politique. Le souci de performance reste intuitif et général (abstrait) et les informations générées sont déconnectées des stratégies (ou démarches) organisationnelles d'amélioration de la performance. Elles servent essentiellement à améliorer le suivi des

ressources utilisées (reporting interne) et la manière dont les procédures ont été mises en œuvre (conformité). La seule ambition de ce modèle est la conformité aux standards fixés. La seule possibilité d'apprentissage est en boucle-simple. Ce modèle correspond bien à la bureaucratie wébérienne traditionnelle (régulation formelle).

3.2.2.2 - Le modèle du management des performances

Il s'agit d'une catégorie intermédiaire entre l'administration de la performance et le management de la performance. Ce modèle émerge lorsque management et performance sont couplés mais seulement faiblement car plusieurs systèmes de mesure coexistent.

Le management des performances ne s'y résume pas à produire des données, mais une approche fonctionnelle domine. En résultent diverses sortes de managements de diverses performances humaines, financières, stratégique, orientée usagers, communicationnelle…. Divers systèmes de mesure produisent les informations dans des directions mettant en valeur des performances différentes pour des objectifs isolés. Ces informations ne sont pas interconnectées. Ces systèmes développés en silo peuvent avoir une maturité très variable, ce qui les rend peu cohérents, incomplets et difficilement intégrables.

Néanmoins, pour certaines fonctions et certaines directions le système de mesure de la performance peut être plus développé et avoir une influence sur celui des autres directions : par exemple un système de pilotage financier peut inciter à la contractualisation des objectifs entre directions et avec les agents.

3.2.2.3 - Le modèle du management de la performance

Ce modèle présente des traits distinctifs : cohérence, intégration, globalité, consistance et convergence. Le système de mesure est transversal et pas seulement administré ou diffusé dans certaines directions. L'agrégation (intégration) des informations n'est pas aléatoire. Elle est alignée sur une stratégie globale d'amélioration de la performance. Le management de la performance est ainsi conçu comme un cadre pour l'ensemble du système. Si plusieurs systèmes de mesure peuvent coexister en son sein, ils doivent être hiérarchiquement alignés (avec une priorisation et une catégorisation claire). Il suppose également une politique officielle de mesure portée par l'organisation à l'intention de toutes les directions.

3.2.2.4 - Le modèle de la gouvernance de la performance

Ce dernier modèle est le plus large et le plus profond. Il renvoie à une situation où la mesure, l'incorporation et l'utilisation des informations relatives à la performance transcendent les frontières de l'organisation et du système administratif pour concerner la société. Dans ce modèle, la performance sert à mettre en relation les organisations publiques avec leur environnement. Les citoyens participent à la définition des cadres d'analyse de la performance et à son évaluation ex-post. Les SMPP intègrent toutes les dimensions de la performance et les déclinent du global au particulier dans l'ensemble des composantes de l'organisation.

Ce modèle multi-dimensionnel, multi-niveaux et multi-acteurs pose de nombreux problèmes encore irrésolus à ce jour. Il sert surtout à identifier les nouvelles pistes de développement des SMPP.

Les composantes du management de la performance propres à chacun de ces modèles sont synthétisées par les auteurs dans le tableau suivant :

Tableau 1.8 : Les quatre modèles de management de la performance

		Modèle 1 : Administration de la performance	Modèle 2: Management des performances	Modèle 3 : Management de la performance	Modèle 4 : Gouvernance par la performance
1- Mesure	**Type de système de mesure**	Mécaniste et fermé	Interactif en interne, fermé	Interactif en interne, ouvert	Interactivité interne et externe
	Conception du système de mesure	Conception ad *hoc* par des membres de l'organisation	Organisé par fonctions managériales : fixation de standards par le personnel et des consultants	Importation de modèles standards (benchmarking) par le personnel et des consultants	Conception conjointe par les parties prenantes, le personnel et les consultants
	Périmètre de la mesure	Limité : efficience et productivité ; intrants, activités, extrants	Concentré sur l'organisation : économie, efficience et efficacité ; intrants, activités, extrants, effets	Ouvert sur l'organisation et la politique publique : économie, efficience et efficacité ; intrants, activités, extrants, effets	Ensemble du périmètre : économie, efficience et efficacité et confiance ; intrants, activités, extrants, effets, confiance
	Profondeur de la mesure	Micro	Micro et méso	Micro et méso	Micro, méso, macro
	Dimensions spécifiques de la mesure	La qualité est considérée comme une constante	La qualité requiert une attention spécifique	L'intérêt pour la qualité est intégré dans le système de mesure	La qualité est systématiquement intégrée
	Dysfonctionnement des mesures	Aucune sensibilité aux dysfonctionnements	Début d'attention aux problèmes	Attention et réactivité face aux problèmes	Attention pro-active et transversale aux problèmes
2- Agrégation	**Niveau d'incorporation**	Statique	Comparativement statique	Dynamique	Très dynamique
	Degré d'incorporation	Déconnecté, isolé	Connecté par fonction managériale, pas consolidé	Consolidation interne	Consolidation externe
3- Usage	**Général**	Limité et technique	Cycles politiques et managériaux déconnectés	Cycles politiques et managériaux intégrés	Sociétal
	Objectif du reporting	Hiérarchie interne	Fonctions managériales internes	Managérial en interne, politique à l'extérieur	Managérial, politique et sociétal
	Apprentissage par l'usage (standards)	Apprentissage en boucle simple	Boucles simples, boucle doubles déconnectées	Boucles simples, boucles doubles intégrées	Boucles simples, doubles et méta-apprentissage
	Redevabilité de la performance	Administrative	Managériale	Managériale et politique	Managérial, politique et sociétal
	Valeur ajoutée potentielle de la performance	Limitée	Améliorations spécifiques	Améliorations transversales	Systémique
	Dysfonctionnements potentiels de la performance	Ignorance des principaux problèmes	Usage de l'information non cohérent et sous-optimal	Rapport coût/avantage négatif	Incontrôlable, ingérable

Conclusion du chapitre 5

Ce chapitre visait à présenter le concept de performance ainsi que l'approche retenue pour analyser la performance dans les OI.

Après avoir souligné l'irréductible normativité des concepts et mesures de la performance, trois principaux modèles de mesure sont recensés : le modèle Economie-Efficience-Efficacité, le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* et le modèle du *Balanced Scorecard*. Nous montrons que ces modèles se distinguent par rapport à l'importance accordée aux effets de l'action et à la volonté de limiter l'influence de l'approche exclusivement financière de la performance. L'utilisation de l'une ou l'autre de ces terminologies par les répondants nous permettra de rapprocher leurs pratiques de ces modèles de mesure.

Les questions posées par la transposition de ces modèles de mesure au secteur public sont par la suite recensées. Quatre arguments génériques et six arguments spécifiques favorables à la mesure de la performance dans le secteur public sont identifiés, qui permettent d'appréhender si les dispositifs de mesure évoqués sur les terrains véhiculent une volonté d'imitation de l'entreprise ou, au contraire, valorisent la préservation des spécificités publiques. Ensuite, les adaptations apportées aux modèles de mesure de la performance pour faciliter leur acclimatation dans le secteur public sont présentées. Elles portent principalement sur la mesure des effets de l'action avec une distinction des niveaux d'effets produits, la prise en compte des finalités de l'action, l'intégration des parties prenantes dans l'évaluation des résultats et la formulation des objectifs et, enfin, le positionnement de la performance financière comme simple vecteur de la performance organisationnelle.

Enfin, le cadre théorique retenu pour l'analyse de la performance a été présenté. Nous choisissons tout d'abord d'appréhender les SMPP comme un assemblage d'outils de gestion de diverses natures. Notre objectif est d'en proposer une description à la fois technique et organisationnelle. Cette approche extensive nous permettra d'intégrer dans l'analyse l'ensemble des dispositifs rencontrés dans les organisations étudiées. La présentation de l'approche par les outils de gestion nous alerte quant à la nécessité d'interroger les acteurs sur les finalités de l'outil, son mode de mise en œuvre, les modalités de sa conception, la participation d'acteurs extérieurs (consultants, *best practices*), le nombre de participants à la

conception, l'intégration des utilisateurs dans la conception, le degré de précision de l'outil, le degré d'ouverture de l'outil aux usages imprévus et les effets obtenus par l'outil. L'approche par les outils nous invite également à récolter des informations sur les outils auprès de répondants à des niveaux de responsabilité variés et au sein de directions ou services différenciés.

Une fois les outils décrits et leur usage explicité, il s'agira d'interpréter ces informations pour qualifier et comprendre le mode de management de la performance en vigueur dans les OI. Pour ce faire, le cadre d'analyse proposé par Bouckaert et Halligan (2008) est mobilisé. Concordant avec une approche par les outils de gestion, il permet d'intégrer dans une même analyse les différentes techniques, mesures et dispositifs développés dans une organisation en vue d'atteindre la performance. Il distingue trois composantes au management de la performance :

1) *la mesure*, qui peut être : mécaniste ou interactive, spécifique ou générique, sensible ou non aux dysfonctionnements, déclinée ou non à tous les niveaux organisationnels. Elle peut également intégrer des dimensions spécifiquement publiques et aller des intrants jusqu'aux extrants lointains ;

2) *l'incorporation*, qui consiste à intégrer les informations produites dans des documents, discours et mémoire de l'organisation au sein d'un nombre réduit ou large de dispositifs, plus ou moins coordonnés et complémentaires ;

3) *l'usage* qui peut être : fort ou faible, interne ou externe, rétrospective ou prospectif, automatisé ou réflexif.

L'analyse des dispositifs observés des OI à l'aide de cette grille nous permettra de positionner leur mode de management de la performance au sein des quatre idéaux-types identifiés par Bouckaert et Halligan (2008). En l'absence d'information sur les pratiques de management de la performance dans les OI, notre recherche vise à contribuer à une connaissance originale de la principale innovation publique locale en France.

CONCLUSION DE LA REVUE DE LITTERATURE

L'analyse de la littérature qui vient d'être effectuée, sur les fondements et le contenu du management public, sur les politiques de réforme managériales françaises nationales et locales, et enfin sur la performance et les systèmes de mesure et de management qui l'accompagnent, a permis en premier lieu de justifier la pertinence de notre perspective de recherche. A l'aune de ces lectures nous avons pu montrer que :

1) la performance est au cœur des politiques de réforme du secteur public ;
2) les OI sont au cœur de la réforme du secteur public local ;
3) la performance et les dispositifs qui l'accompagnent ne sont pas neutres, leurs effets sont difficilement prévisibles et sont le fruit des interactions entre différents acteurs participants à leur mise en œuvre et à leur utilisation.

En deuxième lieu, tout au long des cinq chapitres, plusieurs caractéristiques centrales de notre objet d'étude ont pu être relevées : l'ambiguïté des politiques de réformes et des dispositifs de gestion dans le secteur public, la variété des valeurs proclamées et des résultats obtenus. Au total, les forces contradictoires qui animent et composent les processus de réforme dans le secteur public mettent en tension la réaffirmation des valeurs constitutives de l'action publique et leur abandon au profit d'une régulation dérivée des modèles issus du secteur privé. Cette tension est rarement univoque et tend à produire des formes organisationnelles hybrides. A bien des égards, le management public équivaut en pratique à un art du compromis entre des aspirations contradictoires.

Finalement, l'analyse de la littérature a contribué à l'émergence du cadre conceptuel de cette recherche. Cette recherche est de nature exploratoire dans la mesure où elle vise à comprendre un phénomène dans une situation où « une certaine connaissance conceptuelle est disponible, bien qu'elle ne soit pas à même de bâtir une théorie » (Miles et Huberman, 1994 : 17). Dans notre cas, une connaissance conceptuelle solide des méthodes de management de la performance, des principes et effets du management public est disponible mais concerne essentiellement le niveau gouvernemental. Les recherches concernant le management public local existent mais sont relativement limitées. Si d'un côté, les principes et méthodes, outils et effets de la quête de performance dans le secteur public local ont pu faire l'objet de recherches et que, d'un autre côté, l'histoire, les règles et le fonctionnement des OI ont fait récemment l'objet de recherches, aucune recherche n'existe sur la performance dans les OI.

Dans ce contexte, le cadre conceptuel a pour rôle et mission de guider le regard du chercheur (Eisenhardt, 1989), afin d'éviter sa noyade dans la masse de données qui décrivent les phénomènes sociaux. L'analyse de la littérature a fait émerger trois points de repères précieux pour déterminer les données à collecter et organiser l'interprétation des résultats.

Un premier repère analytique nous est fourni par la décomposition des principales prescriptions du NPM et leur mise en relation avec les principes de l'OST et le néo-libéralisme (tableau 1.9). Ce faisant, le repérage des dispositifs et principes de gestion mis en œuvre dans les OI nous permettra d'identifier si le management public intercommunal est inspiré du NPM et, par là, des postulats tayloriens ou néo-libéraux.

Un deuxième repère est fourni par les typologies de management public proposées par Hood (1998) et Ferlie et *al.* (1996). Si l'on admet que les préceptes du NPM correspondent respectivement aux modes individualistes et hiérarchistes identifiés par Hood et au modèle de l'efficience identifié par Ferlie et *al.*, les pratiques managériales et systèmes de management de la performance identifiés dans les OI peuvent alors être rapprochées de cinq autres types de management public :

Tableau 1.9 : Les types de management public hors NPM

Type / Composantes	Downsizing	Excellence	Orientation SP	Egalitariste	Fataliste
Philosophie gestionnaire	La performance découle de la flexibilité de l'organisation.	La performance dépend de la culture organisationnelle.	La performance découle d'une amélioration de la relation de service avec les citoyens et usagers.	Les techniques de management et la hiérarchie ont tendance à l'égoïsme, alors que la performance résulte de la confiance et de la coopération entre les acteurs dans l'organisation.	La performance est imprévisible. Les techniques de contrôle et de management engendrent des effets pervers car les acteurs sont en mesure de les manipuler.
Vision simplifiée des relations	Séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles, les mécanismes contractuels permettent de fixer, contrôler et redimensionner les actions. La coordination hiérarchique et transversale doit être favorisée.	Diminuer les conflits, développer les coopérations entre acteurs. Le changement est permanent Le leader organise les relations entre acteurs.	Importance de la transparence et de la participation. Plus les usagers citoyens sont informés et ont la possibilité de participer à la conduite de l'action, plus ils valorisent les organisations publiques.	Confiance dans les capacités d'auto-organisation de chaque niveau hiérarchique et de chaque culture professionnelle. La liberté laissée à chaque groupe d'acteurs leur permettra d'inventer les solutions les plus pertinentes aux problèmes rencontrés.	La coopération entre acteurs est difficile et porteuse d'ambiguïtés. Discours et pratiques sont déconnectés. La capacité critique permet de limiter les problèmes.
Substrat technique	Délégation des responsabilités et signatures, management par objectifs et responsabilisation gestionnaire. Limitation des effectifs.	Textes et discours isolant une culture d'entreprise, développement de chartes d'engagement. Formations au management, communication formalisée, montée en puissance de la DRH	Recours aux démarches qualité, consultation et débat publics	Contrôle mutuel, cercles autonomes, décentralisation et redevabilité. Techniques participatives internes.	Systèmes de contrôles aléatoires.

La caractérisation des modes de management public identifiés dans les OI observées permettra dans une moindre mesure de les rapprocher des idéaux-types de politique de réforme managériale identifiés par Pollitt et Bouckaert (2004). En effet, notre objectif n'est

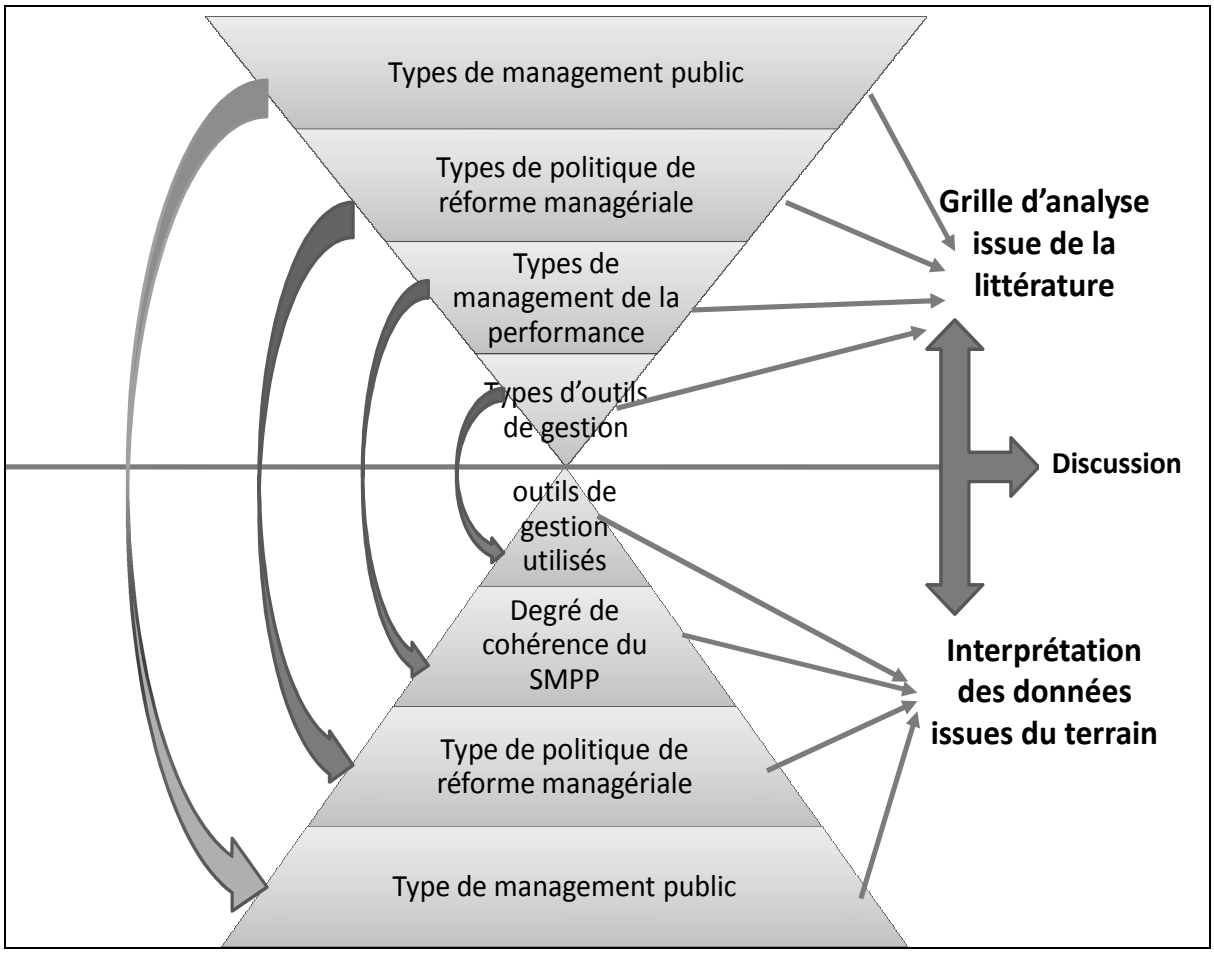
pas de qualifier la politique de réforme managériale publique locale dans son ensemble. Notre ambition consiste essentiellement à identifier les différences et similarités entre la politique de réforme menée au niveau gouvernemental et certaines initiatives conduites au niveau local.

Un troisième repère est fournit par la grille d'analyse des systèmes de management de la performance proposée par Bouckaert et Halligan (2008). La description et la mise à plat des dispositifs utilisés dans les OI, à la lueur des éclairages procurés par l'approche par les outils de gestion, nous servira de base à l'analyse transversale du système de management de la performance en fonction de trois dimensions : 1) la mesure de la performance, 2) l'incorporation de la performance, et 3) l'usage des informations produites. La vision globale du système utilisé dans chaque terrain observé devrait nous permettre de caractériser le modèle de management de la performance dans les OI en le rapprochant des 4 idéaux-types identifiés par Bouckaert et Halligan (2008).

L'analyse de ces différentes variables doit nous permettre de répondre à la question de recherche « quelles sont les relations entre les outils de gestion utilisés dans les OI et les conceptions de la performance des managers intercommunaux ? ». Le raisonnement suivi et la présentation des résultats iront du particulier vers le général, par inférences ascendantes. Il s'agira tout d'abord de décrire les outils utilisés pour ensuite qualifier le système de management de la performance. Cette caractérisation cumulée à la description des valeurs et cultures organisationnelles des OI doit permettre de reconnaître les logiques managériales agissantes dans les communautés et d'apprécier le degré d'influence du NPM.

Au total, le design de la recherche peut être synthétisé dans le tableau suivant :

Figure 1.11 : Design de la recherche



Le cadre conceptuel ainsi posé offre les bases nécessaires à la construction de la méthodologie de la recherche. C'est l'objet de la partie suivante de ce travail.

PARTIE II

EPISTEMOLOGIE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

INTRODUCTION

La raison d'être d'une thèse est de produire une connaissance à la fois nouvelle et vraie. Pour que la nouveauté de la connaissance produite ne soit pas purement rhétorique et ne dérive en une course à l'originalité interprétative par rapport aux études reconnues comme valides par la communauté scientifique mais sans rapport avec la « réalité », des preuves empiriques doivent être fournies et reconnues comme vraisemblables. Pour s'assurer de la vraisemblance des données, celles-ci doivent être vérifiables et les protocoles de collecte et d'analyse doivent s'inscrire dans les règles méthodologiques acceptées par la communauté scientifique. Le choix de la méthode retenue conditionne donc fortement la validité de la recherche.

La connaissance nouvelle produite par une recherche peut porter sur trois objets (Baumard et Ibert, 1999 : 99-103) : empiriques, théoriques ou méthodologiques. Cette recherche vise à apporter un éclairage nouveau sur un objet empirique en mobilisant un cadre conceptuel jamais appliqué à cet objet. Ce cadre ayant été posé dans la première partie, il s'agit maintenant de définir une démarche méthodologique pertinente vis-à-vis de notre objet de recherche et des ressources matérielles et cognitives à notre disposition.

Cette partie explicite notre dynamique épistémologique et présente la méthodologie retenue pour collecter et interpréter les données.

Le premier chapitre explique le (non-)positionnement épistémologique de la recherche. Une première section présente les principaux paradigmes scientifiques et justifie la dynamique dualiste adoptée. La deuxième section aborde la question de l'utilité de la recherche, particulièrement importante en Sciences de Gestion. Après avoir présenté les différentes

conceptions de l'utilité d'une recherche, les actions mises en œuvre pour rendre cette recherche utile sont explicitées.

Le second chapitre aborde la méthodologie de la recherche. Une première section développe et argumente la stratégie d'accès au réel retenue : une approche qualitative par la méthode des cas (Yin, 1994). Une deuxième section dévoile les modalités concrètes de la collecte des données : le nombre de cas analysés ainsi que les critères de sélection des cas et répondants sont explicités. La troisième section argumente la démarche d'analyse des données.

CHAPITRE 1

CONTRE UN POSITIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE DE LA RECHERCHE : PLAIDOYER POUR LA GESTION D'UNE TENSION EPISTEMOLOGIQUE

« Seul celui qui ne répond pas aux questions est reçu à l'examen ».
Franz Kafka.

Une des tensions les plus importantes pour le chercheur tient à la mise en relation qu'il opère entre données et concepts, que l'on appelle méthodologie. La source de cette tension vient de la conscience du rôle de « médiateur » que joue le chercheur entre ces deux mondes qu'il cherche à rapprocher le plus « immédiatement » possible, en tentant de s'exclure de cette relation. Le risque de la médiation étant que les phénomènes que nous croyons avoir identifiés reflètent simplement notre outil d'observation : « Telle est la difficulté du choix d'une méthode : éviter que l'outil se substitue à l'observation, que l'analyse porte en elle la mythologie de phénomènes qui n'ont jamais eu lieu que dans l'imagination du chercheur » (Baumard, 1994 : 74). Ainsi, l'élaboration d'une stratégie d'accès au réel impose une réflexion sur les enjeux et les déterminants de celle-ci. La réflexion épistémologique s'assimile à une réflexion sur l'éco-système de la méthode. En ce sens, la stratégie d'accès au réel retenue naît dans un environnement intellectuel sur lequel elle s'appuie et qui lui donne sens.

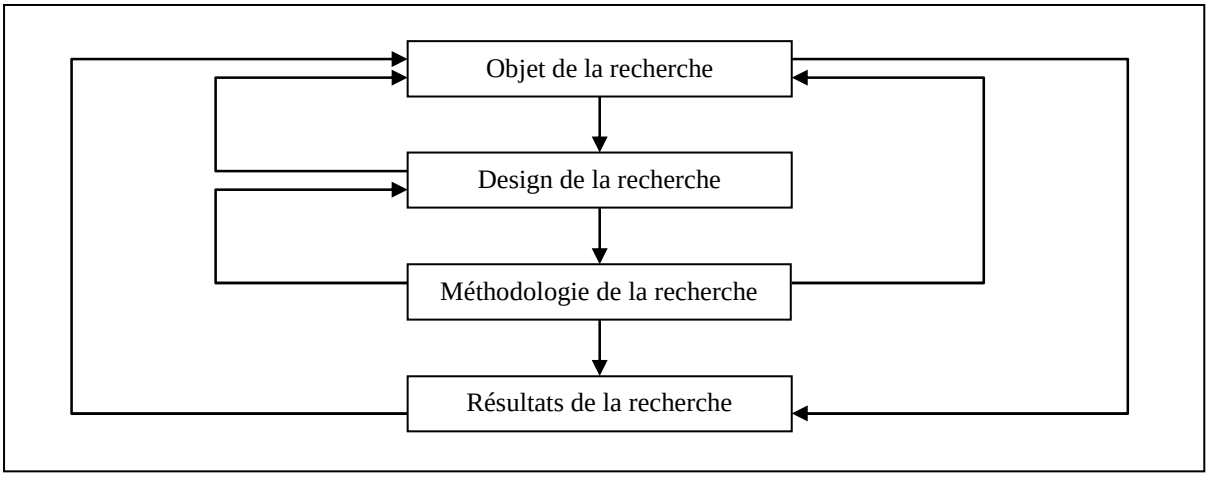
La méthodologie n'est pas le placage de principes universels à des données singulières mais un processus de construction d'une relation. Elle suppose donc de prendre position et d'effectuer de nombreux choix. Comme le souligne Grawitz (2001 : 351) : « La méthode au sens le plus élevé et le plus général du terme est constituée de l'ensemble des opérations intellectuelles par lesquelles une discipline cherche à atteindre les vérités qu'elle poursuit, les démontre, les vérifie ». Plus concrètement, « la méthode est une attitude vis-à-vis de l'objet, elle est liée à une tentative d'explication et à un domaine particulier » (Grawitz, 2001 : 352).

Une conception processuelle de la méthode implique donc la transgression de la dichotomie traditionnelle entre méthodologie et objet de la recherche. Conventionnellement, « Bien des manuels considèrent que le chercheur dispose toujours d'une problématique, d'une question générale à laquelle il souhaite répondre avant d'entamer son travail. C'est oublier sans doute que les problèmes ne nous sont pas donnés par la réalité, nous les inventons, les construisons, et ce, quel que soit le projet de connaissance du chercheur » (Allard-Poési et Maréchal, 2003 : 35). En effet, si le souhait du chercheur est de subordonner sa méthodologie à ses questions de recherche (Frederickson, 1983 ; Leonard-Barton, 1990), et à la nature du phénomène étudié (Morgan et Smircich, 1980), plusieurs méthodologies apparaissent souvent pertinentes au début de la réflexion. La participation à la vie scientifique pour un jeune chercheur (ateliers de recherches, discussions avec les directeurs de recherches, collègues doctorants, colloques, lectures) ainsi que les contraintes du terrain, amènent fréquemment à des remises en causes et réorientations tant thématiques que méthodologiques. Ainsi, comme le suggère la figure 2.1, la construction de l'objet de recherche relève le plus souvent d'une logique faite d'allers-retours.

En d'autres termes, le processus de recherche ne répond pas nécessairement à une logique linéaire « objet-design-méthodologie-résultats » mais présente une certaine récursivité pouvant toucher jusqu'à l'objet même de la recherche.

Figure 2.1 : La construction de l'objet dans le processus de recherche :

une logique d'allers-retours



Source : Allard-Poesi et Maréchal (2003 : 36)

La remise en cause de la conception linéaire du processus de recherche va de paire avec la remise en cause d'une conception finalisée et instrumentale de la rationalité de la recherche. Dans cette perspective, la manière dont se structure le projet de connaissance du chercheur fait également appel aux croyances et postulats de ce dernier à l'égard de la nature de la réalité, des voies de découvertes et de la validité de la connaissance (Tiberghien, 2006 : 128). Autrement dit, le constat de la rationalité limitée de la recherche rend impérieux l'explicitation de ses propres limites ou conditions d'émergence - *une épistémologie* : « Il est sans aucun doute ontologiquement vain de s'essayer à décrire exclusivement adéquatement l'action managériale, en ses dynamiques, principes, structures et réalité propres. Il est au contraire essentiel, pour approcher correctement la gestion, d'avoir sans cesse à l'esprit que la rationalité –mathématique ou non- dont sont capables les sciences de gestion est constamment bornée ou, comme l'on dit Cyert et March […] limitée. Ce n'est pas seulement la rationalité des acteurs qui l'est, mais aussi celle qui parle de la limite de la rationalité des acteurs et qui la théorise » (Bibard, 2005 : XV).

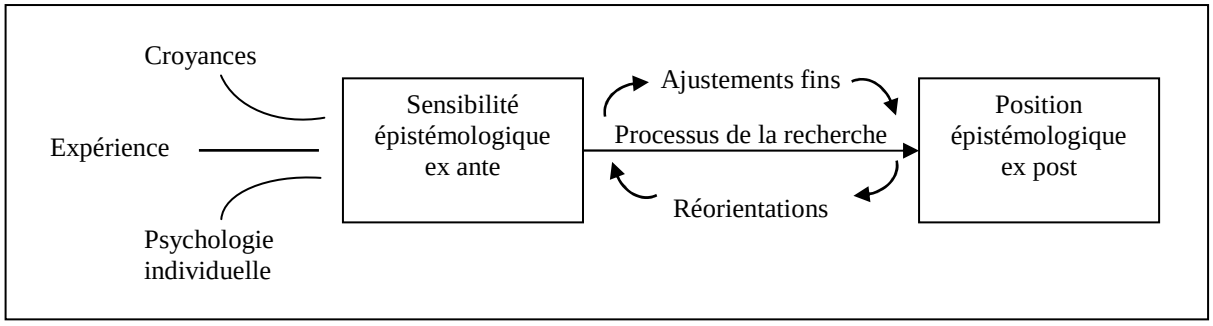
La hiérarchie entre méthode et questions de/sur la recherche s'inverse donc : « les questions de méthode sont secondaires aux questions épistémologiques et guident le système de croyance du chercheur, sa vision du monde pas simplement dans le choix des outils mais également d'un point de vue ontologique et épistémologique » (Clifford, 2000 : 137) et le positionnement épistémologique du chercheur ne peut être considéré comme neutre (Flax,

1981). Ainsi, il est important de saisir l'ensemble des présupposés sur lesquels la recherche s'appuie et d'expliciter les implications des choix effectués afin de permettre la critique des connaissances produites, d'offrir la possibilité de la controverse entre chercheurs, et de poser les conditions indispensables à la production d'une connaissance cumulable (Séville et Perret, 2003 : 32-33). Le chercheur doit donc expliciter (Séville et Perret, 2003 : 33) :

- la nature de la réalité qu'il pense appréhender ;
- le lien qu'il entretient avec son objet de recherche ;
- la démarche de production de connaissance qu'il souhaite et qu'il peut emprunter ;
- les critères lui permettant d'évaluer la connaissance qu'il produit.

Cependant, de la même manière qu'il a été mis en évidence la logique d'allers-retours qui imprègne l'ensemble du processus de recherche, il convient de souligner, à l'instar de Baumard (1997), le caractère émergent et instable d'une position épistémologique qui ne peut se réduire à une simple conception du monde *ex ante* (cf. figure 2.2).

Figure 2.2 : Emergence et détermination d'une sensibilité épistémologique



Source : Baumard (1997)

Dans la figure ci-dessus, la définition du mot « positionnement » se fait par opposition à « sensibilité » pour souligner le caractère explicite et décisionnel d'un positionnement épistémologique. Si cette figure met en lumière la dimension processuelle de la détermination d'un positionnement épistémologique, nous pensons que ce processus n'a pas nécessairement de terme. Si le chercheur peut faire le choix d'un positionnement épistémologique définitif, il peut également faire le choix d'assumer la tension paradigmatique entre positivisme et constructivisme.

Section 1 : Les cadres de la réflexion épistémologique : Positivisme versus Constructivisme et l'idéal du dépassement de cette tension

Selon Savall et Zardet (1996), l'épistémologie définit une réflexion critique constructive portant sur la production de connaissances scientifiques, leur portée et leurs limites. Elle pousse donc le chercheur à expliciter et à présenter les paradigmes associés à sa recherche scientifique. Mais la simple énumération des paradigmes dans lesquels une recherche se situe est l'objet de controverses. Nous distinguons trois façons de recenser le nombre de paradigmes : **la posture moniste, la posture dualiste et la posture pluraliste**. Après avoir présenté ces trois postures, nous expliquons notre choix d'une posture dualiste non fondamentaliste.

1.1 - Les paradigmes scientifiques et la question de la diversité

La posture moniste renvoie à la croyance qu'un seul paradigme serait scientifique à l'exclusion de tout autre. Cette posture n'est jamais revendiquée comme telle car elle revient à nier l'intérêt d'une réflexion épistémologique, celle-ci relevant de l'évidence. Une telle posture est politique dans le sens où elle vise à légitimer une conception scientifique à l'encontre de toutes les autres. Elle équivaut au positivisme rustique et à la volonté de l'imposer au cours du XIX^{ème} siècle. Malgré la dominance des approches positivistes en sciences de gestion, elle est peu revendiquée. Cette absence d'univocité s'explique en partie par les conditions historiques de différenciation académique de la discipline vis-à-vis de l'économie durant les années 1960 (Godelier, 1998 : 17). Fortement marquée par ses démêlés avec les sciences économiques, la gestion a dû lutter longtemps pour s'affranchir de leurs méthodologies (Lorino, 1989).

Parce qu'elles y étaient rattachées institutionnellement et théoriquement jusqu'aux années 1960, les sciences de gestion ont logiquement été marquées par l'épistémologie positiviste classique qui domine alors les sciences économiques. Mais le débat épistémologique a rapidement fait éclater la communauté des gestionnaires en au moins deux camps : d'un côté, les partisans de l'élaboration de lois positives, de l'autre ceux d'une reconstruction mariant « l'intention scientifique et le guidage de la construction de ce qui ne l'est pas encore »

(Martinet, 1990 : 14). Au coeur de ce débat, le choix d'une méthode a permis à chacun de rejoindre un camp en lui assurant une double légitimité : « en le rattachant à une méthode et à un camp particuliers et en le situant hors du camp adverse » (Godelier, 1998 : 17). Objet de reconnaissance et de légitimation épistémologique, la méthode est donc apparue comme centrale dans la construction intellectuelle et la restitution des résultats.

Cette division de la communauté scientifique explique la puissance de la posture dualiste qui considère que tout choix méthodologique peut être ultimement rapproché de l'un ou l'autre des deux paradigmes fondamentaux : le positivisme et le constructivisme. Beaucoup d'auteurs, comme David (2000), Savall et Zardet (2004) ou Le Moigne (1990), s'accordent à dire que dans le cadre des sciences de sestion, deux paradigmes s'affrontent : le paradigme positiviste et le paradigme constructiviste. Ainsi, pour Savall et Zardet (2004 : 52), « les réflexion et débat épistémologiques en Sciences de Gestion sont marqués par une forte opposition, voire une dichotomie entre les pôles tels que positivisme/constructivisme…». Ces deux paradigmes antagonistes borneraient l'espace scientifique.

La qualification de la nature de la réalité est le point nodal de cet antagonisme. Pour les positivistes, la connaissance produite par le chercheur reflète une réalité ontologique « objective », indépendante du chercheur. Au contraire, les constructivistes ont « abandonné une fois pour toute le « réalisme métaphysique » (Glasersfeld, 1988 : 27) et considèrent que la réalité telle que nous la percevons « est notre invention » (Von Foerster, 1988 : 46). La réalité est, selon eux, multiple, socialement construite, et interconnectée (Lincoln et Guba, 1985) et la connaissance que l'on peut en avoir très modeste puisqu'elle « concerne exclusivement la mise en ordre et l'organisation d'un monde constitué par notre expérience » (Glasersfeld, 1988 : 27). On abouti alors à une définition contrastée de ces paradigmes, illustrée par le tableau 2.1 :

Tableau 2.1 : Les paradigmes positivistes et constructivistes

Paradigme positiviste	***Paradigme constructiviste***
Principe ontologique Peut être considérée comme vraie toute proposition qui décrit effectivement la réalité	*Principe de représentabilité de l'expérience du réel* La connaissance est la recherche de la manière de penser et de se comporter qui convient.
Principe de l'univers câblé Il existe des lois de la nature, le réel est déterminé. Le but de la science est de découvrir le réel derrière ce qui est observé. Les chaînes de causalité qui relient les effets aux causes sont simples et peu nombreuses	*Principe de l'univers construit* Les représentations du monde sont téléologiques. L'intelligence organise le monde en s'organisant elle-même.
Principe d'objectivité L'observation de l'objet réel par l'observant ne modifie ni l'objet réel ni l'observant.	*Principe de l'interaction sujet-objet* L'interaction entre le sujet et l'objet est constitutive de la construction de la connaissance
Principe de naturalité de la logique La logique est naturelle, donc tout ce qui peut être découvert par la logique est vrai. La logique disjonctive permet de découvrir les lois de la nature, et elle est elle-même loi de la nature.	*Principe de l'argumentation générale* La ruse, l'induction, l'abduction, la délibération heuristique permettent de produire des énoncés raisonnés
Principe de moindre action ou de l'optimum unique Entre deux théories, la plus simple sera la plus scientifique	*Principe d'action intelligente* Elaboration, par toute forme de raisonnement, d'une stratégie d'action proposant une correspondance adéquate entre une situation perçue et un projet conçu par le système au comportement duquel on s'intéresse.

Source : adapté de Le Moigne (1995) et David (2005)

Positivisme et Constructivisme seraient les deux extrémités d'un continuum allant de la « Réalité Objective » à la « Réalité Construite » mais une ligne de clivage existe qui fait que malgré les subtilités internes à chaque groupe, la cohésion intra-groupe l'emporte sur la cohésion inter-groupe.

Une troisième posture considère que des paradigmes hybrides sont apparus et sont irréductibles à un apparentement au positivisme ou au constructivisme. Les pluralistes considèrent que ces deux paradigmes sont utilisés comme des stéréotypes (Usunier, 2000). Selon eux, les frontières entre les deux paradigmes sont ténues. La polarisation de la pensée

autour d'un couple de paradigmes opposés sous-estime un continuum de situations intermédiaires : « Dans les débats épistémologiques, il est fort tentant d'œuvrer aux extrémités du spectre disponible. Néanmoins, dans la pratique de la recherche empirique, nous croyons que nous tous – réalistes, interprétativistes, théoriciens critiques – sommes davantage près du centre, avec de nombreux chevauchements en perspective », (Miles et Huberman, 1994 : 4-5). Dans cette perspective, Méchin (2001 : 151) souligne qu'une recherche en gestion est plus souvent « d'inspiration » positiviste ou constructiviste mais elle ne s'inscrit pas systématiquement dans un de ces paradigmes. Ainsi, pour s'adapter aux spécificités des problèmes sociaux et de gestion, des paradigmes hybrides tels que le « positivisme modéré ou aménagé » (Koenig, 1993), l'interprétativisme (Séville et Perret, 2003 : 14) ou encore le constructivisme modéré ont vu le jour - pour n'évoquer que les figures les plus connues d'une liste sans fin. Morgan et Smircich (1980) relèvent, pour leur part, six degrés différents de conception de la réalité dans ce continuum entre approches objectives et subjectives des sciences sociales. Ainsi, selon eux, la réalité peut être conçue comme : une structure concrète, un processus concret, un terrain d'information contextuel, un discours symbolique, une construction sociale ou encore une projection de l'imaginaire individuel[45].

De leur côté Lincoln et Denzin (2000), identifient cinq paradigmes épistémologiques, présentés dans le tableau 2.2 :

[45] La gradation a été effectuée ici en partant des conceptions objectivistes pour arriver à celles plus subjectivistes.

Tableau 2.2 : Synthèse des paradigmes épistémologiques

	Positivisme	Post-positivisme	Contestataires	Constructivisme	Participatisme
Ontologie	Réalisme naïf, la réalité est objective et peut être appréhendée	Réalisme critique, la réalité est objective mais n'est qu'imparfaitement appréhendée	Réalisme historique, la réalité est construite par des impératifs sociaux, économiques, politiques, culturels	Relativisme, la réalité est construite localement	La réalité est co-construite par les individus et l'environnement
Epistémologie	Objectiviste. Il s'agit de trouver la vérité grâce à une méthode rigoureuse et objective	Objectiviste. Il s'agit de trouver une vérité probable	Subjectiviste. Il s'agit de trouver les valeurs sous-jacentes	Subjectiviste. Les vérités sont construites et ne peuvent être atteintes par aucune méthode stéréotypée	Subjectivisme relatif. Les vérités sont co-construites par l'individu et son environnement
Méthodologie	Expérimentale, vérification d'hypothèses par des outils quantitatifs	Les hypothèses peuvent être révisées, des outils qualitatifs ajoutés.	Dialectique	Herméneutique, Dialectique	Participative
Nature de la connaissance	Hypothèses vérifiables et considérées comme des faits ou des lois	Hypothèse non parfaitement vérifiable, faits ou lois probables	Historique et structurelle	Reconstruite	Pratique
Critère de Validité	Validité interne et externe, objectivité, réplication possible	Validité interne et externe, objectivité, réplication possible	Réduction de l'ignorance historique	Absence de vérité. Authenticité	Congruence des connaissances pratiques, théoriques.
Posture du chercheur	Objectif, distant, neutre	Recherche de neutralité	Engagé	Participant	Participant

Source : adapté de Lincoln et Denzin (2000)

Le point commun à la plupart de ces paradigmes hybrides est un réalisme transcendant pour qui « (…) les phénomènes sociaux existent non seulement dans la réflexion mais aussi dans le monde objectif – et que certaines relations raisonnablement stables et régulières peuvent être établies entre ces phénomènes. (…) C'est à partir de ces régularités que l'on peut dériver des construits qui sous-tendent la vie individuelle et sociale », (Miles et Huberman 1994 : 4).
La réalité est sauvegardée mais aménagée : « transcendante » (Miles et Hubermann, 1994), « compréhensive » (Koenig, 1993) ou « voilée » (D'Espagnat, 1994). Le chercheur considère la globalité de chaque situation et se concentre sur la signification des phénomènes étudiés. Il n'est pas indépendant du terrain, mais y occupe une position d'extériorité, il ne cherche pas à voir avec les yeux des acteurs observés mais « cherche à comprendre le sens profond qui se cache derrière le sens ou le non-sens apparent » (Crozier et Friedberg, 1977).

C'est sur la base de ce débat que nous explicitons ci-après notre sensibilité épistémologique.

1.2 - Une dynamique dualiste non fondamentaliste : reconnaître l'historicité d'un rapport à la recherche

> *« Un jour, pendant un cours de philosophie, comme un professeur démontrait allègrement, pour la cinquantième fois, la nature illusoire du monde, Phèdre leva la main pour lui demander, d'un ton calme, si les bombes atomiques lancées sur Hiroshima et Nagasaki étaient, elles aussi, de nature illusoire. Le professeur, avec un léger sourire, lui répondit qu'elles l'étaient. Et le débat s'arrêta là. Cette réponse, était peut-être conforme à la tradition de la philosophie indienne mais elle était désespérément erronée pour quiconque lit les journaux et se préoccupe des destructions massives d'êtres humains ».*
> *R.M. Pirsig, Traité du zen et de l'entretien des motocyclettes, 1978*

Cette recherche n'est ni purement constructiviste, ni purement positiviste, et à vrai dire encore moins post-positiviste ou « hybride ». Ce refus de s'inscrire dans une communauté épistémique se justifie de la manière suivante. Le principe fondamental du constructivisme est partiellement rejeté dans cette recherche qui vise à découvrir la réalité de l'expérience du réel qu'ont les acteurs. Il me semble crucial d'affirmer qu'il y a du « vrai » et pas uniquement de

mon expérience dans la restitution des faits. Toutefois, cette recherche adhère pleinement aux quatre autres hypothèses constructivistes ainsi qu'à la définition d'un réalisme transcendantal de Miles et Huberman (1994).

En somme, tout me rapproche du constructivisme sauf l'essentiel et j'adhère au réalisme transcendantal qui est apparenté à la posture pluraliste. Pourtant, je ne me positionne pas parmi les pluralistes. Il convient donc d'expliciter cette contradiction apparente.

1.2.1 - Le refus d'un positionnement « hybride » : contre la clôture du questionnement épistémologique

Derrière les positionnements épistémologiques hybrides, me semble se dissimuler un désir de séquençage de l'histoire épistémologique. Avec le dépassement de la dialectique positivisme/constructivisme, ce sont le constructivisme et le positivisme qui seraient dépassés - c'est d'ailleurs une justification préalable à la plupart des positionnements hybrides. Il y aurait une « fin de l'histoire » épistémologique caractérisée par la généralisation d'une position équilibrée entre les deux paradigmes. L'adhésion pleine et entière à l'un des deux paradigmes serait dès lors une pensée stéréotypique ou dogmatique. Une pensée équilibrée ferait disparaître les querelles épistémologiques. Il me semble qu'il n'en est rien pour trois raisons :

1.2.1.1 - La tension entre positivisme et constructivisme me semble indépassable : le positionnement hybride est donc « creux »[46]

La topologie de l'espace du raisonnement scientifique se subdiviserait en trois lieux : positiviste, constructiviste et intermédiaire. Mais la conjugaison du positivisme avec le constructivisme plutôt qu'une rencontre possible et pacifiée invite à penser le dialogue et l'espace dialogique à partir d'un vide. C'est le vide et l'intervalle entre positivisme et constructivisme qui permettent les intermédiations. Les intermédiations épistémologiques ne se fondent donc pas sur une conjugaison positive des deux paradigmes. Elles se fondent sur une négativité potentiellement féconde qui s'apparente aux propos de Blanchot sur le néant : « le vide de l'entre-deux, un intervalle qui toujours se creuse et en creusant se gonfle, le rien comme œuvre et mouvement » (Blanchot, 1969 : 8). A mes yeux, un positionnement hybride ne repose pas sur un espace consistant, stable et circonscrit de raisonnement scientifique, mais

[46] Le terme « creux » n'a pas ici de connotation péjorative.

plutôt un « entre-deux » épistémologique. Il semble alors préférable de parler d'une pensée de l' « entre-deux » (Callon, 1988 ; Searle, 2001) afin de souligner une dynamique d'allers-retours entre positivisme et constructivisme, l'importance accordée aux controverses, aux tensions épistémologiques, à la gestion de celles-ci. La pensée de l' « entre-deux » considère le désaccord comme bénéfique aux sciences de gestion par l'évitement des impérialismes qu'il opère. Il faut laisser cette question ouverte et refuser à la fois tout impérialisme des théories « objectivistes et surplombantes » comme des conceptions « ethnographiques et participantes » (Dubar, 2008). Nous devons donc suivre les conseils de Wright Mills (1964) et résister à toute domination d'une Suprême Théorie sur le monde social. Il ressort donc que plus que l'un ou l'autre des grands paradigmes épistémologiques, c'est le fondamentalisme potentiellement présent en leur sein qu'il convient d'éviter.

1.2.1.2 - Le positionnement « hybride » implique la formation d'un paradigme de référence : c'est un fondamentalisme qui interdit le dialogue entre sensibilités épistémologiques

Afin de montrer qu'un positionnement hybride est un fondamentalisme, il convient de faire un détour par le débat sur la commensurabilité des paradigmes. Nous montrons ensuite que la distinction entre ontologie et épistémologie autorise un positionnement non fondamentaliste qui permet de gérer la tension positivisme/constructivisme.

Le débat sur la commensurabilité des paradigmes ne vise pas à recenser le nombre de paradigmes existants mais à savoir s'ils sont compatibles et dans quelle mesure. L'incommensurabilité peut se définir comme « l'incompatibilité logique ou normative entre différentes écoles de pensée et pour laquelle aucun système d'accord consensuel n'existe pour trancher entre ces différentes écoles » (McKinley et Mone, 1998, cités in Séville et Perret, 2003 : 31). Le débat sur l'incommensurabilité des paradigmes est de plus en plus prégnant en sciences de gestion (Perret et Séville, 2003 : 31) et l'on identifie trois positionnements (Scherer 1998) - cf. tableau 2.3.

Tableau 2.3 : Diversité des positionnements concernant l'incommensurabilité des paradigmes

Incommensurabilité des paradigmes ?	**Isolationnisme**	**Intégration**	**Approche multiparadigmes**
Du principe …	Il est nécessaire de choisir un paradigme et de s'y tenir.	Recherche d'un standard commun. La fragmentation est une barrière : le développement des sciences de l'organisation doit passer par une réconciliation et la formation d'un paradigme de référence.	Un dialogue entre paradigmes est possible et même souhaitable pour faire progresser la compréhension des phénomènes sociaux.
… au positionnement	Choix d'un paradigme comme « un véritable acte de foi » (Burrell et Morgan 1979)	Cette approche tend vers des positions épistémologiques aménagées. Miles et Huberman (1994), donnent un exemple d'une conception positiviste aménagée.	Intérêt *« de disposer d'une variété d'approches qui, chacune à leur manière, sont en mesure de rendre compte de certains aspects des réalités complexes auxquelles s'intéressent les sciences de l'organisation »* (Koenig 1993 : 4).

Source : adapté de Perret et Séville (2003 :32) et Tiberghien (2006 :132)

Les épistémologies « hybrides » ou « *post* », en récusant les paradigmes traditionnels, se proposent de les remplacer en les intégrant dans un cadre unificateur. Mais la position intégrative apparaît être une impasse logique. Si l'on suit les principes intégrationnistes présentés dans le tableau précédent il est nécessaire de choisir le paradigme de référence évoqué (intégrationniste) et de s'y tenir. Cela revient donc à une position isolationniste un peu plus complexe[47] mais aussi fondamentaliste.

Vu ce que nous avons affirmé précédemment, il résulte que nous nous positionnons par défaut dans une approche multiparadigmes. En effet, ne croyant pas en un seul paradigme, une position isolationniste est exclue. Rejetant la recherche d'un standard commun et la conciliation des paradigmes, nous ne pouvons adhérer à la position intégrative qui est la négation même de la tension entre positivisme et constructivisme. Ainsi, nous nous positionnons dans une approche multiparadigmes où la multiplicité équivaut à une dualité. Nous désignons cette approche « dualisme non fondamentaliste ».

[47] Le débat sur l'incommensurabilité des paradigmes est donc binaire : le choix doit être fait entre unité ou multiplicité, sans espace pour la dualité.

Ayant déjà précisé ce que nous entendons par dualisme, il convient de s'attarder un peu sur la notion de fondamentalisme en épistémologie. Koenig (2006) sort du débat sur l'incommensurabilité des paradigmes en reprenant la distinction ontologie/épistémologie qu'il prolonge en distinguant les épistémologies fondamentalistes des épistémologies non fondamentalistes.

L'ontologie pose la question de l'existence de la réalité. Koenig (2006 : 15) rappelle à la suite de Mc Kelvey (1997 : 896) que, d'un point de vue ontologique, il est souhaitable de distinguer réalisme et relativisme. Pour les réalistes, le Monde est peuplé d'entités réelles dont l'existence est indépendante de la perception, de l'expérience ou de la connaissance que l'on peut en avoir. Deuxièmement, il est possible de développer une connaissance de ce monde et la validité de nos propositions est au moins en partie déterminée par cette réalité. Pour le relativiste, le Monde ne possède aucune caractéristique intrinsèque, il y a seulement différentes manières de l'interpréter.

L'épistémologie, pose la question de la validité de la connaissance. D'un point de vue épistémologique, il est utile de distinguer entre fondamentalistes et anti-fondamentalistes (Koenig, 2006 : 16). Les premiers pensent qu'il est possible de donner un fondement certain à la connaissance, tandis que les seconds considèrent que cette quête est vaine et que ni la raison, ni l'observation ne sont en mesure d'assurer ce fondement. En croisant les dimensions ontologique et épistémologique, Koenig dresse la carte suivante :

Tableau 2.4 : Options ontologiques et épistémologiques

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td colspan="2">Options ontologiques
Une réalité extérieure et indépendante permet de sélectionner nos théories</td></tr>
<tr><td colspan="2">Option épistémologique</td><td>Non :
Relativisme</td><td>Oui :
Réalisme</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Il est possible de donner un fondement certain à la connaissance</td><td>Non :
Anti-fondamentalisme</td><td>Anti-positivisme</td><td>Réalisme scientifique</td></tr>
<tr><td>Oui :
Fondamentalisme</td><td></td><td>Positivisme</td></tr>
</table>

Source : adapté de Koenig (2006 : 16)

On peut aisément se positionner dans cette carte sans contredire nos propositions précédentes. Affirmer l'existence d'une réalité extérieure et indépendante tout en doutant de la certitude des connaissances que nous produisons, c'est adopter la position du réalisme scientifique : « les tenants du réalisme scientifique considèrent que notre connaissance est faillible, que l'erreur est inévitable, mais qu'il est possible de progresser en éliminant nos erreurs » (Koenig, 2006 : 17). Autrement dit, l'observation et l'expérience réduisent l'éventail des croyances scientifiques admissibles, « mais à elles seules, elles ne peuvent pas déterminer un ensemble particulier de ces croyances » (Koenig, 2006 : 17). Parfaitement conciliable avec le réalisme scientifique, le recours à l'expression « dualisme non fondamentaliste » insiste sur le caractère instable et dynamique d'une épistémologie non fondamentaliste. De plus, elle circonscrit son champ, situé entre positivisme et constructivisme.

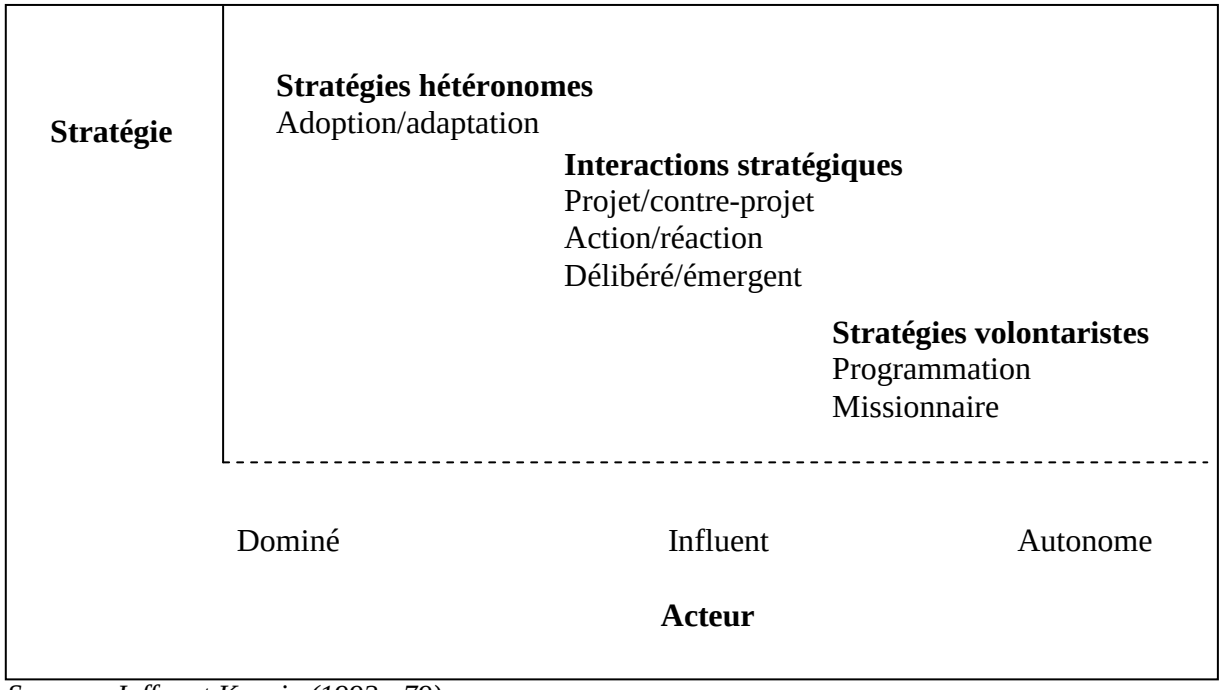
1.2.1.3 - Penser les « épistémologies hybrides » comme des « entre-deux » interdit un « positionnement » épistémologique hybride et oblige à une « dynamique épistémologique » ou la tension entre positivisme et constructivisme est faite d'allers et retours ne cherchant pas à la fusion

Transposons encore les propos de Blanchot sur la parole dans le champ épistémologique : « le rôle de la parole est ici non pas de réduire, mais de porter l'intervalle ; la parole non unifiante, qui accepte de ne plus être un passage ou un pont, sort ainsi de la parole pontifiante, tout en restant capable de franchir les deux rives que sépare l'abîme, sans le combler et sans les réunir, sans référence à l'unité » (Blanchot, 1969 : 11). Pour moi, n'être ni pleinement constructiviste ni pleinement positiviste, ne revient pas à avoir trouvé une solution, mais à assumer un problème qui fait naître un inconfort qui me meut. Il y a une aporie entre constructivisme et positivisme : les deux sont porteurs d'une vérité aussi irréductible que leur contradiction. Formaliser une posture intellectuelle entre « lucidité désabusée » et « enthousiasme naïf » – pour reprendre les mots de Rosanvallon (2006) – est un ouvrage à remettre sans cesse sur le métier. Reconnaître cela implique un va et vient permanent, un inconfort insoluble quant aux vérités paradigmatiques. Il inscrit le doute, les passages fréquents d'un paradigme à l'autre -en fonction des terrains, des lectures, des rencontres- dans l'historicité du processus de recherche. La dynamique épistémologique de cette recherche se rapproche donc d'une stratégie épistémologique interactive.

1.2.2 - Implications d'une dynamique dualiste : l'épistémologie comme stratégie interactive

Reconnaître une interaction stratégique entre les deux épistémologies incite le chercheur à développer une stratégie épistémologique interactive. Puisque qu'est conventionnellement évoquée la « stratégie de recherche » du chercheur, il est tentant d'appliquer une grille de lecture stratégique à la démarche de recherche. Joffre et Koenig (1992) recensent trois modes d'action stratégique (figure 2.3).

Figure 2.3 : Les trois modes d'action stratégique



Source : Joffre et Koenig (1992 : 79)

Le positivisme peut être rattaché aux stratégies hétéronomes sur le postulat d'extériorité des principes qui gouvernent le chercheur ou l'entreprise (la réalité objective, les facteurs économiques, politiques…). Constructivisme et stratégies volontaristes se rapprochent par le caractère délibéré/intentionnel de leur accomplissement[48].

Notre dynamique épistémologique ressemble à bien des égards à une stratégie interactive. « Les démarches hétéronomes, de même que les stratégies volontaristes, reposent sur la dissymétrie. L'initiative y est donnée soit au contexte, soit à l'acteur. L'idée d'interactions

[48] « La relation entre le sujet et l'objet prend toujours la forme du projet » (Bachelard, 1934 : 15).

stratégiques se caractérise au contraire par une activité partagée, une interdépendance dynamique entre acteur et contexte. S'il arrive qu'il faille se soumettre et si, à l'inverse, il est parfois possible d'imposer sa vision des choses, ce sont là des cas limites. Souvent l'acteur stratégique connaît des situations qui restent malléables, alors que parallèlement ses propres projets se transforment. L'action stratégique se construit dans le cadre d'un existant qu'elle aménage, elle tire parti des projets d'autres acteurs qui gardent leurs logiques propres. ». Selon nous la recherche ne repose entièrement ni sur la réalité, ni sur le projet du chercheur mais sur la relation instaurée entre eux.

L'interaction entre le projet et le contexte peut se présenter comme une succession d'actions et de réactions, elle peut aussi se présenter comme une véritable controverse au cours de laquelle projet et contre-projets interagissent et se transforment. (Koenig, 1996 : 20). Et la solution ne vient pas de la recherche obstinée d'une zone de compromis à atteindre immédiatement pour pouvoir s'y stabiliser comme le proposent les épistémologies hybrides et « post » : « il faut tout d'abord surmonter le malaise que leur conjonction provoque chez un esprit logique, et faire sienne l'attitude de Janus qui, regardant dans deux directions opposées, conçoit comme étant simultanément possibles ou vraies des réalités contradictoires. Puis, il faut, pour desserrer l'étreinte de la contradiction, faire preuve de créativité en reformulant le problème et souvent, en en modifiant les « données » […] La gestion constructive d'exigences partiellement contradictoires repose au contraire sur l'hypothèse que les situations problématiques peuvent faire l'objet d'aménagements qui, pour prendre corps, demandent du temps […] Le compromis n'est, au mieux, qu'un second choix dans la gestion des contradictions. Alors que le compromis intervient sous la forme d'une transaction ou d'un arbitrage dans une situation bloquée, une gestion véritablement constructive suppose au contraire, la transformation des conditions initiales. Le compromis débouche sur un partage de ce qui existe, tandis qu'une gestion constructive crée de la valeur » (Koenig, 1996 : 129).

Une fois les grandes approches épistémologiques présentées, ainsi que la dynamique dans laquelle nous nous inscrivons, il convient de souligner ses implications concrètes dans la relation du chercheur à sa recherche. Dans notre recherche, la reconnaissance des interactions dialectique/dialogique entre la réalité et la phénoménologie du chercheur, entre positivisme et constructivisme implique d'une part d'expliciter l'histoire qu'entretient le chercheur à l'activité de recherche, d'autre part de réfléchir à l'utilité de la recherche en sciences de gestion.

Section 2 : Les interactions entre le chercheur et sa recherche, entre la recherche et son environnement

Considérer la démarche de recherche comme le fruit d'une interaction dynamique entre le chercheur et sa recherche, d'une part, et entre le chercheur, la recherche et leur environnement, d'autre part, suppose un effort d'explicitation. Le rapport du chercheur à sa recherche est ainsi présenté (2.1) avant de montrer que la question du rapport de la recherche et du chercheur à prend la forme d'une réflexion sur l'utilité (2.2).

2.1 - Le paradigme personnel du chercheur : histoire de mon rapport à la recherche

> *« Si je suis moi parce que je suis moi, et si tu es toi parce que tu es toi. Je suis moi et tu es toi. Si, en revanche, je suis moi parce que tu es toi, et si tu es toi parce que je suis moi, alors je ne suis pas moi et tu n'es pas toi…Vous comprendrez que j'aie dû l'écrire. » Yasmina Reza. Art.*
>
> *« A moi !!! »,*
> *Frédéric Beigbeder. Au secours pardon.*

Drucker-Godard, Ehlinger et Grenier (2003 : 279) préconisent l'inclusion dans les recherches d'un certain nombre de données relatives au chercheur lui-même afin d'améliorer la fiabilité de la recherche. Cette explicitation du « paradigme personnel » du chercheur (Passeron, 1991) est rendue nécessaire par notre conception même du rôle du chercheur. En effet, nous considérons que l'objectivité et la neutralité du chercheur sont des idéaux davantage que des donnés, nous nous reconnaissons comme « un interprète du terrain étudié » et il nous semble raisonnable d'expliciter au lecteur ce sur quoi s'appuie notre interprétation, en mettant en exergue notre rapport à la recherche. Ce rappel a pour objectif de mettre en lumière que nos choix épistémologiques ne relèvent pas seulement des contingences de cette recherche. Cette prise de position influente doit donc être explicitée, verbalisée pour ensuite être relativement maîtrisable puisque « le sujet qui veut connaître doit d'une certaine façon, se distancer de lui-même pour devenir son propre objet de connaissance » (Morin, 1986 : 288)

Cette présentation de mon rapport à la recherche vise une objectivation/explicitation du rapport subjectif à l'objet qui loin d'aboutir à un subjectivisme relativiste et plus ou moins anti-scientifique, est une des conditions de l'objectivité scientifique (Bourdieu, 2003 : 44). De

surcroît, j'adhère aux propos de Olivier de Sardan (2000 : 442) sur les limites du « je méthodologique » qui affirme que « l'objet de nos sciences reste cependant la connaissance empirique du social, sans illusion ni sur la transparence des sujets, ni sur notre capacité à établir des relations radicalement nouvelles. Cet objectif de connaissance est suffisamment complexe en lui-même, et les gens que nous rencontrons à cet effet ont suffisamment d'épaisseur et de densité propres pour que l'on ne charge pas trop la barque en voulant que le terrain soit aussi et en même temps une rédemption, une conversion, une révolution, une fusion, un salut ou une psychothérapie. Le terrain fait se superposer *pour un temps* une entreprise circonscrite de recherche (avec ses « règles du jeu » méthodologiques) et une séquence biographique du chercheur (avec ses règles du « je » personnelles, et ses formes d'implication particulières, selon des modalités tour à tour poétiques ou émotionnelles, affectives ou affectées, baroques ou burlesques, etc.). Ces deux registres, malgré leurs évidentes interactions, gagnent à ne pas être confondus, et l'explicitation de leurs relations ne se justifie, si l'on y réfléchit bien, qu'à faible dose, *méthodologiquement parlant* ». Dans notre cas, quatre pages sur plus de cinq cent.

Pourquoi je crois ce que je crois ? Est-ce que je ne vois que ce que je crois ?
Petite histoire d'un positivisme construit

Je ne me suis jamais imaginé chercheur, jusqu'à 22ans.

Mon lien avec la recherche a débuté, à mon insu, par la lecture à 17 ans de *« comment réussir à échouer »* de Paul Watzlawick. Le plaisir et l'intensité de cette lecture me conduisirent à chercher d'autres ouvrages de cet auteur jusqu'à avoir entre les mains « *L'invention de la réalité, contributions au constructivisme* ». J'étais dès lors convaincu de l'importance de la communication dans la structuration de nos représentations et que ce que nous tenons pour réel est en fait le fruit de notre propre construction. Je ne me suis pas pour autant inscrit en psychologie ou en communication après mon bac, mais ai débuté des études de droit. Là, une rencontre fut déterminante. Jean-Robert Alcaraz, qui enseignait l'économie politique au sein de la faculté de droit (j'appris plus tard qu'il était chercheur au GRASCE, le centre de recherche de Jean-Louis Lemoigne) cita Watzlawick dans son introduction épistémologique et passionnait son auditoire en l'introduisant aux phénomènes de causalité circulaire, de comportements mimétiques et de représentations collectives appliquées à l'histoire et à la vie économique. La connexion entre mes passions personnelles et mes études était faite : ce que je lisais durant mon temps libre, trouvait un écho auprès de mes profs. A 19 ans je devais me choisir un sujet de mémoire. Dans la tradition interdisciplinaire des Instituts d'Etudes Politiques le choix des sujets de mémoire est laissé radicalement libre. Hésitant entre « les théories du complot

libéral » et « prophéties auto-réalisatrices et comportements boursiers » j'ai finalement opté pour le second sujet en demandant comme directrice de mémoire une enseignante que j'avais croisé à la bibliothèque en train de consulter « l'invention de la réalité ». Le processus auto-immunisateur était bouclé : je m'étais choisi une directrice constructiviste pour réaliser une recherche constructiviste, ce qui ne manquerait pas d'objectiver ma croyance en la subjectivité radicale. Craignant ne pas avoir assez de matière pour remplir une recherche, je décidais d'élargir le sujet au « constructivisme et la science économique ». Là mes problèmes débutaient. Il est difficile et prétentieux d'affronter une épistémologie et une discipline. Ce mémoire ne se fit donc pas sans tracas, mon sentiment d'incompétence me poussant à lire toujours plus (restes d'un désir fort d'objectivité) et à repousser les échéances. Précisons que j'avais opté pour l'apologie du constructivisme, mes sources principales (Lemoigne, Watzlawick, Morin et Favereau) ne poussant guère à la critique.
Cette histoire s'est répétée depuis.

Ce mémoire me projeta dans la recherche puisque l'un des enseignants qui m'avait reçu en entretien pour celui-ci m'invita à faire son DEA de sciences de gestion. Il est actuellement mon directeur de thèse. Option difficilement résistible pour qui ne croyait pouvoir rendre son mémoire et n'avait donc pas cherché de troisième cycle ni candidaté aux concours des écoles de commerce en anticipant un redoublement.

Malheureusement l'entrée en recherche ne fut pas l'occasion d'une correction, mais plutôt de l'accentuation du biais initial. Par biais initial j'entends que plutôt que de commencer par faire une recherche pour ensuite réfléchir sur les enjeux méthodologiques et épistémiques de celle-ci, j'avais commencé par ceux-ci sans jamais me salir les mains dans un terrain. Et je suis convaincu aujourd'hui que, bien souvent, ceux qui ont les mains propres n'ont pas de mains.

En effet, c'est sur mon aptitude à l'abstraction et mon acclimatation à la logomachie académique que j'ai été recruté. Je crois que j'étais perçu comme un « agile du concept » mais difficile à canaliser avec une très fâcheuse tendance à dépasser les délais impartis. Dès lors, les facteurs de réussite (à l'époque des bonnes notes lors des séminaires) reposaient sur la surenchère conceptuelle et une phraséologie ésotérique. Je me suis longtemps complu dans cette position à grands renforts d'abstraction, d'analogies jusqu'à épuisement de la méthode.

La principale cause d'épuisement de cette méthode est qu'il m'incombait de porter le poids de la subjectivité puisque, ne faisant que des revues de la littérature, je ne faisais que rajouter une couche de discours sur des discours portant -parfois- sur des données. Puisque tout ne reposait que sur moi, c'était ma personnalité qui était jugée lors des soutenances. Pour le dire autrement, j'avais substitué une relation *sentimentale* à une relation rationalisée à la recherche.

Cet épuisement s'est manifesté doublement. D'une part, la thèse représentait l'impératif de terrain que j'ai repoussé le plus possible. Mais l'angoisse d'un double jugement (soutenance + CNU) a progressivement renversé ma conception du terrain en en faisant une solution, une protection (les paroles de L. Bibard gageant que « *les solutions jailliront du terrain* » ne furent pas étrangères à ce changement de perception). De plus en plus, la subjectivité semblait à mes yeux un simple symptôme d'absence de terrain faisant reposer sur mes seules épaules la véridicité et la plausibilité de mes propos.

D'autre part, et surtout, la période de la thèse équivaut à l'indépendance financière (ce qui signifie à l'université l'incertitude et la modicité des revenus). Je ne me suis pas inscrit en thèse dès la fin du DEA. La période entre la fin du DEA et le début de la thèse me conduisit à une multitude de petits boulots qui ont constitué une première forme de terrain : j'y voyais l'autre côté du miroir enseigné dans mes cours de gestion, il y avait donc une possibilité de correspondance. De plus, j'y acquis quelques convictions plutôt critiques.

Premièrement, ces expériences ont fortement dévalorisé à mes yeux l'exubérance spéculative à laquelle j'avais pu me frotter à la lecture des déconstructeurs et « hermeneuticologues » les plus radicaux. Elles ont revalorisé la notion de simplicité. Dès lors à mes yeux le réel existait, et il ne me semblait peu fécond voir utile de le contester. Je devenais positiviste. Ce sentiment fut renforcé avec mes terrains d'études dont les entretiens bien que parfois difficiles voire tendus furent d'une grande richesse à mes yeux et un grand soulagement. Parfois, j'étais sûr d'avoir vu quelque chose et étais en mesure de ressentir la pertinence de tel ou tel article que je lisais, et m'opposer à tel ou tel autre. Une hiérarchie émergeait dans la littérature.

Deuxièmement, la question de la véracité/subjectivité de la recherche devenait secondaire par rapport à celle de l'utilité de la recherche. En effet, mes petits boulots me demandaient une utilité immédiate et palpable. Mon contrat d'ATER, impliquait uniquement 92 heures de cours et de la recherche. Le fait de devoir gagner ma vie désormais, puisque une heureuse rupture familiale me privait d'un revenu qui tombait naturellement, me rendait responsable de mes dépenses, mais également de la possibilité d'en faire plus tard, c'est-à-dire de pouvoir gagner ma vie durablement. Or, c'est bien la durée qui se joue dans un doctorat. L'Etat est prêt à risquer de l'argent le temps d'une thèse, mais le risque est limité par la sanction finale : celui qui n'aura rien fait devra se réorienter, et les années de recherche en sciences sociales ne sont pas valorisables dans le monde professionnel : elles sont une perte sèche. Cette angoisse de mon futur couplée à ma dévalorisation de l'ésotérisme expliquent mon souhait de faire une recherche qui épouse autant que faire se peut, une demande sociale.

D'un extrême l'autre : de l'absence de terrain au refus d'en revenir.
Après deux années de financement, mon revenu s'est réduit malgré les généreux efforts de mon directeur pour me soutenir et j'ai saisi l'opportunité de faire quelques recherches intervention lucratives. Là, la richesse des informations fournies par la méthode (quelqu'un vous considère comme une aide et vous livre ses problèmes plutôt que quelqu'un qui accepte de vous rencontrer et avec qui il faut jouer pour limiter la cosméticité des propos) a remis en cause la valeur des informations fournies précédemment et m'amène à croire fermement qu'une recherche en sciences de gestion doit se faire au plus proche de son terrain, et que ce terrain doit être le lieu où émerge le problème d'une recherche. C'est tout bête mais cela m'a valu un grand mépris pour quelques communications et articles que je rencontre dont j'ai le sentiment que l'ésotérisme est peu fécond. Ainsi, à mes yeux, la connaissance doit être utile à la société. Celle-ci ne doit pas lui imposer une utilité immédiate mais en retour il me semble impératif que le chercheur cherche à réduire l'écart entre ses découvertes et leur valorisation sous toutes ses formes et temporalités.

Je n'ai pas de critères solides pour juger d'une bonne ou d'une mauvaise recherche. J'ai un rapport d'affection rationalisée à la recherche. Et la construction de mon système de références académiques s'apparente à un processus amical : j'aime les recherches qui me touchent, me font vibrer, me semblent crédibles et où j'ai l'impression que leurs auteurs veulent dire quelque chose qui compte à leurs yeux. Ainsi, j'ai tendance au suivisme intellectuel. Quant une recherche me touche, j'essaie de trouver d'autres recherches de la même personne. Cela explique ma tendance à citer intensément un nombre limité de sources (il ressort de ma littérature une tendance à la citation compulsive d'un nombre limité d'auteurs). Mais ce rapport affectif n'exclut pas la positivité. J'apprécie les auteurs qui, à mes yeux, disent quelque chose de vraisemblable et important.

Or on le voit, la solide affirmation que le réel existe à laquelle je crois aujourd'hui, pourrait m'amener à être classé parmi les positivistes. Mais elle revient surtout à rejeter le relativisme et le scepticisme. En effet, affirmer l'existence du réel ne me semble pas contradictoire avec l'affirmation qu'il est construit, partiellement le fruit de représentations.

2.2 - La question de l'utilité de la recherche et la spécificité des sciences de gestion

Les tensions épistémologiques font l'objet de controverses plus insistantes en sciences de gestion que dans d'autres disciplines des sciences sociales. Par delà la dialectique positivisme/constructivisme la scientificité et la spécificité des sciences de gestion se jouent autour de la question de leur utilité. En effet, la question de l'utilité renvoie à son tour à la nature de la relation qu'entretiennent « connaissance » et « action » et à la manière de concevoir leur articulation. L'action est le terrain d'observation de la recherche en gestion, l'environnement sur lequel elle s'appuie. Mais ces deux éléments ne sont pas isolés. Les interactions entre la recherche et son environnement, entre la connaissance et l'action pose la question de l'utilité de la recherche. A l'heure actuelle de la domination du théorique par le pratique (Bibard, 2007 : 45), les sciences de gestion sont réputées se distinguer des autres sciences sociales par leur double objectif de production de savoir mais également d'utilité. Les débats et controverses sur l'utilité des sciences de gestion s'imposent au chercheur de cette discipline. Tenir compte de ce débat et y trouver sa place est aussi fondamental pour le chercheur en gestion que le questionnement épistémologique.

La position défendue ici est celle de l'identité entre connaissance et action (Bibard, 2007 :47). Connaître est par nature agir, dans la mesure où la connaissance influence, volontairement ou non, positivement ou négativement[49], l'action. En retour, toute action génère, d'une manière plus ou moins consciente d'elle-même, une théorie de cette même pratique. Nous avons évoqué précédemment que le vrai (ou réel) et son analyse sont à nos yeux le fruit d'une dynamique. Dans cette perspective, une réflexion épistémologique consiste en une réflexion sur le rapport de la théorie à la pratique.

Nous suggérons ici que toute connaissance, théorie ou science, a une utilité potentielle pour l'action. En effet, selon le dictionnaire *Le Robert*, est utile ce « dont l'usage, l'emploi est ou peut être avantageux, satisfait un besoin ». Cette définition indique que c'est l'usage ou l'emploi potentiel d'un objet qui fonde l'utilité de celui-ci. Cela nous invite à penser que

[49] Positivité et négativité ne sont pas entendues ici au sens normatif de bien ou de mal, mais au sens d'affirmation ou de négation définies par Le Robert comme « acte de l'esprit qui consiste à nier (ou affirmer), à rejeter (ou accepter) un rapport, une proposition, une existence, expression de cet acte».

l'utilité ou la non-utilité de la recherche ne réside pas dans ses caractéristiques intrinsèques mais dans les modes de relation qu'elle entretien avec ses utilisateurs.

Ainsi, nous montrons que l'utilité questionne l'ensemble des sciences sociales. Elle nous conduit à distinguer différents types de savoirs et différents types de publics pour identifier différentes formes d'utilité. Nous appliquons ensuite cette grille d'analyse aux sciences de gestion pour identifier quatre types de sciences de gestion et expliciter leurs différentes contributions. Nous concluons en explicitant la manière dont la question de l'utilité a été prise en charge dans cette recherche.

2.2.1 - La question de l'utilité est-elle spécifique aux sciences de gestion ?

L'affirmation que les sciences de gestion tirent leur spécificité de leur utilité (Laufer, 2007, Godelier, 1998) mérité d'être interrogée. D'une part, elle sous-entend que les sciences sociales ne sont pas utiles et d'autre part, que les sciences de gestion sont effectivement des sciences. Afin de lever le malaise sous-jacent à cette affirmation, nous montrons que la question de l'utilité est posée à l'ensemble des sciences sociales. Cela nous conduit à revendiquer la banalité des sciences de gestion tant du point de vue de la connaissance que de l'utilité : les recherches en management ne sont pas toutes instrumentales et combien même, l'instrumentalité des sciences de gestion ne contredit pas leur scientificité.

2.2.1.1 - Un isolement qui concerne l'ensemble des sciences sociales

Le constat de l'isolement des différentes sciences sociales vis-à-vis des autres acteurs de la vie sociale est partagé par de nombreux analystes en France et ailleurs (Dupuy, 2005 ; Laufer, 2007 ; Chiapello, 2005, Rosanvallon, 2007 ; Burawoy, 2004). Les savoirs qu'elles produisent sont donc peu utilisés. On peut lister quelques unes des conséquences de l'isolement et de la sous-utilisation des sciences sociales : diminution des ressources, attractivité en berne des carrières scientifiques, méconnaissance réciproque qui engendre méfiance et scepticisme des uns vis-à-vis des autres (Offner, 2007).

La principale explication de cette « dislocation » entre les sciences sociales et la société vient de la rupture supposée entre savoir savant et savoir pratique ou commun. Les sciences, y compris sociales, ont pour finalité la production du savoir pour lui-même et la véracité des connaissances est leur seul critère d'évaluation. A l'inverse, les acteurs de la vie sociale (Etat, individus,

entreprises, associations…) ont l'action pour seule finalité et ne valorisent la connaissance qu'en fonction de sa contribution visible à l'amélioration de l'action – son utilité. L'histoire du développement des sciences sociales pousse à nuancer ce dualisme.

En effet, l'histoire des sciences sociales révèle que l'université n'est pas le lieu de leur développement au XIX^{ème} siècle : elles se construisent ailleurs, à travers les savoirs d'Etat, la demande sociale et les savoirs réformateurs (Rosanvallon, 2007 : 212). Autrement dit, les sciences sociales se sont développées en répondant aux attentes plus ou moins concrètes d'autres acteurs de la vie sociale (Etat, syndicats, médias, groupes d'intérêts…). Si leur finalité était déjà le savoir, celui-ci n'était pas perçu comme contradictoire à l'utilité pratique. Selon Rosanvallon, la « dislocation » des liens entre sciences sociales et société, et par là même leur déclin, est corrélé avec leur universitarisation durant les années 1970. Les sciences sociales sont aujourd'hui peu lues et mobilisées par les autres acteurs de la vie sociale. Laufer (2007) explique cet isolement par une confusion entretenue entre rigueur méthodologique et désintéressement : les sciences sociales tirent principalement leur droit à participer aux débats publics de la façon dont leurs concepts leurs confèrent le statut institutionnel de sciences désintéressées par là même supposées capables d'objectivité, non de leur rigueur ou formalisme méthodologique. Avec l'idéologie de la rupture savoirs savant/pratique, la recherche d'objectivité s'est opérée le plus souvent au dépend de l'exigence d'utilité et de pertinence sociale. Les liens avec les praticiens sont pensés sur le mode de l'aliénation ou de la dégradation. Pourtant, affirmer que savoirs savant et pratique ne peuvent être hermétiques l'un à l'autre ne veut pas dire qu'ils soient totalement identiques, comme l'affirme Corcuff (2004) : « raison savante et raisons pratiques ne constituent pas un ensemble homogène, même si elles peuvent avoir des liens ».

2.2.1.2 - La question de l'utilité de la connaissance affecte toutes les sciences sociales

L'isolement des sciences sociales, même s'il n'engendre pas une crise profonde, suscite interrogations et débats. La politisation/médiatisation contemporaine de la contribution de la recherche, la plus fondamentale soit-elle, à la croissance économique des Etats est un indice de l'inséparabilité entre savoir savant et savoir pratique. Que ce soit à regret ou avec enthousiasme, les sciences sont aujourd'hui sommées de visibiliser leur utilité, tant vis-à-vis de la connaissance scientifique (avec l'apparition de critères de classement et d'évaluation) que de la connaissance pratique (brevet, accompagnement à l'innovation, valorisation…). Dans la mesure où les sciences de gestion, de par leur apparition récente (Godelier, 1998 ; Laufer, 2007), ont eu tendance à imiter

les méthodes et principes de sciences déjà légitimes dans l'académie, il est intéressant de voir comment ces dernières prennent en charge la question de l'utilité. Parmi les deux principaux champs scientifiques -l'économie et la sociologie- auxquels les sciences de gestion ont pu apparaître subordonnées, nous nous intéressons ici à la sociologie. Ce détour nous permet de montrer que la réflexivité de la sociologie en tant que discipline est comparable à celle des sciences de gestion. Les sciences de gestion se retrouvent donc banalisées tant au plan de leur utilité que de leur scientificité.

2.2.1.3 - L'exemple de la variété des contributions de la sociologie

En sociologie, Lapeyronnerie (2004 : 646) dénonce l' « académisme radical » qui repose sur « l'identification du sociologue à une « objectivité » externe à la société (incarnée par l'institution) ». Cette posture conduit selon l'auteur à une forme d'élitisme qui repose sur une dénégation du droit des acteurs à la réflexivité: « seule l'élite des savants accède à la lucidité qu'offrent la théorie et les valeurs universelles. Il échappe aux déterminismes sociaux qu'il peut repérer chez les autres. Il est ainsi conduit à monologuer et à ériger son « moi » en point d'articulation de la science et de la politique ». Lapeyronnerie plaide pour une sociologie « réflexive et relative » (non radicale), mais aussi « intervenante et de terrain, (…) en dialogue permanent avec le monde social » (non académique). De son côté, Dubar (2008) cadre le débat en opposant l'académisme radical et le relativisme intervenant ou réformisme politique de Lapeyronnerie et en révèle l'enjeu : « La question des liens entre la sociologie « académique » (cristallisée dans un laboratoire reconnu) et la « demande sociale » quelle qu'elle soit (commandes institutionnelles, interventions auprès de tous les partenaires, sollicitations par une organisation, association, syndicat, etc. pour des activités de conseil, de formation, d'enquête, de management etc.) est l'une des plus difficiles mais des plus décisives pour l'avenir de la discipline. En effet, sans un renforcement de ces liens, la sociologie risque de devenir une discipline dominée, annexe, marginalisée, réduite à l'apprentissage de « grands auteurs » et de « techniques d'enquêtes ». Au contraire, c'est en renforçant les liens entre enseignement, recherche et « demande sociale », que la sociologie peut devenir une discipline recherchée, créatrice d'emplois, intervenante dans les actions collectives et les dynamiques sociales, directement utile, par les connaissances produites, diffusées et offertes à la réflexivité des acteurs ». Dubar, qui refuse de se positionner dans ce débat et milite pour le pluralisme sociologique, met en lumière que la connaissance sociologique d'une manière ou d'une autre doit réfléchir à son utilité.

C'est précisément cette réflexion qu'entreprend Burawoy (2004). Prenant acte de la distance croissante entre l'ethos sociologique et le monde que les sociologues étudient, il appelle de ses vœux une sociologie publique se donnant pour objectif d'impliquer et de mobiliser (*to engage*) différents publics, de diverses façons. Dans cette perspective, il distingue d'une part deux types de publics du travail sociologique et, d'autre part, deux types de savoirs scientifiques.

Des publics universitaires et extra-universitaires

Distinguer le public universitaire du public extra-universitaire sert à souligner que les sociologues ne s'adressent pas qu'à eux-même et qu'échanger avec un public non spécialiste « ne revient pas à nier les dangers et les risques de ce type d'intervention; il s'agit seulement d'affirmer que cela est nécessaire malgré ou peut-être même à cause de ces dangers et de ces risques » (Burawoy, 2004).

Des savoirs instrumentaux et réflexifs

Ensuite, Burawoy propose d'appeler savoirs instrumentaux (*instrumental knowledge*) la connaissance relative aux moyens, qu'il s'agisse de la résolution des énigmes méthodologiques à destination du public universitaire ou la résolution de problèmes concrets à la demande d'un public extra-universitaire. L'autre type de connaissance, appelée par contraste connaissance réflexive (*reflexive knowledge*), traite des finalités qu'il s'agisse des fondements des programmes de recherche débattus à l'intérieur de la communauté savante, ou d'un dialogue entre des universitaires et divers publics sur la direction que prend la société elle-même. La connaissance réflexive interroge les prémisses normatives (*value premises*) de la société, ainsi que celles des professionnels de la sociologie (et celle du chercheur en particulier).

Ces deux distinctions permettent de dessiner la carte de la division du travail sociologique et d'identifier quatre types de sociologies:

1) *La sociologie appliquée,* est au service d'un objectif défini par un client. Sa raison d'être est de trouver des solutions à des problèmes qui nous sont présentés, ou de légitimer des solutions qui ont déjà été trouvées.

2) Par contraste, *la sociologie publique* génère immédiatement une relation dialogique entre le sociologue et un public; le projet (agenda) de chacun est mis sur la table et chacun doit s'ajuster à l'autre.

3) *La sociologie professionnelle* (ou savante), élabore des méthodes rigoureuses et éprouvées, des savoirs cumulatifs, une façon de redéfinir sociologiquement les problèmes, et des cadres conceptuels.

4) *La sociologie critique* examine les fondements des programmes de recherche de la sociologie savante, leurs fondements explicites mais aussi implicites, leurs fondements descriptifs mais aussi normatifs. La sociologie critique s'efforce de faire en sorte que la sociologie savante prenne enfin conscience de ses préjugés et de ses silences, et elle s'efforce de promouvoir de nouveaux programmes de recherche fondés sur de nouvelles bases. La sociologie critique est la conscience de la sociologie savante, de la même façon que la sociologie publique est la conscience de la sociologie appliquée.

L'ensemble de cette discussion peut se résumer en un tableau:

Tableau 2.5 : Quatre formes de savoir sociologique

	Public universitaire	**Public extra-universitaire**
Savoirs instrumentaux	Sociologie savante	Sociologie appliquée
Connaissance réflexive	Sociologie critique	Sociologie publique

Source : adapté de Burawoy (2004)

On retrouve cette multiplicité des producteurs de sens et de résultats au sein des sciences de gestion. Chercheurs, enseignants, consultants et praticiens parfois, contribuent à la production de connaissances. Dans l'espace des sciences de gestion, savoir et savoir-faire sont présents, parfois jusqu'au mélange et à la confusion (Godelier, 1998). Il semble donc intéressant d'y appliquer la classification de Burawoy (2004) et de distinguer quatre types de sciences de gestion. La mise en lumière de cette différenciation interne aux sciences de gestion mais similaire à d'autres champs scientifiques permet de justifier la banalité des sciences de gestion.

2.2.2 - La multiplicité des sciences de gestion et la variété de leurs contributions

Nous montrons dans un premier temps que la matrice élaborée par Burawoy s'applique aux sciences de gestion (2.2.2.1). Le repérage des quatre types de sciences de gestion, permet tant de souligner la variété des contributions possibles de la recherche en gestion à l'action, que mettre en avant le fait que l'utilité se construit au moment du dialogue entre les différents mondes (2.2.2.2).

2.2.2.1 - La multiplicité des sciences de gestion

Les quatre types de savoirs sociologiques identifiés par Burawoy, se retrvouvent aisément en sciences de gestion. La présentation de ceux-ci permet de montrer que la question de leur utilité y est ultimement posée dans les mêmes termes que pour d'autres sciences.

1) Point n'est besoin de démontrer l'existence de « sciences de gestion appliquées » tant l'expression à longtemps pu paraître pléonastique.

2) Des sciences de gestion savantes : une partie de la recherche en management satisfait aux deux critères d'orientation vers un public universitaire et d'absence de normativité. Chiapello (2005) considère même qu'il s'agit du courant dominant des sciences de gestion. Elle montre comme Godelier (1998 : 18) que l'absence de normativité est une concession faite pour que les sciences de gestion soient reconnues comme des sciences à part entière. L'auteure oppose les « normatifs », pour qui l'étude des pratiques doit servir à tirer des conclusions pour que les gestionnaires améliorent leurs pratiques, et les « positifs » pour qui les sciences de gestion étudient l'action des gestionnaires pour la connaissance pure. Elle constate ensuite que « les positifs ont gagné au sein de l'académie depuis une vingtaine d'années environ, ce qui n'est pas sans créer d'ailleurs des difficultés dans ses relations avec les entreprises, et les praticiens eux-mêmes qui trouvent moins intérêt à ce qui se fait dans les sciences de gestion » (Chiapello, 2005 : 4). Ainsi, les sciences de gestion savantes dominent les sciences de gestion et le reflux des approches normatives a pour corollaire l'autonomisation de ce champ de recherche tant vis-à-vis des autres sciences que du monde des affaires. Le constat polémique de Dupuy (2005) à propos des sciences de gestion fait d'ailleurs écho à celui de Lapeyronnerie. Le premier affirme que « la recherche dans les meilleures *business schools* américaines fonctionne en circuit fermé, coupée du public naturel

de l'école que sont les cadres et les entreprises. Ses critères de gestion sont les publications dans des revues sur-spécialisées qui ne sont lues que par les pairs. Le milieu est devenu endogamique et se protège ainsi du marché » (Dupuy, 2005 : 59).

3) Des sciences de gestion critiques. une partie de la recherche en management satisfait aux critères d'orientation vers un public universitaire et d'intégration d'une réflexion normative. Huault (2007) considère par exemple que la critique et la réflexivité sont une attitude possible de la recherche en management stratégique. Les approches critiques s'inscrivent dans un réseau très varié de références conceptuelles comme le marxisme, la psychanalyse ou encore la *Queer theory*. Les approches critiques présentent les caractéristiques suivantes :

- Une conception anti-fonctionnaliste : les études critiques s'intéressent à la connaissance *du* management et non la connaissance *pour* le management (Alvesson & Willmott, 2003). Elles refusent de subordonner la connaissance à la production de performance.
- La dénaturalisation des phénomènes managériaux : les études critiques s'intéressent aux processus sociologiques, psychologiques etc… qui engendrent les phénomènes managériaux. L'enjeu est de mettre en cause l'ordre social existant, en soulignant qu'il n'est ni évident, ni naturel, ni inévitable. Au contraire, il est souligné que les phénomènes managériaux sont le fruit d'une construction sociale qu'il s'agit de mettre à jour (*devoir du chercheur*).
- Une démarche fondée sur la réflexivité : les études critiques mettent l'accent sur l'importance de la réflexivité, tant sur le plan épistémologique que méthodologique. Ces études ne limitent pas la réflexivité du chercheur à la question strictement technique et méthodologique mais insistent sur les relations de domination que peut impliquer une situation d'entretien (Wray-Bliss, 2003 ; Alvesson, 2003). Cela suppose que la science sociale, *«* se prenant elle-même pour objet, se serve de ses propres armes pour se comprendre et se contrôler » (Bourdieu, 2001: 173-174).

4) Des sciences de gestion publiques : la réflexivité comme pratique gestionnaire au service de la gestion. Une partie de la recherche en management vise à incorporer la question des finalités de l'action dans la réflexion des acteurs. Poser la question de la réflexivité des sciences et des acteurs de la gestion est à notre sens indispensable au dépassement de la

dichotomie utilité/scientificité. En effet, si la réflexivité consiste en une extériorisation vis-à-vis de soi et de son objet permettant une objectivation du savoir produit, il est difficilement envisageable de ne pas mobiliser ce savoir dans l'action. Dans cette perspective, une plus grande scientificité va de pair avec une plus grande utilité. Autrement dit, la réflexivité de la gestion vis-à-vis d'elle-même est une pratique gestionnaire.

Cette affirmation rejoint les remarques de Chiapello (2005)[50]. Elle montre tout d'abord que la réflexivité fait partie du travail des gestionnaires : « Les pratiques de gestion sont des pratiques dont la principale *réflexivité* se fait sous le regard de l'efficacité/l'efficience […] Le regard du sociologue est loin de produire le seul discours distancié sur ces pratiques. Il y a une réflexibilité des gestionnaires sur leur pratique qui est extrêmement importante, parce que justement, c'est un travail intellectuel. Donc, ça fait partie du boulot, si j'ose dire, de faire cette distanciation permanente par rapport à la pratique, et de produire des théories générales à usage au moins local sur la pratique. Donc à mon sens, il est très important de prendre en compte ce travail d'auto-critique finalisé, quand on étudie la gestion […] Il me semble important de prendre au sérieux leur sérieux, et d'essayer de comprendre ce qu'ils font de leur point de vue. Il me semble impossible d'étudier dans une totale extériorité une pratique sans s'interroger sur le sens que lui donnent ceux qui la font. Ce qui ne veut pas dire qu'on ne peut pas la voir d'un autre point de vue » (Chiapello, 2005 : 2). Elle met ensuite en lumière, l'enjeu pour les sciences de gestion d'une dichotomie entre réflexivité et utilité : « Souvent, j'entends dire : « *Méfions-nous des sciences de gestion, elles sont trop justement normatives. Elles sont trop au service des entreprises.* ». Mais c'est de moins en moins vrai et en fait une grosse partie, pour ne pas dire l'essentiel, de la sociologie de la gestion est produite par ces gens-là […] Ce mouvement a l'avantage de rapprocher les sciences de gestion des autres sciences humaines, mais a, je pense, des conséquences assez graves à terme sur le monde, car la normativité est de plus en plus confisquée par une parole dénuée d'assise scientifique. Cette évolution me fait personnellement réfléchir fortement sur l'intérêt politique de cette distinction entre ceux qui sont au service de l'action et ceux qui l'étudient à la manière d'un entomologiste ou qui l'approchent de façon critique » (Chiapello, 2005 : 4-5).

[50] Ces propos ont été tenus durant une journée de travail interdisciplinaire visant à dresser les contours d'une « sociologie de la gestion », thème privilégié pour mettre en débat la réflexivité gestionnaire et l'utilité de la sociologie. Comme en témoigne la synthèse de la journée (Benedetto-Meyer et Metzger, 2005) : « Les gestionnaires (théoriciens et praticiens) sont dotés, sinon d'un regard "sociologique", du moins d'un regard réflexif sur leurs propres outils et d'un discours réflexif sur leur pratique. Dès lors, la sociologie de la gestion doit interroger le degré d'instrumentalisation des sciences sociales par les sciences de gestion. Ce qui pose autrement la question de l'utilité de la sociologie : entre la distance critique se refusant à toute forme de recommandation et l'accompagnement a-critique des pratiques gestionnaires, une troisième voie est-elle possible ? »

Il convient de souligner ici à quel point il est erroné d'interdire aux gestionnaires une réflexivité à propos de la normativité de la gestion. Tout d'abord, la littérature en sciences de gestion est riche d'analyses réflexive ou critique qui tentent de penser les implications managériales de leur propre analyse. L'émergence et l'affirmation d'un courant de recherche centré sur les outils de gestion et leur appropriation (Berry, 1983, David, 1996, Moisdon, 1997, De Vaujany, 2005) marque un intérêt porté vers l'ouverture des boites noires, des dynamiques organisationnelles, normatives et politiques discrètement agissantes dans les pratiques de gestion. Ce que Moisdon (2005 : 240) souligne sans ambages : « malgré les charges incessantes des multiples spécialistes parcourant le monde des affaires (sociologues, psychosociologues, anthropologues, économistes, etc.) dénonçant le caractère naïf, normatif ou partiel du modèle rationnel instrumental sous-jacent, et les doutes des managers eux-mêmes, force est de constater que les entreprises n'en finissent pas d'inventer des outils, dans des phases de rationalisation qui progressivement s'attaquent à des zones qui paraissaient jusqu'ici préservées […] Il vaut donc mieux considérer que l'on doit faire avec, et qu'ils sont partie intégrante d'une forme de gouvernementalité en cours croissante » (Moisdon, 2005 : 240). Le « faire avec » auquel appel Moisdon invite le chercheur à ne pas se contenter de la dénonciation, mais de l'intégrer au sein même des pratiques des acteurs[51].

Au total, le repérage des quatre types de sciences de gestion montre que la question de l'utilité et de la réflexivité y est prise en charge d'une manière similaire à celle d'autres sciences. Nous développons ci-après le débat réflexivité/utilité tel qu'il est posé en sciences de gestion, pour souligner que les contributions des sciences de gestion à l'action sont variées et que leur utilité potentielle se construit dans l'organisation d'un dialogue entre les deux mondes.

2.2.2.2 - La variété des contributions des sciences de gestion : le rôle du dialogue entre les mondes

La relation entre connaissance et action en sciences de gestion a longtemps été pensé sur le mode d'une relation d'opposition entre pertinence managériale et rigueur scientifique. La question qui est aujourd'hui posée est celle de leur conjugaison positive (Rynes, Bartunek et

[51] Il n'est pas anecdotique de souligner que les Centre de Gestion Scientifique et Centre de Recherche en Gestion, au sein desquels se sont développés les travaux sur les outils de gestion, soient aussi le berceau du développement d'une « école française de l'intervention » (Baumard, 1997 : 136).

Daft, 2001; Staw, 1995; Vermeulen, 2005). En témoigne l'organisation d'un numéro spécial de *L'Academy of Management Journal* (2007, Vol. 4) consacré à ce débat.

La plupart des contributeurs à ce numéro montrent que la réflexion scientifique, y compris critique, peut être utile aux praticiens.

Mc Gahan (2007 : 748-753), recense 5 pistes permettant à la réflexion gestionnaire d'être utile aux praticiens :

1. Produire des analyses contre-intuitives : Montrer que l'opinion dominante est inappropriée et conduit à des erreurs.
2. Démontrer que les règles fondamentales (contexte ou principes de gestion) d'une activité sont en train de se transformer.
3. Montrer que les pratiques de gestion les plus répandues sont problématiques, voire paradoxales.
4. Analyser les problèmes irrésolus en intégrant plusieurs théories. La combinaison de plusieurs perspectives analytiques aide les managers à penser différemment les problèmes auxquels ils font face.
5. Identifier un problème, une activité ou un cas exemplaire qui ouvre de nouvelles pistes à la recherche académique et à la pratique managériale

Dans cette perspective, l'utilité de la recherche en gestion ne consiste pas à apporter de réponse à des questions posées mais à briser les évidences des acteurs sur les sujets qui les intéressent. La contribution des sciences de gestion aux praticiens peut donc se faire sur le mode de la négativité. Selon Vermeulen (2007 : 755), la pertinence de la recherche réside dans « la capacité à produire des analyses que les praticiens trouvent utiles pour comprendre leurs propres organisations et situations mieux qu'auparavant ». L'utilité ne se résume pas nécessairement à de la résolution de problème mais inclue aussi l'accroissement de la capacité réflexive des praticiens. Cette affirmation, bien que récente, rend compte d'une réalité ancienne. A titre d'exemple parmi une multitude, un auteur à la fois reconnu scientifiquement et intervenant auprès des praticiens consacre toute une section de son ouvrage sur le management stratégique à décrire « les mécanismes d'incorporation de l'émergence » et considère que « le bricolage et l'apprentissage sont deux mécanismes qui permettent d'incorporer les éléments émergents […] La stratégie est un art appliqué et la pensée

stratégique ne saurait être conçue indépendamment d'une visée transformatrice. La capacité à utiliser intelligemment les ressources disponibles est essentielle. Fréquemment, elle suppose de recourir à d'habiles bricolages. L'aptitude à « bricoler », c'est-à-dire : a) détourner un objet, un instrument, une idée, une institution, etc., de leur système de référence et de leur finalité propre, pour les intégrer dans un système nouveau et de leur donner une finalité nouvelle ; b) transformer un assemblage d'éléments pour le doter de propriétés et de finalités nouvelles, constitue une propriété essentielle du management stratégique » (Koenig, 1996 : 37). La réflexivité est donc non seulement une pratique mais une qualité gestionnaire. L'utilité et la scientificité des sciences de gestion nous semblent dès lors se fonder sur leur capacité : 1) à intégrer la réflexivité des praticiens dans leur théorisation (théoriser la théorie de la pratique des acteurs) et 2) en retour à intégrer leur théorisation dans la réflexivité des praticiens (faire réfléchir les acteurs sur la théorie de la pratique des chercheurs). Au final, le dépassement du débat scientificité/utilité, repose donc sur l'émergence d'un dialogue continu entre recherche et pratique.

En effet, Padioleau (2003 : 12-26) propose de prendre nos distances avec les dichotomies traditionnelles entre « science » et « technique », « théorie » et « action ». A la suite de Mokyr (2002), il distingue deux formes de connaissances utiles : 1) La connaissance du « *quoi* » (analytique) et 2) la connaissance du « *comment* » (prescriptive).

1) *La connaissance analytique* découvre, propose des concepts, isole des régularités, formalise des lois avec l'intention de rendre compréhensibles des phénomènes naturels ou socialement construits. Un questionnement originel tire l'ambition de la scientificité, la connaissance du « quoi ? » : Quels sont les traits manifestes, généraux, les régularités d'un domaine d'action, les « lois » du genre ? Les réponses apportées à ces questions « n'importe[nt] guère aux dirigeants politiques aux prises avec les exigences et les urgences des manœuvres stratégiques et tactiques » (Padioleau, 2003 : 13).

2) *La connaissance prescriptive* se distingue par l'offre de règles, d'instructions par l'intermédiaire desquelles individus et groupes agissent, produisent de l'action. Décideurs, exécutants subalternes éprouvent les inquiétudes, subissent les contraintes de la connaissance du « comment » ? « C'est-à-dire au fil de l'action concrète : exercer des savoirs faire, découvrir, mettre au point, mener à bien des activité pertinentes, de bonnes pratiques pour atteindre des objectifs, autant que faire se peut » (Padioleau, 2003 : 13).

Dans cette perspective, l'action est une forme de connaissance qui ne se reconnaît pas en tant que tel. Cela lui permet d'affirmer qu'en fait, ces deux formes de connaissance sont utiles et liées car « il est nécessaire que quelqu'un connaisse et maîtrise un tant soit peu analytiquement des principes ou des phénomènes afin que les techniques qui les mobilisent puissent exister » (Padioleau, 2003 : 17). Aussi, les interactions entre ces deux formes d'utilité doivent être favorisées car « plus les intersections, plus les couplages entre technique et analytique sont denses et étroits, grâce en particulier aux activités des réseaux de stockage, de circulation, de distribution des flux de connaissances, plus les chances d'invention dans le monde de la tekhné s'élèvent » (Padioleau, 2003 : 18). Ainsi, analyse et prescriptions sont toutes deux utiles.

Il est intéressant de souligner que cette mise en lumière de diverses formes d'utilité permet de penser la variété des contributions des sciences de gestion à l'action. Dans cette perspective, David et Hatchuel (2007 : 9) proposent de distinguer 4 idéaux-type de contribution des sciences de gestion à la découverte, à l'invention et à la validation de modèles de management.

Tableau 2.6 : Quatre contributions de la recherche en management

O r g a n i s a t i o n s

A c a d é m i e		***Découverte/invention***	***Validation***
	Découverte / invention	**1.** Le chercheur et les acteurs, sur le terrain, découvrent/inventent un nouveau modèle de management La contribution académique est de co-découvrir ou co-inventer le modèle et de construire la théorie qui donne au modèle sa valeur universelle	**2.** Le chercheur découvre/invente un modèle de management au sein de l'académie La contribution de l'académie est de concevoir (découvrir, inventer) le modèle
	Validation	**3.** Le chercheur crée la théorie d'un modèle après qu'il a été découvert/inventé par une ou plusieurs organisations pionnières La contribution académique est de construire la théorie qui donne au modèle sa valeur universelle	**4.** Le chercheur ajoute de la valeur à un modèle existant La contribution académique est de clarifier, raffiner, tester, étendre le modèle et/ou de clarifier, raffiner, tester, étendre la théorie qui donne au modèle sa valeur universelle

Source : David et Hatchuel (2007 : 9)

Les sciences de gestion n'ont pas pour seul rôle de créer des modèles et méthodes de management, elles visent aussi à expliciter et améliorer les modèles inventés dans les organisations. De la même manière, organisations peuvent récupérer les modèles mis en avant par la recherche, les aménager et les améliorer, voire s'appuyer sur leur défaut pour en

inventer de nouveaux. La création de valeur à lieu lorsque qu'un monde prend en compte ce qu'il se passe dans l'autre. Toute connaissance est potentiellement utile, et toute pratique a potentiellement une valeur universelle a condition qu'elle soit validée dans le monde qui la reçoit. C'est précisément dans le passage d'un monde à l'autre qu'a lieu la production de valeur. La question se déplace donc, il ne s'agit plus tant de déterminer si un savoir est utile ou non, mais de comprendre comment il le devient et peut le devenir. L'organisation du dialogue entre les différents mondes apparaît alors comme le vecteur d'une utilité co-construite.

On peut ainsi classer les contributions des sciences de gestion en fonction de la temporalité du passage des connaissances d'un monde à l'autre. Dans la contribution 1, identifiée par David et Hatchuel, la création de valeur profite tant à l'académie qu'aux organisations et à lieu au même moment pour chacun des mondes. Dans la contribution 2, l'invention a lieu dans le monde académique, mais n'est que potentielle pour les organisations, c'est lors de l'appropriation par les organisations que la valeur sera réellement créée. Dans la contribution 3, la création de valeur a lieu dans les organisations mais n'est que potentielle dans le monde académique. Dans la contribution 4, la création de valeur est diachronique. La création de valeur initiale dans le monde organisationnel nourrit celle du monde académique. Cette dernière peut en retour maximiser la valeur créée dans le monde organisationnel.

Il semble que ces différentes contributions peuvent être mises en correspondance avec les différents types de sciences de gestion. Les matrices élaborées par Burawoy, David et Hatchuel ont en commun la distinction opérée entre académie et public extra-universitaire. Le rapprochement de ces deux matrices permet de mettre en lumière les différents types de sciences de gestion et de préciser les temporalités respectives de leurs contributions.

Les sciences de gestion savantes et critiques ont une utilité qui se construit dans la durée. Elles permettent de concevoir des modèles de management qui pourraient être appliqués et validés par les organisations ou peuvent ajouter une valeur universelle aux modèles de management existants. La création de valeur émerge dans un monde mais n'est que potentielle dans l'autre.

Les sciences de gestion appliquées et publiques ont une utilité plus immédiate. Elles créent de la valeur dans les deux mondes. Soit simultanément dans le cas des sciences de gestion publiques, soit de manières diachronique dans le cas des sciences de gestion appliquées[52].

La présentation de la variété des types de sciences de gestion et de leurs contributions à l'action doit nous servir à mieux expliciter les objectifs assignés à cette recherche.

Conclusion du chapitre 1 : La construction de la potentielle utilité d'une recherche en sciences de gestion publiques

Le détour précédent sur la question de l'utilité de la recherche trouve sa justification par le caractère central qu'elle revêt en sciences de la gestion publique. En effet, celles-ci se pensent comme des *sciences publiques de la gestion publique*. Le désir y est fort de conduire des recherches fondamentales et potentiellement critiques (en témoigne la forte imprégnation des théories néo-institutionnelles) tout en intégrant cette réflexivité dans la pratique des acteurs grâce à un dialogue étroit avec eux (en témoigne l'identification d'un style de gestion publique « fataliste » - Hood, 1998).

Pour le cas français, Bezes (2002a : 15) a montré l'ambition des premiers chercheurs de la discipline de ne pas être cantonnés à la fonction de « traducteur passif des méthodes de gestion » du secteur privé vers le secteur public. Ainsi, l'élaboration d'une théorie disciplinaire cohérente du management public a servi à « s'imposer sur le marché universitaire et acquérir une viabilité professionnelle » (Bezes, 2002a : 15). Autrement dit, affinement théorique et pertinence pratique ont été pensés ensembles.

Plus généralement, selon Kelman (2005 : 968), la crise des organisations publiques interdit aux chercheurs de rester dans une totale extériorité : « *There is one important thing I believe*

[52] Si leur chercheur ne vient qu'appliquer une théorie déjà existante (recherche-intervention) alors les sciences de gestion appliquées ont pour fonction d'opérer la jonction entre les sciences de gestion savantes et le monde organisationnel, la valeur crée sera plus grande pour l'organisation que pour le chercheur. Par contre, on peut imaginer que le chercheur intervienne dans l'organisation pour effectuer une action peu innovante aux yeux de l'organisation (enquête de satisfaction, diagnostic organisationnel) mais sur laquelle le chercheur mobilise un grille analytique nouvelle. Dans ce cas, la création de valeur pourra être plus grande dans le monde académique que dans le monde organisationnel.

public management researchers have to teach mainstream organization ones: the legitimacy of prescriptive research—that is, research having an explicit goal of theorizing and gathering empirical evidence about effective practice. Public management scholars typically see prescription as an important role. I would speculate that this may partly be because we identify more with the organizations we study than do many business-school-based organizational researchers, and partly because the organizations we study so clearly need help. My own strong view is that, as long as research is rigorous, prescription is something to embrace, not shun »[53].

Il est intéressant de noter que si la nécessaire relation entre science et pratique est revendiquée, une attention est portée au respect de leurs intérêts distincts. Ainsi, Pollitt (2003) considère que l'utilité de la recherche en management public ne réside pas dans la qualité des conseils qu'elle peut apporter aux praticiens et que les chercheurs en management public ne peuvent indiquer aux praticiens ce qu'ils doivent faire. Il ne nie pas la possibilité de donner de bons conseils mais ces derniers ne doivent pas prendre la forme de principes universels sur ce qu'il convient de faire. Selon Pollitt (2003 : 147), le chercheur peut apporter de l'aide pour des problèmes spécifiques dans des contextes spécifiques sur un mode de dialogue se rapprochant plus de la thérapie que de l'application de remèdes : « la plupart du temps, on y parvient mieux en écoutant le praticien et en l'aidant à clarifier ses idées à propos de ce qu'il cherche à faire, de ses problèmes, de l'information dont il a besoins ».

La liste des contributions possibles des scientifiques envers les managers publics proposée par Pollitt renvoie directement aux propos de Burawoy (2004) sur le partage des réflexivités et de Vermeulen (2007) sur la négativité des contributions de la recherche à l'action :

1- la clarification conceptuelle ;
2- la remise en cause des idées reçues ;
3- l'aide à l'élaboration de la stratégie de collecte des données ;
4- l'aide à la conception du processus décisionnel ;
5- l'appui théorique à l'importation de techniques de gestion ;

[53] « Il y a une chose importante que les chercheurs en management public doivent enseigner aux chercheurs en théorie des organisations : la légitimité de la recherche prescriptive, c'est-à-dire les recherches ayant un objectif explicite de théorisation et de compilation de preuves empiriques en vue d'une pratique effective. Les chercheurs en management public considèrent habituellement la prescription comme une fonction importante. Je suppose que c'est parce que nous nous identifions plus aux organisations que nous étudions, en partie parce qu'elles ont clairement besoin d'aide. Mon sentiment profond est que tant que la recherche est rigoureuse, il faut accepter d'être prescriptif et non l'éviter ».

6- les conseils techniques basés sur une expérience antérieure dans un contexte similaire.

Dans le cas de cette recherche, le moyen utilisé pour la rendre utile a été de partir d'un problème concret, considéré comme problématique par les acteurs de la vie publique. A l'heure du commencement de cette thèse, la construction des OI était un thème d'une brulante actualité puisque les publications professionnelles commençaient à constater le succès de la loi Chevènement. Les questions relatives aux changements concrets engendrés par ce succès commençaient à se faire jour. Afin de tester l'intérêt de notre objet de recherche et de préciser l'angle d'attaque de celui-ci, nous avons conduit 6 entretiens exploratoires auprès de fonctionnaires territoriaux et consultants spécialisés dans l'action publique locale afin d'identifier les questions suscitées par l'émergence des OI (suivant les recommandations d'Allard-Poesi et Marechal, 2003 : 49). Dans cette perspective, nous avons suivi la logique décrite par Amit et Schoemaker (1993) c'est-à- dire une première approche liée à un questionnement essentiellement d'ordre pratique. Conduire une recherche sur un thème d'intérêt pratique, garantissait à nos yeux que les résultats de cette recherche puissent avoir des implications managériales fortes. De plus, croiser OI et management de la performance dans la construction de l'objet de recherche garantissait l'intérêt pratique de cette recherche, puisqu'à un enjeu conjoncturel, nous ajoutions un enjeu plus structurel : il est difficilement contestable que la performance soit un souci croissant pour les managers publics. C'est après avoir déterminé l'objet de la recherche que nous avons analysé la littérature en management public pour lui donner une perspective théorique (Allard-Poesi et Marechal, 2003 : 49)

Cependant, bien que nous cherchions à produire une connaissance utile, cette recherche ne l'est pas immédiatement. Elle n'est pas une recherche-action mais plutôt une préparation à la recherche-action. En effet, cette recherche ne vient pas couronner un parcours universitaire entièrement consacré à la connaissance et la préparation à la gestion publique. Elle n'est pas le moyen d'affiner une expertise préalable, mais l'occasion de découvrir un champ d'action et de recherche nouveau pour le chercheur.

Le premier utilisateur de cette recherche et donc le chercheur qui vise à identifier les points de passages entre la théorie et l'action qu'il observe afin de pouvoir ultérieurement aider à gérer leur interaction. Cette thèse est donc un processus d'apprentissage par la recherche. Mais cet apprentissage est professionnalisé, c'est-à-dire que l'objectif ultime est de pouvoir répondre à une demande sociale.

Néanmoins, pour des raisons financières et symboliques, nous avons tout au long de cette recherche essayé de multiplier les échanges avec le monde territorial afin de mieux le comprendre et le connaître. Ces échanges ont pris la forme d'intervention en formation continue, de participation à des recherches-intervention sur des thèmes connexes à notre recherche principale. Mais surtout, depuis 2006, nous avons participé à la création et à la mise en œuvre de l'Observatoire de la Performance Publique Locale sous l'égide de l'Association des Financiers, Contrôleurs de Gestion et Evaluateurs des Collectivités Territoriales (AFIGESE-CT) et de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET). Ces activités connexes à cette recherche, si elles en ont repoussé l'aboutissement, ont largement contribué à renforcer sa pertinence pratique.

Après avoir montré que cette recherche s'inscrit dans une dynamique épistémologique non fondamentaliste, et précisé les interactions entre le chercheur et sa recherche et entre la recherche et son environnement organisationnel, il convient désormais de présenter la méthode de recherche adoptée.

CHAPITRE 2

METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Les affirmations précédentes relatives à la gestion des tensions épistémologiques, la stratégie épistémologique et l'attention à accorder à l'utilité potentielle de la recherche, ont des implications directes dans la stratégie d'accès au réel retenue. L'objet de ce chapitre est d'expliciter et justifier les choix effectués pour approcher, collecter, analyser et interpréter les données.

La stratégie d'accès au réel est tout d'abord développée (section 1), elle consiste à tenir un raisonnement hypothético-inductif dans le cadre d'une approche qualitative par étude de cas. Les critères de sélection des données et modalités de collecte sont ensuite présentés (section 2), pour enfin aborder la méthode retenue pour l'analyse des données (section 3).

Section 1 : Stratégie d'accès au réel retenue : le mode d'approche du terrain

L'objectif de cette recherche est de comprendre les relations entre les conceptions de la performance qu'ont les managers intercommunaux et l'utilisation d'outils de gestion. La compréhension de cette relation permettra d'affiner les stratégies de conception, d'implémentation et d'appropriation des outils de gestion dans les OI. Dans cette perspective, la stratégie d'accès au réel employée résulte plus d'un choix sous contraintes que d'une réelle

volonté indépendante. Elle s'inscrit dans un design de la recherche qui doit permettre d'articuler les différents éléments que sont : « problématique, littérature, données, analyse et résultat », (Royer et Zarlowski, 2003).

Les développements qui suivent permettent d'expliciter notre stratégie d'accès au réel. Nous avons choisi d'accéder au réel par un raisonnement hypothético-inductif appliqué à une approche qualitative par études de cas multiples.

1.1 - Un raisonnement hypothético-inductif pour une recherche exploratoire hybride

Explorer et tester sont deux processus différents pouvant soutenir la construction de connaissances. D'un côté, l'exploration s'attache à la recherche de compréhension, d'explication et de prédiction et relève d'une démarche de raisonnement de type inductive ou abductive. D'un autre côté, tester consiste pour le chercheur à mettre des objets théoriques ou méthodologiques à l'épreuve de la réalité, c'est-à-dire confirmer ou infirmer une hypothèse, un modèle ou une théorie dans un but d'explication. Tester relève d'un raisonnement déductif, d'une démarche hypothético-déductive.

Le raisonnement déductif, consiste à tirer des conclusions à l'aide d'une règle générale et d'une observation du terrain. C'est avant tout un moyen de démonstration (Grawitz, 2001). Le raisonnement inductif, consiste à « trouver la règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique était vraie » (David, 2001 : 85). En d'autres termes, un raisonnement déductif ira du général au particulier alors qu'un raisonnement inductif tendra à remonter du particulier au général.

Des raisonnements intermédiaires tels que l'abduction ou la démarche hypothético-inductive (Friedberg, 1997 : 304) peuvent également être mobilisés pour répondre à la complexité des situations rencontrées sur le terrain.

L'abduction consiste à « élaborer une observation empirique qui relie une règle générale à une conséquence », et constitue un processus d'interprétation (David, 2001 : 85-86).

Très proche de l'abduction, la démarche hypothético-inductive part « du vécu des acteurs pour reconstruire non pas la structure sociale générale, mais la logique et les propriétés particulière d'un ordre local » (Friedberg, 1997 : 304). Une telle démarche accorde la priorité à la découverte du terrain et « au développement de modèles descriptifs et interprétatifs qui collent à ce terrain, à ses particularités et à ses contingences » (*ibid.*). Cette reconnaissance de l'irréductible contingence des phénomènes étudiés interdit « de faire l'économie de la construction contingente des catégories d'analyse qu'on utilisera *in fine* pour rendre compte de la structuration de l'espace d'action que l'on analyse » (Friedberg, 1997 : 311).

Ainsi la portée de ces raisonnements n'est pas la même. Si la déduction présente un caractère démonstratif, un raisonnement hypothético-inductif ou abductif ne débouchera pas sur une démonstration mais plutôt sur une ou plusieurs propositions valides (la validité de ces propositions étant fonction de la rigueur avec laquelle elles auront été établies). La différence reposant sur la vigueur de l'affirmation, « un raisonnement non démonstratif peut, dans le meilleur des cas, persuader une personne raisonnable, alors qu'un raisonnement démonstratif doit convaincre une personne, même entêtée. » (Blaug, 1982 : 15).

Notre question de recherche - *quelle relation y a-t-il entre les outils de gestion utilisés dans les OI et les conceptions de la performance qu'ont les managers intercommunaux ?*- suppose d'appréhender le discours et le vécu des acteurs pour identifier les relations avec leurs pratiques. L'analyse de la littérature nous a servi à repérer des types de managements publics, des types de définitions de la performance et des types d'outils de gestion. Ces typologies nous serviront à positionner les cas étudiés, les données collectées, mais ne nous servent pas à formuler des hypothèses pour expliquer le recours à tel ou tel outil de gestion, ni l'adoption de telle ou telle définition de la performance. Nous faisons un usage classificatoire des théories repérées, pas explicatif. Les typologies utilisées permettent de préciser les questions de recherches, de limiter les angles morts dans la collecte des données pour permettre la description la plus complète possible des terrains d'étude. Autrement dit, les typologies mobilisées dans cette recherche ne sont pas testées. Notre ambition n' est pas de les confirmer, ni de les infirmer. Le point de départ de notre conceptualisation est donc la rencontre des acteurs et c'est par les régularités observées et les convictions acquises au fur et à mesure des échanges avec les terrains que des propositions sont formulées. Ces propositions seront par la suite confrontées aux théories existantes dans le but principal d'apprécier l'écart entre ces théories et notre étude, et expliquer ces écarts.

La problématique qui fonde cette recherche est de nature exploratoire. Elle vise à découvrir un phénomène contextuel et en élaborer un modèle que la littérature ne propose pas déjà. En effet, les typologies identifiées dans la littérature n'ont pas été forgées sur notre terrain d'étude. De même, l'analyse des conceptions de la performance, ou de l'utilisation des outils de gestion n'ont pas été abordées dans le contexte intercommunal. En ce sens, l'interprétation que nous cherchons à produire de l'utilisation des outils de gestion dans les OI s'apparente une recherche exploratoire hybride puisque son objectif est la proposition de résultats théoriques novateurs (Charreire et Durieux, 2003 : 57), fortement enracinés (Glaser et Strauss, 1967) et fruit d'un aller-retour entre des observations et des connaissances théoriques (Charreire et Durieux, 2003 : 70).

Pour ce qui est du choix du mode de raisonnement, la démarche hypothético-déductive supposant par avance ce que nous allons découvrir a été rapidement écartée (Kirk et Miller, 1986). Quant à la démarche inductive, elle suppose que le chercheur n'ait pas d'idées préconçues, de culture théorique ou de bagages. Cette hypothèse de la tabula rasa reste fortement critiquée par des auteurs tels que Miles et Huberman (1994). Par ailleurs, le « bagage » du chercheur lui permet de constituer un cadre de l'étude et d'orienter son attention vers les zones critiques (Crozier et Friedberg, 1977). Il serait donc préjudiciable de s'en priver d'emblée. Eisenhardt (1989) conseille pour sa part de spécifier la problématique de la recherche, et éventuellement d'identifier des variables importantes grâce à la littérature existante ; mais d'éviter de réfléchir aux relations entre les variables et aux théories existantes au début de la recherche. Par ailleurs, la démarche inductive qui, à partir d'observations doit dégager des lois universelles, implique un nombre conséquent d'observations.

La démarche hypothético-inductive ou abductive est, elle, préférée lorsque le chercheur explore un contexte complexe et rare. Pour Koenig (1993), l'abduction est un procédé bien adapté aux recherches exploratoires visant à découvrir des régularités dans la réalité sociale.

Au vu de ces considérations, une approche hypothético-inductive nous semble plus à-même de répondre aux spécificités de notre recherche dans la mesure où elle transcende la forte structuration de la démarche hypothético-déductive (pouvant scléroser l'apparition d'idées nouvelles) et la grande souplesse de la démarche inductive. En effet, l'objectif n'est pas ici de générer de loi universelle, ni de tester un modèle existant, mais bien de proposer de nouvelles

conceptualisations théoriques, aussi rigoureuses et robustes que possible concernant l'utilisation d'outils de gestion.

1.2 - Une approche qualitative

Le choix d'une approche qualitative est fortement déterminé par : le caractère exploratoire de notre recherche (Baumard et Ibert, 2003 : 92) et un mode de raisonnement hypothético-inductif qui apporte une importance capitale au vécu des acteurs.

Selon Miles et Huberman (2003 : 11) les données qualitatives se présentent sous forme de mots plutôt que de chiffres. Leur intérêt est de permettre des descriptions et des explications riches et solidement fondées de processus ancrés dans un contexte local. Bien que la validité et la fiabilité des résultats issus d'un travail qualitatif fasse l'objet de contestation, nous considérons avec Baumard et Ibert (2003 : 98) que le choix entre une approche qualitative et quantitative est dicté par des critères d'efficience par rapport à l'orientation de la recherche. L'approche qualitative correspond bien à notre objectif de construction d'une compréhension fine d'une réalité sociale, locale et complexe. En effet, l'analyse de la littérature a montré à quel point le recours aux outils de gestion lie des problèmes matériels et politiques à des représentations idéelles du mode de fonctionnement de l'organisation. L'analyse de l'utilisation des outils de gestion est donc bien pour nous l'analyse d'une réalité sociale qui ne peut faire l'économie d'une attention portée aux idées des acteurs à propos des outils. Or, la recherche qualitative dépend fondamentalement « de l'observation des gens dans leur propre territoire, en interagissant avec eux dans leur propre langage, avec leurs propres mots » (Evered et Louis, 1981).

La mise en œuvre et le bricolage d'outils de gestion sont ainsi observées par le prisme des actions et réflexions menées sur ces derniers. Ainsi, cette recherche ne fait pas appel aux finalités confirmatoires ou infirmatoires d'une éventuelle analyse quantitative, mais bien aux capacités d'identification d'éléments difficilement détectables autrement que par une approche qualitative. En effet, les données qualitatives sont séduisantes à bien des égards : « Elles permettent des descriptions et explications riches et solidement fondées de processus ancrés dans un contexte local. Avec les données qualitatives, on peut respecter la dimension temporelle, évaluer la causalité locale et formuler des explications fécondes. De plus, les

données qualitatives sont davantage susceptibles de mener à d'« heureuses trouvailles » et à de nouvelles intégrations théoriques ; elles permettent aux chercheurs de dépasser leurs *a priori* et leurs cadres conceptuels initiaux. (…) Les mots, particulièrement lorsqu'ils s'organisent en un récit, possèdent un je ne sais quoi de concret, d'évocateur ou de significatif qui s'avère souvent bien plus convaincant pour le lecteur, qu'il soit chercheur, décideur ou praticien, que des pages de chiffres » (Miles et Huberman, 1994 : 22).

De surcroît, notre objet de recherche noue des données matérielles observables (forme d'un tableau de bord, membres participants à une réunion, durée et fréquences de la réunion, liste d'indicateurs…) à des données immatérielles et subjectives. Les données matérielles récoltées, qu'elles soient primaires ou secondaires, sont parfois « sensibles » (notes confidentielles, audits). Une approche qualitative du terrain par-delà son intérêt pour saisir la complexité du phénomène étudié, nous a permis de collecter ces données difficilement accessibles par un autre mode de collecte. En effet, la confrontation propre à la recherche qualitative, entre le chercheur et les répondants favorise la proximité et la confiance mutuelle.

1.3 - La méthode des cas

Les études de cas peuvent dans l'ensemble être considérées comme des études compréhensives (Yin, 1994 : 14), visant la génération de théories (Eisenhardt, 1989, 1991). Elles permettent tant l'exploration que la description et l'explication. Elles sont « les stratégies préférées pour les questions de recherche interrogeant le pourquoi ou le comment d'un phénomène » (Yin, 2003 : 1), et dès lors que l'étude « interroge un phénomène contemporain dont les frontières avec l'environnement contextuel sont floues » (Yin, 2003 : 14). La méthode des cas correspond donc bien à notre recherche qui vise à comprendre le pourquoi et le comment de l'interaction entre outils de gestion et conceptions de la performance.

Yin (2003) en précise les conditions d'utilisation qui selon lui sont corrélées au type de question de recherche, au contrôle que le chercheur peut avoir sur les comportements, et les événements étudiés, à leur apparition passée, historique ou contemporaine.

Yin propose à cet égard une grille de lecture des contraintes s'appliquant à différentes stratégies d'accès au réel en fonction notamment des types de question de recherche posées

(*cf.* tableau 2.7). Ce tableau synoptique permet ainsi de sélectionner la stratégie de recherche la plus adaptée.

Tableau 2.7 : Présentation de quelques stratégies de recherche et des situations appropriées à leur utilisation

Stratégie de recherche	Type de question de recherche	Nécessité de contrôler les événements	Nécessité de se concentrer sur des événements contemporains
Expérience	Comment ? Pourquoi ?	Oui	Oui
Etude statistique	Qui ? Quoi ? Où ? Combien ?	Non	Oui
Etude d'archives	Qui ? Quoi ? Où ? Combien ?	Non	Oui/non
Etude historique	Comment ? Pourquoi ?	Non	Non
Etude de cas	Comment ? Pourquoi ?	Non	Oui

Source: Yin (1994: 6)

Etant donné la nature de notre questionnement, les stratégies adaptées aux questions de type *« Comment, pourquoi ? »* peuvent être envisagées. Dans notre question de recherche l'expression « quelle relation » nous sert à intégrer à l'objet d'étude la question de savoir *comment* fonctionne cette relation et à quelles attentes répondent les outils, donc *pourquoi* ils sont utilisés ?

Concernant la stratégie de « l'expérience », elle nécessite un degré de contrôle des éléments important. Les circonstances sociales, culturelles, politiques, économiques ou historiques … propres à chaque situation rendent difficilement contrôlable l'environnement en matière de gestion, contrairement à une expérience physique pouvant être renouvelée. Par ailleurs, nous ne cherchons pas à encadrer le comportement des individus comme dans une expérience en laboratoire qui aurait définitivement du mal à rendre compte de la complexité des macro-organisations que sont les OI (les cas étudiés comportent respectivement 822 et 916 membres).

Seules l'étude historique et l'étude de cas semblent donc pouvoir répondre aux exigences de notre recherche. Leur différenciation s'effectue sur le degré de contemporanéité des événements considérés. Or, l'observation des OI créées à la suite de la loi du 12 juillet 1999 nous plonge dans un haut degré de contemporanéité et exclu *ipso facto* une étude historique. Selon Yin (1994), l'étude historique et l'étude de cas sont relativement proches et font appel à de nombreuses techniques similaires. Les stratégies commencent même à s'entremêler lorsque l'étude historique s'effectue à partir d'événements contemporains. L'étude de cas présente cependant un atout majeur qui est de permettre le traitement des données multiples associant interviews, documents primaires/secondaires et observations. Yin (1994) souligne d'ailleurs l'intérêt de son utilisation à des fins exploratoires, descriptives et explicatives. Plus généralement, sa capacité à explorer, décrire, tester ou générer des théories rend cette stratégie de recherche particulièrement attrayante. La construction théorique à partir d'études de cas est particulièrement appropriée lors des premiers développements sur un sujet de recherche novateur ou encore dans l'optique de renouveler les perspectives sur un sujet déjà investi par la recherche (Eisenhardt 1989). Etant donné le nombre conséquent de recherches déjà effectuées sur le management public, le pilotage de la performance et les OI, il serait difficile de considérer le thème comme novateur. Dès lors, l'intérêt de notre recherche réside davantage dans un objectif de renouvellement des perspectives sur l'utilisation des outils de gestion dans les OI.

La flexibilité des interactions entre théorie et données représente également un atout indéniable de cette méthode. En effet, l'étude de cas peut s'appuyer sur les théories existantes formant dès lors un cadre conceptuel dans lequel est identifié un nombre limité de variables pertinentes (Pandit, 2000, cité in Turc, 2003). Par ailleurs, si ce cadre peut être modifié au gré de l'interprétation des données empiriques, il permet néanmoins de structurer la masse de données. Pour Glaser et Strauss (1967), c'est la forte connexion avec la réalité empirique qui permet le développement de théories testables, pertinentes et valides. Comme le rappelle David (2000 : 200), le chercheur va sur le terrain avec une « encyclopédie incomplète», la littérature lui offre une série de possibilités pour rendre compte de ce qu'il observe, mais son travail relève autant de la mise en correspondance entre théories et données que de la révision des théories existantes.

Nous recourons donc à la méthode des cas dans une logique de construction d'une théorie intermédiaire à partir du vécu des acteurs (Bergadaa et Nyeck, 1992). Notre recherche

correspond parfaitement au processus d'élaboration d'une théorie intermédiaire présentée par David (2000 : 208) : « le chercheur va sur le terrain sans hypothèse précise *a priori*, mais avec l'objectif […] d'analyser comment un outil de gestion est reçu, c'est bien dans l'encyclopédie disponible des situations de même type *(« pattern matching »*) qu'il va puiser les comparaisons qui permettent le processus abductif, c'est-à-dire l'élaboration de conjectures explicatives de l'observation. Si de telles situations n'existent pas telles qu'elles (« autres faits mis en forme », le chercheur peut les fabriquer (*« pattern making »)* soit en combinant des « morceaux » de faits mis en forme, soit en déduisant des situations possibles à partir de théories intermédiaires ou générales ».

Par ailleurs, l'aspect holiste de la méthode des cas correspond bien à notre souhait de considérer l'OI à la fois comme le cadre et le résultat (*Organization/ Organizing*) des interactions entre conceptions et pratiques. En effet, dans l'étude de cas le chercheur essaye généralement d'acquérir la perception la plus complète possible de l'objet, « le considérant comme une entité holistique » (Benavent, 2005 : 2), ce qui implique un nombre limité de cas étudiés. Dans notre recherche, l'OI n'est pas un contexte inerte et indépendant de notre étude mais un lieu signifiant et agissant. Cela suppose de générer une connaissance vaste et détaillée de cet univers. Concrètement, dans notre recherche, des données secondaires relatives à la structure elle-même ont été recueillies (rapports d'activités, budgets, observations des Chambres Régionales des Comptes (CRC), articles de revues spécialisées-pouvoirs locaux, TPBM, Lettre du Cadre, Gazette des Communes, …) et un thème du guide d'entretien invitait les répondants à évoquer l'histoire et le fonctionnement de la structure dans sa globalité. L'« emphase sur le contexte » est une des qualités reconnues de la méthode des cas puisqu'en cherchant à comprendre autant que possible un sujet ou un petit groupe de sujets, les études de cas se spécialisent dans « des données profondes, » (*deep data*) ou « de description épaisse » (*thick description*) - qui peuvent donner à des résultats de la recherche un visage plus humain (Benavent, 2005 : 4). Cette emphase peut aider à établir le lien entre la recherche abstraite et la pratique concrète des acteurs. Ceci est justement ce qui peut conférer à une théorie intermédiaire des propriétés intéressantes (David, 2000), à la fois sur le plan de sa généralisation et de son actionnabilité (Argyris et Schön, 2002).

En résumé, notre question de recherche (comment ? Pourquoi ?) et notre démarche de recherche (une approche qualitative d'un événement contemporain avec emphase sur le contexte pour générer une théorie intermédiaire) justifient le choix de la méthode des cas.

Nous présentons à présent le mode de collecte des données mis en œuvre dans le cadre de nos études de cas.

Section 2 : Collecte des données

Une fois les modes de raisonnements explicités et les principaux choix méthodologiques justifiés, il reste à expliquer les critères de sélection des données ainsi que les modalités de collecte de ces données.

2.1 - Critères de sélection des données à collecter

La validité du construit d'une recherche repose sur la capacité du chercheur à trouver des règles permettant d'observer les concepts qui lui permettront la montée en théorisation. La liaison entre concepts et données est une démarche de traduction (Angot et Milano, 2003 : 170) qui part du monde théorique pour arriver vers le monde empirique en passant par l'opérationnalisation du concept. Cette opération suppose de sélectionner avec soin les données à collecter. Nous expliquons ici notre choix de recourir à des études de cas multiples et explicitons les critères de sélection des cas étudiés ainsi que des personnes interviewées. Nous terminons en explicitant les liens entre ces données et le mode d'analyse retenu.

2.1.1 - Des cas multiples

Selon Stake (2000), les études de cas peuvent être instrumentales (elles cherchent alors à comprendre un concept, un phénomène en vue de construire une théorie généralisable), intrinsèques (l'approfondissement d'un cas unique est l'objet essentiel de l'étude), et collectives (la multiplication des cas étant censée en fournir une meilleure explication). Compte tenu de l'objet de notre recherche et de l'état de la connaissance sur les outils de gestion, la méthode des cas que nous utilisons ici est collective. Comme le rappelle David (2000 : 193) reprenant Stake, les études de cas collectives relèvent d'une approche instrumentale « destinée à mieux circonscrire un phénomène à partir de cas multiples, dans

une optique plutôt exploratoire ». Ayant déjà souligné que notre recherche est de nature exploratoire raisonnée, les études de cas collectives lui semblent adaptées.

Glaser et Strauss (1967), Yin (1994), Hlady-Rispal (2000 : 68) définissent la notion de saturation théorique de l'échantillon comme « le moment à partir duquel l'apprentissage incrémentiel est minime, les chercheurs observant des phénomènes déjà constatés ». Ainsi l'échantillon théorique doit permettre au chercheur d'obtenir une saturation théorique, c'est-à-dire lui fournir les observations majeures pour la construction théorique.

La question de la taille de l'échantillon est alors déterminée selon les principes de réplication et de saturation. Selon Yin, les cas sont sélectionnés soit parce qu'on suppose trouver des résultats similaires (réplication de cas littérale), soit parce que selon la théorie, les résultats devraient être différents (réplication de la théorie).

L'analyse des pratiques des représentations et pratiques managériales publiques locales au travers des outils de gestion a fait l'objet d'un nombre de recherches assez restreint. Généralement, les études portant sur le management public s'intéressent à en circonscrire les enjeux normatifs (valeurs portées), à une fonction particulière (gestion des ressources humaines, management stratégique, contrôle de gestion…) ou à un domaine d'intervention (développement économique, insertion, défense…). L'approche par les outils de gestion, si elle a principalement été appliquée à des entreprises, a donné lieu a plusieurs études dans le secteur public, notamment au sein d'agences et d'entreprises publiques (David, 1995 ; Dreveton, 2006), d'établissements hospitaliers (Ferlie et *al.*, 2002) ou d'administrations centrales (Lascoumes et Le Galès, 2004). Il n'y a pas à notre connaissance de travaux abordant les collectivités territoriales françaises à travers leurs outils de gestion (Le Galès 2004, s'intéresse aux collectivités territoriales anglaises). En conséquence, il existe peu de matériaux théoriques et empiriques précisant comment et pourquoi les OI utilisent les outils de gestion. La littérature ne fournit pas d'hypothèses stables de travail sur lesquelles concrétiser notre approche et fonder notre démarche empirique. Elle a procuré des indications précieuses, sur lesquelles le cadre de cette recherche a pu être préliminairement bâti, mais les catégories et hypothèses proprement dites devront néanmoins émerger du terrain d'analyse et donc des cas étudiés. L'étude d'une seule organisation ne peut rassembler tous ces éléments. En effet, ne pouvant nous appuyer sur un construit théorique stabilisé, notre recherche ne peut viser à infirmer ou confirmer une théorie existante, à quoi sert souvent l'étude de cas unique.

Par ailleurs, nous avons déjà souligné que les éléments de contexte historiques, institutionnels, politiques et économiques ont probablement une influence sur notre objet de recherche. Or, pour comprendre comment notre objet de recherche et son contexte s'articulent, il est nécessaire d'observer plusieurs contextes organisationnels. Nous excluons alors la piste d'une approche empirique sur un cas unique. En conséquence, l'étude de cas multiples semble plus appropriée.

Notre étude portant sur les OI, nous avons opté pour une réplication de cas littérale. Selon Yin (1994), le nombre de cas de réplication littérale dépend de la faible ampleur des différences constatées et du degré de certitude souhaitée. Deux ou trois cas sont suffisants lorsque les différences mises en évidence sont importantes ou que l'on ne souhaite pas un degré de certitude important. L'analyse de la littérature nous a effectivement conduits à penser que le degré de variété/unité des conceptions de la performance et les types d'outils de gestion utilisés ne devraient pas sensiblement varier d'un cas sur l'autre. En ce sens, le choix de nos cas s'appuie sur une réplication littérale.

Cependant, l'unité d'observation de notre recherche est le manager. C'est au niveau de ses pratiques et de ses représentations que l'objet de recherche est appréhendé. Donc, si seulement deux organisations similaires sont étudiées, il y a, cependant, en leur sein une multitude de mini-cas d'utilisation d'outils de gestion et de conceptions de la performance. C'est au niveau de ces minis-cas que nous avons essayé de maximiser les différences (hiérarchiques, secteurs d'activité, statut, expérience) pour assurer la validité externe de nos résultats.

L'analyse de cas multiples devrait ensuite nous permettre de mieux comprendre les rapports entre conceptions de la performance et outils de gestion. Nous désirons pouvoir déterminer des critères communs aux cas retenus. Selon Van de Ven et Poole (1989 : 33) cette méthode comparative est essentielle pour générer et comprendre les données empiriques. Pour Yin (1994), cette méthode permet ainsi d'atteindre une validité externe correcte et surtout donne au chercheur la possibilité de comparer des situations dont les différences pourront constituer des variables déterminantes. Il s'agit en fait d'observer des régularités en comparant les éléments invariants et les disparités des différents cas observés.

Les similitudes entre nos cas donneront une validité externe aux conjectures proposées, tandis que les contrastes observés nous conduiront à relancer notre réflexion et à mobiliser des analyses nouvelles pour améliorer nos conjectures. Enfin, une étude de cas multiples est une stratégie moins exposée aux risques d'erreurs d'interprétation qu'une étude de cas unique (Lincoln et Guba, 1985).

Tableau 2.8 : Motifs d'utilisation des cas multiples

	Étude de cas unique	***Études de cas multiples***
Raison	• Permet une approche ethnographique en profondeur. • Facilite l'imprégnation du chercheur. • Permet de confirmer, remettre en question ou étendre une théorie existante. • Est utilisée pour les cas révélateurs, ou des champs d'expérimentation jusqu'alors inaccessibles à la recherche (exemplarité).	• L'étude de plusieurs cas facilite le contrôle et l'atteinte d'une validité externe satisfaisante. • Chaque cas permet d'éclairer un aspect spécifique de l'investigation. • Permet l'analyse comparative et l'extension à d'autres construits de la littérature (flexibilité et diversité d'analyse).
Limites	• Il est difficile de savoir si les observations sont dues à la validation du construit ou à l'idiosyncrasie du cas étudié. • La généralisation (validité externe) est difficile. • Est beaucoup mieux adaptée à des progressions théoriques de faible variation, ou à des cas singuliers, qu'à la novation théorique.	• La profondeur de l'investigation est limitée par des contraintes de temps. • La sélection des cas doit être minutieuse. Le risque existe d'avoir un groupe de cas non réellement comparables. • Le design de la recherche est complexe, et nécessite de nombreux va-et-vient entre données et construction empirique.

Source : Baumard (1994 : 88)

En ce qui concerne les études de cas multiples pour lesquelles nous penchons, il s'agit de bien définir la population étudiée (Eisenhardt, 1989) et le nombre de cas à effectuer.

Nous pouvons souligner ici la tension existante entre la volonté d'accroître cette population (afin d'étendre la possibilité de généralisation des résultats, et donc leur validité externe) et la nécessité d'un nombre cohérent et raisonnable de cas étudiés (permettant la simplification et l'harmonisation imposée dans le traitement transversal des résultats).

Il s'agit donc finalement d'un arbitrage à effectuer entre une représentativité/richesse des données la plus grande possible et la capacité d'en extraire des résultats concrets et harmonieux. Dans notre recherche, cet arbitrage prend la forme d'une décision quant au nombre d'outils de gestion analysés et au nombre de services rencontrés.

2.1.2 - Critères de sélection des cas

Nous avons déjà expliqué que notre recherche s'intéresse au travail des managers dans un type d'organisation précise : l'OI. Cette approche suppose une homogénéité des organisations étudiées afin de faciliter les comparaisons inter-cas.

Il convient de spécifier la nature et les critères de choix garantissant la cohérence et la pertinence des terrains retenus. A bien des égards, la sélection des lieux de collecte des données est déterminée par des variables extra-scientifiques relevant d'un certain « opportunisme » du chercheur. Dans notre recherche, l'acceptation par le terrain de l'étude et la faisabilité financière de la collecte des données se sont révélées contraignantes. En effet, le nombre d'entretiens à conduire ainsi que leur thème mythique « la Performance » nous ont valus quelques fin de non recevoir. Durant la négociation de l'accès aux terrains nous avons ainsi pu mesurer à quel point la simple expression « management public » n'est pas neutre pour certains responsables. Un doctorant inconnu voulant de surcroît s'intéresser à la performance de leur organisation a parfois suscité une certaine froideur. Par ailleurs, les responsables intercommunaux ont des emplois du temps plus que chargés et les entretiens furent fréquemment reportés. Ainsi, après la première étude de cas (cas A), un nouveau critère de sélection des cas fut la possibilité de trouver un logement peu onéreux dans la ville-centre de l'agglomération, en vue de pouvoir y passer quelques semaines. Les critères de sélection des cas ne reposent pas uniquement sur des contraintes concrètes mais sur des critères scientifiques. Il existe quatre méthodes de sélection des échantillons : probabiliste, raisonnée, par quotas ou de convenance. Pour notre recherche, nous avons opté pour un choix raisonné fondé sur des critères mis en avant dans la littérature.

Sept critères ont servi à la sélection des cas étudiés :

1) Le premier critère de sélection des cas est leur *statut juridique* : les organisations étudiées doivent être des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre créés suite à la loi du 12 juillet 1999. C'est le principal critère, puisque l'analyse de la littérature a permis de montrer que ces organisations sont l'instrument de diffusion d'une rationalité de gestion dans les collectivités territoriales. Elles sont donc le lieu privilégié pour l'analyse des pratiques managériales publiques locales.

Tableau 2.9 : Compétences des structures intercommunales

selon la loi du 12 juillet 1999

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
Compétences obligatoires		
- Aménagement de l'espace - Actions de développement économique Et si régime de la TPU (taxe professionnelle unique) : - Aménagement et gestion des zones toute sorte qui sont d'intérêt communautaire -	- Développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville	- Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire - Aménagement de l'espace - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté
Compétences optionnelles		
Au choix, 1 des 4 blocs suivants : - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Création, aménagement et entretien de la voirie - Construction et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et éducatifs	Au moins 3 des 5 blocs suivants : - Création et entretien de voirie communautaire et parcs de stationnement - Assainissement - Eau - Protection et mise en valeur de l'environnement - Construction, aménagement et entretien d'équipements culturels et sportifs communautaires	

(Source : Kerrouche, 2002 : 21)

2) Le second critère de sélection des cas précise le précédent. La loi Chevènement prévoit trois formes d'EPCI à fiscalité propre selon différents seuils de population : les communautés de communes (C.C.), les communautés d'agglomération (C.A.) et les communautés urbaines (C.U.). Plus on se déplace vers les modèles de communauté d'agglomération et *a fortiori* de communauté urbaine, plus l'intégration progresse (*Cf*. tableau 2.9). En effet, comme le montre le tableau suivant, si l'on met de côté les C.C., la plupart des compétences stratégiques sont du ressort de la structure de coopération. C.A. et C.U. sont donc plus indiquées pour observer l'émergence d'une nouvelle entité territoriale regroupant les collectivités autour d'un projet fédérateur / fédéral. Le grand nombre de compétences obligatoires et optionnelles qu'elles doivent prendre en charge nous assure de pouvoir rencontrer une grande variété d'univers professionnels et d'apprécier l'impact des outils transversaux. Enfin, les C.U. ayant été créées par des dispositifs antérieurs à la loi du

12/07/1999, nous les avons exclus de notre champ d'observation. Nous nous sommes donc concentrés sur la principale innovation de la loi Chevènement : les *communautés d'agglomération.*

3) Le troisième critère de sélection est *la population couverte par l'agglomération*. En effet, si les seuils de population encadrent la création de la C.A., ceux-ci sont assez larges pour recouvrir des réalités très disparates. A la date de sa création, la C.A. doit former au minimum un ensemble de plus de 50.000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes de 15.000 habitants. Cette double exigence réserve la création de C.A. aux zones urbaines représentant des espaces dont la taille est suffisante pour définir des politiques d'agglomération. Mais le nombre maximal d'habitants, fixé à 500.000, fait qu'il existe 171 C.A.. Au 1er janvier 2005, la taille moyenne des communautés d'agglomération est de 126 000 habitants. Afin de bien cibler le cœur de la politique intercommunale, nous avons fait le choix de restreindre notre étude aux grandes agglomérations d'au moins 300000 habitants organisées autour d'une ville centre prépondérante.

4) Le quatrième critère de sélection n'a pas de base juridique : il s'agit des *effectifs de la structure*. Celui-ci est un indicateur évident de la réalité organisationnelle de l'intercommunalité. Nous l'avons préféré au montant du budget pour deux raisons : d'une part le montant du budget est ambigu car il dépend de variables externes (richesse générale du territoire, nombre et taille des entreprises implantées) et peut cacher des coquilles vides (avec des reversements importants de la fiscalité de l'EPCI à leurs membres au travers de la dotation de solidarité communautaire). D'autre part, même si les effectifs ne sont pas un indicateur du degré d'intégration intercommunal, ils impliquent que les grands services publics locaux soient transférés à la C.A. Or, c'est l'intercommunalité au quotidien, au travers du mode de production des services publics locaux qui nous intéresse, plus que les réflexions stratégiques et territoriales qui y sont menées. Nous avons donc choisi d'observer des grandes CA *de plus de 500 employés*. Ce chiffre plancher a été retenu car dans le privé il marque la frontière entre moyenne et grande entreprise.

5) Le cinquième critère vise à assurer la comparabilité inter-cas et positionne notre choix d'observer l'intercommunalité comme une organisation publique plutôt que territoriale : il s'agit du *type de compétences exercées*. Notre avons sélectionné des C.A. ayant choisi

d'exercer au titre de leurs compétences optionnelles la totalité de les compétences *« collecte et traitement des déchets »* et l'organisation *« des transports publics collectifs »*. Le choix de ces compétences s'explique par leur importance en termes de budget, d'effectifs et de visibilité vis-à-vis des usagers. La collecte et le traitement des déchets et les transports publics font partie des grands « services du silence ». Ces compétences apportent un ancrage concret de gestion aux nouveaux EPCI qui sont principalement orientés vers l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet global d'aménagement et de développement.

L'exercice de ces compétences par les C.A. est considéré comme le moyen de moderniser et rationaliser la gestion des services publics locaux. Comme le note la Cour des Comptes : « La concomitance d'évolutions techniques, réglementaires et financières avec le déploiement des nouvelles formes d'intercommunalité à fiscalité propre rend particulièrement délicate l'évaluation de son apport particulier dans la performance des services publics en cause. [Toutefois] la nouvelle intercommunalité doit, ou devrait, être l'occasion d'une réorganisation des services publics locaux au bénéfice des usagers, à la faveur de la mutation des anciens syndicats. En second lieu, il y a lieu d'apprécier dans quelle mesure des économies d'échelle se dégagent ou, à tout le moins, de vérifier si la hausse des coûts, inévitable en raison des exigences normatives nouvelles, s'accompagne d'améliorations tangibles du service aux usagers » (Cour des Comptes, 2005 : 206). Ainsi, la prise en charge de grands services publics est une condition essentielle pour que l'observateur puisse y analyser les pratiques de management de la performance.

6) Le sixième critère vise à assurer *l'homogénéité géographique des organisations étudiées***.** Selon Thoenig (1999 : 10) en ce qui concerne l'analyse des collectivités territoriales « le manque est cruel s'agissant de comparaisons « internes », entre collectivités ou entre politiques sur un même territoire ou sur un même pays ». En effet, les organisations publiques locales sont enracinées dans des territoires fortement hétérogènes, même à l'échelle d'une seule nation. Cette variété de configurations territoriales détermine au moins partiellement les modes de gestion publique locale : « la gestion territoriale est en France extrêmement hétérogène d'un endroit à l'autre » (Thoenig, 1999 : 10). Ces différences inter-territoriales sont sensibles au niveau de la coopération intercommunale. Ainsi, les collectivités du Nord-Est et de l'extrême Nord-Ouest français ont saisi depuis une quarantaine d'années les dispositifs juridiques offerts par l'Etat pour enclencher une profonde coopération institutionnelle, alors que les collectivités du Sud ont été plus réticentes à coopérer. Une vaste

gamme de variables explicatives peut être fournie : déclin économique des territoires, sens du service public des populations, faible densité de populations… Ne pouvant contrôler rigoureusement la variété de ces paramètres, nous avons sélectionné des collectivités appartenant à une même zone géographique et culturelle. Notre choix s'est opportunément porté sur *la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (P.A.C.A.),* pour son ancrage méditerranéen et le rapport si particulier de ses habitants et élus à l'intérêt général.

7) Le septième critère opérationnalise le précédent. Un des traits distinctifs des collectivités de la région PACA est l'absence de tradition coopérative. Ainsi, *les organisations étudiées ne devaient pas être précédées d'une longue tradition de coopération intégrée*. Ce critère de faible maturité de la coopération était censé nous permettre de faire une photographie du processus de structuration de l'OI. En effet, Méchin (2001), montre l'influence de l'expérience de la coopération sur efficacité de l'organisation : « la coopération intercommunale ne se décrète pas. Un temps d'apprentissage est nécessaire pour que les relations se nouent, que des rapports de confiance entre les uns et les autres s'établissent et qu'une OI puisse émerger. C'est en cela que l'intercommunalité constitue une ressource stratégique » (Méchin, 2001 :351). L'observation d'OI dans des territoires sans tradition de coopération, nous permet d'isoler les effets d'apprentissage propres à l'organisation. En effet, la période de collecte de données (de fin 2005 à début 2007) a laissé suffisamment de temps pour juger les « effets de l'intercommunalité » (Le Saout et Madoré, 2004).

Tableau 2.10 : Synthèse des critères de sélection des cas

Identification	*Statut juridique*	*Type d'EPCI*	*Population couverte par l'organisation*	*Effectifs de la structure*	*Compétences « collecte et traitement des déchets » et « transports publics »*	*Zone géographique*	*Date de création de la structure/ Tradition coopérative*
Cas « A »	EPCI à fiscalité propre	Communauté d'Agglomération	342 000 habitants, dont 139 000 dans la ville centre	916 agents	Oui	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	1er Janvier 2001/ Faible : Communauté de communes crée en 1993 avec un périmètre bien plus faible que celui de la communauté d'agglomération
Cas « B »	EPCI à fiscalité propre	Communauté d'Agglomération	499 000 habitants dont 347 000 dans la ville centre	822 agents	Oui	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	Janvier 2002/ Aucune tradition coopérative

2.1.3 - Critères de sélection des interviewés

Dès lors que les critères de base de la sélection étaient respectés, d'autres critères sont apparus essentiels. En effet, notre unité d'observation étant le responsable (directeur ou cadre intermédiaire), nous avons préféré maximiser la variété des répondants en rencontrant des univers professionnels différents. La diversité et l'importance des compétences exercées par les OI fait que si notre recherche repose sur deux études de cas principales, on pourrait presque considérer que chaque service étudié constitue un mini-cas. C'est au niveau de ces mini-cas que nous avons cherché à maximiser les différences entre répondants (services, statuts, parcours professionnel). Cette dispersion doit nous permettre par la suite de tester la réplication des résultats découverts. Afin de déterminer le nombre d'entretiens et le type de personnes à interviewer Romelaer (2000 : 59) propose d'explorer la variété *a priori* des réponses, c'est-à-dire de commencer par noter quelles caractéristiques peuvent faire varier le contenu des réponses, et notamment :

1) le service d'appartenance ou la fonction occupée,
2) le niveau hiérarchique,
3) l'ancienneté,
4) l'âge.

Pour chacun des cas, nous avons cherché à rencontrer des individus ayant les profils les plus variés et pertinents de l'organisation. **La variété hiérarchique est assurée** puisque nous avons couvert la plupart des niveaux (directeur général des services, directeurs généraux adjoints, directeurs de services, cadres intermédiaires, agents) malgré une proportion importante de directeurs. La variété de l'ancienneté et de l'âge sont également assurées tout autant que la diversité des parcours professionnels des répondants : dix-sept ont eu une expérience de long-terme dans le secteur privé, les autres ont effectué la plus grande partie de leur vie professionnelle dans la fonction publique, mais dans des organisations, des secteurs d'activités et à des postes très variés.

Mais surtout, nous avons rencontré plusieurs types de services. La distinction services fonctionnels/services opérationnels a une importance capitale dans cette recherche. En effet, les services fonctionnels (souvent appelés « direction des moyens généraux », « direction administrative »….) ont en charge de produire de la cohérence organisationnelle et leurs actions visent à influencer le comportement des services opérationnels. Ils concentrent les

principales fonctions managériales de l'organisation (finances, RH, contrôle de gestion, systèmes d'information, logistique, commande publique, communication) et remplissent des fonctions de contrôle, de pilotage, d'animation et de coordination des autres services. La revue de la littérature a montré qu'ils sont le lieu principal d'introduction et de diffusion des outils de gestion dans les organisations publiques et qu'ils sont souvent les promoteurs d'une vision de la performance organisationnelle. Une attention particulière a été accordée à ces services fonctionnels. Nous avons interrogé l'ensemble des directeurs des fonctionnels et avons essayé de descendre au sein de la hiérarchie pour approcher les agents opérationnels (des administrateurs territoriaux aux agents de catégorie C) et de varier l'ancienneté des répondants (de la création de la structure à moins d'un an). Cela nous a permis d'avoir une connaissance aussi complète que possible des outils et dispositifs transversaux d'appréciation de la performance développés dans les organisations étudiées.

Pour évaluer la portée effective de ces dispositifs et pouvoir analyser si le souci de performance se traduisait de manière homogène dans l'organisation, il était impératif de rencontrer les services opérationnels. La grande taille des OI ainsi que la variété des compétences exercées interdisait une analyse exhaustive et approfondie de l'ensemble des services opérationnels. Nous avons donc étudié systématiquement les deux principaux services opérationnels en termes de budget, de ressources humaines utilisées et de visibilité pour l'usager : les transports publics ainsi que la collecte et le traitement des déchets. Néanmoins, quand l'occasion se présentait, nous avons essayé de rencontrer les responsables d'autres services opérationnels.

Ce choix de rencontrer à la fois des services fonctionnels et opérationnels et de rencontrer de nombreux répondants est déterminant pour garantir la validité de cette recherche. En effet, notre principale source fenêtre sur le réel est le discours des répondants. Or, Friedberg souligne que lors de ce voyage dans l'intériorité des acteurs, l'analyste doit « récupérer une extériorité, faute de quoi il serait incapable d'avoir une vision d'ensemble de l'espace d'action analysé et ne pourrait qu'adopter et paraphraser à tour de rôle les points de vue des acteurs de cet espace » (Friedberg, 1997 : 313). Il est donc essentiel de multiplier les témoignages d'acteurs qui « se trouvent dans des situations distinctes et devraient donc avoir une vision différente de la réalité, et multiplier pareillement, dans la mesure du possible, les interviews d'acteurs qui selon les mêmes critères se trouvent dans des situations sinon identiques du moins très semblables […] Avec un tel dispositif expérimental, l'analyste n'est enfermé dans

aucun des témoignages recueillis, et, par les recoupements et les comparaisons qu'il permet, il est capable de prendre du recul par rapport aux « visions et aux versions subjectives » de chacun des interviewés en même temps que de contrôler ses propres *a priori* et ceux de la structuration formelle du champ » (Friedberg, 1997 : 314).

Dans cette recherche, la forte homogénéité des cas étudiés est complétée par une forte variété intra-cas. Nous avons abordé près d'une douzaine de métiers différents dans des directions fonctionnelles et opérationnelles. Cette variété de répondants intra-cas nous autorise à considérer que notre échantillon est représentatif de la population pertinente et satisfait l'un des trois critères de la validité interne de la recherche (Campbell et Stanley, 1966). Par ailleurs, la réalisation de 47 entretiens et la variété d'univers professionnels rencontrés contribue également à renforcer la validité externe de cette recherche (Drucker-Godard, Ehlinger et Grenier, 2003 : 284). Le tableau ci-après recense le nombre de personnes interrogées et leurs fonctions :

Tableau 2.11 : Liste des personnes interrogées lors des études de cas

	Cas « A »	***Cas « B »***
Direction générale des services	Directeur Général des Services (2)	Directeur Général des Service (1)
Services rattachés à la direction générale	Directeur de la communication (2)	Directeur de la communication (2 + nombreux échanges)
	Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion : - Directeur (3) - Directeur adjoint (1) - Chargée des TdB (1)	
Directions Générales fonctionnelles	Directeur Général adjoint Ressources et administration électronique (1)	Directeur général adjoint « administration » (1)
	Directeur des ressources humaines (2)	Directeur des ressources humaines (1)
	Direction des finances : - Directeur (2) - Responsable du budget(1) - Responsable gestion financière (1) - Comptabilité (1)	Direction des finances et de la fiscalité : - Directeur (1) - Directeur du contrôle de gestion (1)
	Directeur des systèmes d'information, télécommunication et administration électronique (1)	Directeur des systèmes d'information et télécommunications (2)
	Directeur général adjoint commande publique et logistique (1)	Directeur des moyens généraux (1)
		Direction de la commande publique : - Directeur (1) - Responsable comptabilité et TdB (1)
Directions générales opérationnelles	Direction générale adjointe aux déplacements, transports et infrastructures : - Directeur général (1) - Directeur opérationnel des transports urbains et scolaires (1) - Directeur des grands projets (1)	Direction générale adjointe Transports et infrastructures : - Directeur déplacements et transports (2) - Directeur tramway (1)
	Directeur général adjoint développement local et aménagement de l'espace (3)	Directeur général adjoint proximité et développement (1)
		Directeur général adjoint aménagement et planification (1)
	Direction générale adjointe environnement et cadre de vie : - Directeur général (1) - Responsable tri sélectif et collecte des déchets (1) - Directeur des études et achats, collecte des déchets (1)	Direction générale adjointe Environnement : - Directeur collecte et gestion des déchets (1) - Responsable qualité (1)
Total	***28 entretiens***	***19 entretiens***

2.1.4 - Une analyse de contenu transversale

Les critères de sélection des cas étudiés et des répondants rencontrés sont indissociables de la démarche même de la recherche : le nombre et la variété de personnes rencontrées s'inscrit dans l'objectif de réaliser une analyse transversale des outils de gestion et implique de réaliser une analyse de contenu.

Derrière la question de recherche se cache le souhait de comprendre la structuration de l'OI. En effet, interroger les gestionnaires intercommunaux sur leurs outils de gestion et la manière dont ils conçoivent la performance en général et leur performance en particulier doit nous permettre de reconstruire pas à pas la logique globale de l'organisation. Celle-ci se situe sur deux plans : l'espace et le temps. Analyser la relation entre outils de gestion et conceptions de la performance implique d'une part, une analyse longitudinale permettant de qualifier successivement : les conceptions de la performance en vigueur avant le recours aux outils de gestion, les raisons avancées pour l'implémentation des outils, les modalités concrètes de leur mise en œuvre et identifier les mécanismes d'ajustement mutuel entre représentations et outils qui se stabilisent dans le temps. Mais d'autre part, la dimension relationnelle des outils et la dimension normative de la performance implique de circonscrire l'espace de cette relation et la diffusion dans les services des principales normativités identifiées.

La grande taille des organisations étudiées, la variété de leurs missions impliquait donc de choisir entre l'analyse d'un outil de gestion de son origine à ses effets -et donc de préférer le temps à l'espace- et l'analyse des différents outils utilisés dans l'ensemble des recoins de l'organisation- et donc de préférer l'espace au temps. *Nous avons préféré l'espace au temps*. Ce choix relève davantage d'une analyse de contenu que d'une analyse processuelle.

En effet, une analyse de cas longitudinale suppose une grande proximité du chercheur avec son terrain et une interaction qui se prolonge elle-même dans le temps. Ses modes de collecte de données privilégiées sont l'observation participante et surtout la recherche-action. Or, notre absence de compétence préalable nous a barré la voie de la recherche-action. A part notre oreille attentive qui a parfois offert aux répondants un espace d'expression libre, nous n'avions rien à offrir aux organisations étudiées. Nous avons donc choisi de multiplier les entretiens au maximum avec chaque répondant, de maximiser le nombre de répondants et leur

dispersion dans l'organisation. La maximisation de la durée et du nombre d'entretiens avec chaque répondant nous a permis d'aborder les dimensions temporelles sur leur évolution dans la structure et celle de leur outils, tandis que la variété des personnes rencontrées nous a permis de circonscrire le champ de l'influence des outils managériaux sur les pratiques des autres acteurs.

Ce choix à, en outre, l'intérêt de coïncider avec notre positionnement conceptuel vis-à-vis de notre objet de recherche. Deux éléments saillants ressortent de notre revue de littérature. D'une part, l'analyse du management public ne peut faire l'économie d'une prise en compte simultanée des idées et des pratiques ancrées dans des situations de gestion. D'autre part, les outils de gestion ont un rôle structurant et engendrent une dynamique organisationnelle qui se situe dans une dialectique entre alignement des comportements sur des objectifs univoques de performance et des processus d'apprentissage, d'exploration et d'invention (Reverdy, 2003 ; Maugeri, 2003 ; Moisdon, 1997). Mais Reverdy (2003 :193) rappelle « qu'aucune rationalisation ne peut, à partir d'en point de vue unique, mettre en ordre une organisation au plus profond de ses ramifications ». Ainsi, les outils de gestion produisent simultanément de l'ordre et du désordre selon le lieu de l'organisation où l'on se situe. Il faut rapprocher ce constat de celui du caractère essentiellement transversal des outils de gestion développés dans les organisations publiques. Rappelons brièvement que la dimension « inter » est une des caractéristiques essentielles des politiques de réforme selon Bezes (2005b : 436) et que le degré de transversalité du système de mesure de la performance est un des principaux critères d'analyse proposé par Halligan et Bouckaert (2008). L'analyse des outils de gestion dans les organisations publiques pose donc de manière cruciale cette tension entre unité et pluralisme organisationnel. Il est donc utile d'élargir l'analyse du rapport de l'acteur à son instrument vers celle du rapport d'un collectif à un ensemble d'instruments. La question de la compatibilité, des agencements, devient dès lors essentielle.

Notre mode de collecte de données nous semble pertinent pour l'analyse dialectique des outils au sein des OI. En effet, nous avons choisi de rencontrer des acteurs dans les services transversaux (ou supports) puisqu'ils sont les plus à même de développer des outils structurant l'ensemble de l'organisation. Ces rencontres nous ont permis de collecter des données concernant le substrat technique des outils, les buts officiels et les résultats attendus de leur mise en œuvre et enfin de retracer l'histoire de leur implémentation. Nous avons également choisi de rencontrer des acteurs dans les services opérationnels afin de voir si leurs

perceptions et pratiques faisaient écho à celles des services support. En somme, la variété des répondants a été maximisée à l'intérieur de chaque OI étudiée. Cette recherche vise à faire « une coupe transversale de l'objet que l'on veut étudier » (Grenier et Josserand, 2003 : 106), donc relève de l'analyse de contenu. Nous ne nions pas pour autant l'importance de la dynamique temporelle des OI (récentes et en phase de structuration), des acteurs (histoire professionnelle, temps passé dans la structure) et des outils (date d'introduction, étapes d'implémentation, séquences de transformation des pratiques des acteurs). Mais la priorité est donnée à la description de la multitude de dispositifs utilisés et de conceptions de la performance. La description de leur articulation dans différents univers professionnels au moment de l'étude est un objectif assez ambitieux (Reverdy, 2003 : 212) et ajouter une analyse fine du processus de construction de chaque outil et des interactions entre acteurs aurait surtout conduit à nous perdre.

Cette description mêle un travail de décomposition et d'identification de formes (Grenier et Josserand, 2003 : 110). Trois décompositions sont opérées en s'appuyant sur notre cadre conceptuel:

1) Une décomposition des outils de gestion utilisés selon leur degré de précision.
2) Une décomposition de la forme du système de mesure et de management de la performance, selon son degré de transversalité et d'incorporation, en mobilisant la grille d'analyse de Bouckaert et Halligan.
3) Une décomposition des conceptions de la performance et de la culture organisationnelle, sur la base d'un codage émergent des entretiens effectués.

Pour faire ressortir l'interdépendance entre ces éléments, un travail d'identification de formes sera conduit. Il s'appuiera sur les apports de recherches antérieures. En effet, la mise en relation des types d'outils utilisés, de leur diffusion dans les services, du degré de convergence des acteurs quant aux outils de gestion et aux définitions de la performance, nous permettra d'identifier quel type de management de la performance est pratiqué dans les organisations étudiées en mobilisant la grille d'analyse de Bouckaert et Halligan (2008) et d'identifier le modèle de management public intercommunal.

Il s'agit désormais de présenter les modalités concrètes de la collecte des données.

2.2 - Les modalités de collecte des données

Nous présentons ici la manière dont nous avons eu accès au terrain ainsi que notre stratégie de collecte des données primaires et secondaires.

2.2.1 - La négociation de l'accès au terrain

Malgré le devoir de rendre des comptes qui s'impose aux organisations publiques, il est apparu très clairement et très tôt que les C.A. seraient des terrains difficiles à observer, tant l'existence même de ces organisations est sujette à débats et remises en cause. De surcroît, le rapport de la Cour des Comptes publié en 2005 pointait que le principal objectif des OI, l'obtention d'économies d'échelles, n'avait pas été atteint. Cette absence de sérénité est apparue lors d'échanges informels avec des chefs de services rencontrés en marge de rencontres professionnelles. Lorsque je leur demandais s'ils pouvaient m'accorder un entretien, la nécessité d'obtenir une autorisation préalable de la direction générale des services (DGS) m'était rétorquée.

Il a donc fallu obtenir, pour chacun des cas étudiés, un « parrainage » de la part du sommet de l'organisation. Dans le cas « A », notre parrain fut le DGS. Celui-ci étant également intervenant au sein de L'Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, une lettre de recommandation lui a été envoyée par le directeur de l'UFR, également directeur de cette recherche, afin qu'un entretien me soit accordé pour réfléchir à l'opportunité de s'intéresser à son organisation. L'objectif de cette rencontre était de créer un climat de confiance et de limiter les risques d'être « contaminé » par le parrain. La construction de la confiance est passée par l'explicitation des principales intentions scientifiques de la recherche, notamment que nous ne cherchions pas à mesurer la performance, mais à connaître les dispositifs mis en œuvre pour l'atteindre, et en précisant que toutes les données récoltées seraient anonymisées. Ce premier cadrage général a rendu le climat favorable et notre parrain s'est montré intéressé. Nous en avons donc profité pour lui présenter les grandes lignes du guide d'entretien en réalisant justement l'entretien. Une fois que son accord semblait acquis, notre objectif était de garder le pouvoir de sélection des répondants et d'apparaître comme un « novice ingénu et compatissant » auprès des répondants (Mitchell, 1993 :14). Nous avons obtenu le droit de se recommander de lui auprès de tous les agents que nous cherchions à rencontrer. Pour éviter le risque d'apparaître comme une « tête chercheuse » du D.G.S. nous

avons utilisé la formule suivante lors des demandes téléphoniques d'entretiens : « j'ai rencontré M. « X » qui m'a donné son accord pour rencontrer les membres de la communauté ».

Dans le cas « B », nous avons été doublement parrainé. Tout d'abord par le directeur de la communication. Celui-ci est entré en contact avec mon centre de recherche afin d'établir un partenariat en vue de créer une société de conseil sur la thématique du « pilotage de la performance des services publics locaux ». Il souhaitait nous voir réaliser une enquête sur les pratiques de pilotage de performance. Lors de notre rencontre, nous avons accédé à sa demande tout en suggérant que la conduite d'études de cas permettrait de donner de la chair et de la profondeur à cette enquête. Il a dès lors proposé de nous ouvrir les portes de sa communauté. Celui-ci a ainsi obtenu l'autorisation de rencontrer les responsables auprès du D.G.S.. Vu le contexte de ce parrainage, il m'a fallu rapidement montrer ma distance au premier parrain. J'ai donc rencontré le DGS pour lui demander l'autorisation de faire valoir son soutien à mon étude. Me recommander du DGS me permettait de mettre en valeur le caractère universitaire de cette recherche et son extériorité.

Dans les deux cas, une fois l'autorisation et la recommandation obtenues de la DGS, nous avons approché progressivement les répondants. En effet, la liberté dans le choix des répondants nous a permis de procéder par grappes descendantes. Nous avons, chaque fois que la situation l'exigeait, cherché à respecter les structures hiérarchiques. La manière d'aborder les répondants fut la suivante : nous commencions par joindre le secrétariat des directions générales adjointes sélectionnées. Ce coup de téléphone durant lequel nous présentions l'étude et notre recommandation nous servait à enrôler la secrétaire pour être sûr qu'elle transmette notre demande. Nous proposions immédiatement d'envoyer un courrier plus formel à l'attention du directeur général adjoint. Une fois l'accord de principe obtenu, je reprenais contact avec la secrétaire pour arrêter la date de l'entretien. Selon le type de service, l'entretien avec le DGA se concluait par une autorisation de rencontrer les agents de son service. Une fois arrivé au niveau hiérarchique inférieur, la prise de contact fut plus facile et plus collective. En effet, beaucoup de services travaillent en *open space*, si bien que parfois le lieu de l'entretien m'amenait à rencontrer plusieurs agents, à présenter brièvement la raison de ma présence et finalement à accrocher l'entretien suivant.

Dans l'ensemble nous avons choisi une démarche ouverte où nous présentions les grandes lignes de notre recherche en mettant en avant notre ingénuité vis-à-vis du sujet, pour faire entendre aux répondants que nous étions là pour découvrir leur travail, non les inspecter ou les auditer. Par ailleurs, nous avons été très attentif au respect des contraintes de travail des individus, préférant déplacer un rendez-vous, l'annuler à la dernière minute et le positionner à des périodes plus calmes et plus faciles pour les interviewés. Cela a parfois permis de créer un sentiment de redevabilité du répondant envers le chercheur, précieux pour le début de l'entretien.

2.2.2 - La collecte des données

Nous avons adopté ici une méthode non structurée de collecte des données (Allard-Poesi et *al.*, 2003) dans le but d'obtenir des informations les plus naturelles possibles. La collecte des données s'est effectuée essentiellement à travers trois sources de preuves que sont l'entretien, l'observation directe et la documentation (Yin, 1994 : 80).

Baumard et al. (2003) distinguent les données primaires des données secondaires. Ils soulignent notamment l'importance et l'intérêt qu'il y a à les conjuguer. Les données primaires correspondent à celles obtenues directement par le chercheur auprès du phénomène observé ou des acteurs impliqués (*cf.* observation directe et entretiens). Les données secondaires représentent quant à elles des informations dites de « seconde main ». Elles ne présentent bien entendu pas les mêmes caractéristiques en termes de manipulation. Nous avons adapté la stratégie de collecte des données selon les cas, mais dans l'ensemble les entretiens ont constitué la principale source d'information.

2.2.2.1 - Les données primaires

Pour le cas « A », nous avons réalisé 28 entretiens auprès de 19 personnes et avons assisté à deux réunions publiques ainsi que deux réunions hebdomadaires entre directeurs. Nous avons récolté lors des entretiens une grande quantité de documents plus ou moins officiels ou confidentiels (notamment des notes confidentielles du contrôleur de gestion à l'attention de la présidence ainsi que des prospectives financières et rapports d'audit). Dans le cas « B », nous avons réalisé 19 entretiens auprès de 16 personnes et recueilli également des données secondaires lors de la plupart des entretiens.

Des entretiens individuels semi-directifs

Le caractère exploratoire de notre recherche nous a conduits vers des entretiens individuels semi-directifs. La conduite d'entretiens exige de la part du chercheur de nombreuses qualités telles que la capacité à poser des questions, la capacité d'écoute, la flexibilité et l'adaptabilité. Afin de renforcer notre appréhension du terrain nous avons participé à des séminaires de conduite d'entretien et effectué plusieurs simulations d'entretien avec notre directeur de thèse. Enfin, nous avons testé notre guide d'entretien auprès de 6 experts avant de réaliser les études de cas. Cette préparation à la conduite d'entretien nous a permis d'en éviter les principaux écueils.

Avant de détailler le déroulement des entretiens, nous présentons ici les questions relatives à la directivité des entretiens, à l'élaboration et l'évolution du guide d'entretien.

Choix du degré de directivité

Selon Evrard et *al.* (1993 : 91), « le principe de la non-directivité repose sur une attention positive inconditionnelle de l'investigateur : le sujet peut tout dire et chaque élément de son discours a une certaine valeur car il renvoie de façon directe ou indirecte à des éléments analytiques de l'objet de recherche ». Nous avons réalisé des entretiens semi-directifs et utilisé un guide d'entretien en vue d'aborder un certain nombre de thèmes préalablement établis. Cependant, « un entretien se déroule rarement comme prévu… Le guide des questions principales peut être modifié… Certaines questions peuvent être abandonnées » (Baumard et al., 1999 : 236). Ces aléas liés à la situation d'entretien sont garants de la spontanéité et de la naturalité du discours. Aussi, le questionnement des individus doit être ajusté en fonction des connaissances qu'ils sont le plus à même de fournir. « Les deux parties [acteurs] associées à l'interview sont nécessairement et inévitablement actives. Chacune est impliquée dans la construction de sens. Les significations ne se développent pas simplement par un juste questionnement, elles sont assemblées activement dans la communication occasionnée par l'interactivité de l'entretien. Les répondants ne sont pas tant des dépositaires du savoir – trésors d'information attendant les fouilles – que des constructeurs du savoir en collaboration avec les interviewers » (Holstein et Gubrium, 1985 : 4).

Le guide d'entretien devait donc contenir des thèmes de questionnement communs, mais aussi permettre d'intégrer des questions qui n'avaient pas été prévues au départ ou de modifier l'ordre de certaines questions. A cet égard, nous avons été amenés à modifier l'ordre des

thèmes abordés. En effet, cherchant à connaître les pratiques concrètes d'utilisation des outils de gestion et non exclusivement la perception des acteurs vis-à-vis des outils et de la notion de performance, les questions et relances ont laissé une large place à la description des actions quotidiennes, des comportements, des motivations, des intérêts des individus. Ainsi, nous connaissions par cœur les questions du guide d'entretien, ce qui nous a autorisé à les poser au moment qui semblait le plus naturel.

Le guide d'entretien utilisé

Le guide d'entretien comportait les quatre thèmes suivants :

1) **Contextualisation :**

Les questions posées invitaient le répondant à nous faire part de son histoire professionnelle, de sa formation, de son statut. Nous invitions ensuite le répondant à nous présenter son parcours et ses responsabilités au sein de l'OI. Selon les répondants, nous avons parfois élargi ce thème au rôle de son service dans l'organisation. Par ailleurs, lorsque le répondant avait exercé le même type de responsabilité dans d'autre niveaux de collectivités, nous avons cherché à savoir si et comment l'intercommunalité avait modifié sa pratique professionnelle.

2) **Outils**

Des questions invitaient le répondant à présenter les outils de gestion utilisés dans son service. Ne pas lui proposer d'exemples d'outils nous permettait de restreindre les réponses aux outils les plus évidents aux yeux du répondant.

Ensuite, et en fonction du degré de précision spontanée du répondant toute une série de questions invitaient le répondant à rentrer dans le détail de l'utilisation des outils :

- Qui a été à l'initiative de cet outil ?
- D'où est venue l'idée de mettre en place cet outil ?
- Comment s'est passée la mise en place de cet outil ?
- A-t-elle nécessité l'intervention de plusieurs services (Systèmes d'info, RH, Communication…) ?
- Cet outil a-t-il été élaboré par le personnel de la communauté ?
- Cet outil est-il utilisé par plusieurs services ?
- Avez-vous eu recours à une aide extérieure (consultants, réseaux professionnels, réseaux de collectivités…) ?
- Qui s'en sert dans votre service ?

- A quoi sert-il ?
- Comment s'en sert-on ?
- Y a-t-il eu des problèmes lors de sa mise en place (paramétrage, réticence des personnels, dysfonctionnements significatifs)?
- Quelles sont les personnes en charge de son fonctionnement ?
- Dans l'ensemble, êtes-vous satisfaits de cet outil ? Pourquoi ?
- Pensez-vous que cet avis soit partagé ? Pourquoi ?

Certaines questions très descriptives n'ont pas été posées systématiquement, dans la mesure où une fois un outil nouveau repéré nous cherchions à collecter des informations tangibles et techniques à son sujet, pour ensuite nous concentrer sur des questions relatives aux usages auprès des répondants suivants.

3) Performance

Ce thème invitait le répondant à expliciter sa conception d'un « bon » travail. Quand le contexte le permettait, nous avons commencé par demander une définition abstraite de la performance pour s'orienter vers les critères de performance individuelle, du service où exerce le répondant, avant de terminer par la performance globale de l'organisation.

Nous passions ensuite à la question de l'évaluation de la performance afin d'identifier les dispositifs développés au sein de la structure et connaître la perception du répondant vis-à-vis de ces outils. Nous cherchions également à déterminer *sur quoi* et *par qui* le répondant se sentait évalué pour mesurer le degré de convergence avec les procédures existantes d'évaluation.

Lors des entretiens au sein des directions des finances et du contrôle de gestion, nous demandions si la communauté envisageait de mettre en œuvre une démarche de type LOLF, pour ensuite recueillir leurs impressions relative à la LOLF et ce qu'elle représentait à leurs yeux.

4) Environnement :

Ce dernier thème devait permettre de faire ressortir les traits et valeurs distinctifs des intercommunalités en générale et de l'organisation particulière du répondant. Ainsi, plusieurs questions portaient sur :

- Les différences entre les personnes travaillant au sein d'OI et celles d'autres niveaux de collectivités.
- Les moyens à disposition des répondants pour comparer leur travail.
- S'il existait à leurs yeux une communauté exemplaire.
- S'il y avait selon eux des valeurs propres aux intercommunalités.

Ces questions très ouvertes ne visaient pas à obtenir de réponse directe et définitive du répondant. Elles permettaient surtout de ré-aborder les deux thèmes précédents au cas où le répondant les aurait abordés trop brièvement. Par exemple, le thème de la comparaison a parfois été utilisé pour savoir si à leur connaissance d'autres collectivités avaient implémenté le même type d'outil. Cela amenait le répondant à aborder quelques exemples qui permettaient de revenir sur son propre cas.

Description des entretiens

Les entretiens se sont déroulés de la façon suivante :

- Courte introduction visant à présenter le cadre de l'étude, l'objet de l'entretien, prendre contact, mettre à l'aise, garantir l'anonymat de l'entretien ;
- Questions de départ toujours très larges, historiques et contextuelles ;
- Des questions plus personnelles sur le travail quotidien, comment la personne conçoit son rôle dans l'organisation, le rôle de son service ;
- Demande régulière de précisions pendant l'entretien afin de mieux saisir des points obscurs ou de croiser certaines réponses avec celles d'autres interviewés ;
- Des questions de relance pour identifier les principaux collaborateurs quotidiens du répondant, dans son service et dans l'organisation ;
- Une question finale invitant l'interviewé à compléter l'entretien, ajouter une question ou un commentaire ;
- Ouverture sur la possibilité de recontacter la personne en cas de besoin de précision.

Dans un souci de détachement dans la prise de notes, d'attention soutenue portée au déroulement de l'entretien, et d'obtention de données discursives plus complètes et plus fiables, nous avons exprimé le souhait, auprès des interviewés, d'enregistrer les entretiens. Cependant, étant donné la nature de notre sujet de recherche, l'enregistrement des entretiens n'a pas toujours été accepté. Afin d'instaurer un climat de confiance et d'éviter les réticences ou une prudence excessive dans les propos (ce qui aurait largement limité la richesse des données obtenues) nous avons préféré, lorsque la situation d'enregistrement était mal perçue, nous limiter à la prise de notes. Cette mise en confiance nous a paru en effet primordiale, et l'absence d'enregistrement être un problème marginal en comparaison.

Pour conduire le répondant à développer ses réponses, il nous semblait nécessaire de laisser un temps de silence après chaque réponse. Afin de rendre ces « blancs » le plus naturel possible, nous terminions de noter les dernières paroles du répondant. Par ailleurs, la prise de note durant les entretiens permet d'enregistrer des informations « implicites », expressions du visage, ton de la voix, comportements divers, qui complètent la stricte retranscription du discours. Elles permettent aussi d'éviter un biais de « rationalisation des acteurs » (Starbuck et Milliken, 1988). Enfin, les notes du chercheur sont également utiles lorsqu'il s'agit de pallier un incident technique.

Nos entretiens étaient d'une durée moyenne d'une heure et demie (oscillants entre une heure et trois heures) ce qui constitue un temps suffisamment long pour laisser l'interviewé s'investir et exprimer ses idées. Dans une démarche complémentaire à l'obtention de ces données primaires, nous nous sommes également appuyés sur le recueil et l'utilisation de données secondaires.

2.2.2.2 - Les données secondaires

Les données secondaires ont joué un double rôle dans notre démarche. Elles ont été à la fois utilisées dans le but de recouper les informations apportées par les entretiens (Yin, 1994) et en tant que données de base. A ce titre, la distinction entre données secondaires internes et données secondaires externes est importante. En effet, la plupart des données secondaires internes nous ont permis de connaître les fondamentaux budgétaires et programmatiques de l'organisation. L'aide précieuse d'un contrôleur de gestion nous donnant accès à tous les rapports d'audits et à ses notes confidentielles très critiques sur la gestion de la communauté A à constitué une exception d'une grande richesse. Par ailleurs, nos analyses ont été

grandement facilitées par les nombreuses données secondaires externes produites par les organismes de contrôle publics. Par ailleurs, la lecture de la presse quotidienne locale donne de nombreuses clés politiques de lecture. Celle-ci fut notamment précieuse pour la compréhension du cas « B », agité de nombreuses péripéties juridiques.

Ces données secondaires ont été d'une grande utilité. En effet, l'analyse de ces documents a permis d'obtenir des éléments essentiels à la compréhension des cas (Weick, 1993) ainsi qu'une fiabilité des données, dans le sens où elles permettent à la fois une stabilité de recueil et une approche de la réalité sans la déformation liée au phénomène de rationalisation a posteriori (Holstein et Gubrium, 1995 : 9).

On trouvera dans les annexes 1.1, 1.2 et 1.3 les tableaux répertoriant les données secondaires internes et externes recueillies et analysées pour chaque cas. Y sont précisés leur origine, leur date d'émission ainsi que leur contenu sommaire.

Ces données primaires et secondaires ont été analysées conjointement afin d'exploiter leur complémentarité. Ce « procédé d'utilisation de modes multiples de perception » (Stake, 2000 : 443), ou triangulation (Jick, 1979 : 604), a permis de vérifier la validité de nos interprétations ainsi qu'une meilleure compréhension et profondeur de la recherche (Lincoln et Denzin 2000).

Section 3 : Analyse des données

Nous détaillons ici les modalités de traitement des données qualitatives. Nous nous proposons tout d'abord d'évaluer le niveau de fiabilité des codages réalisés pour ensuite traiter plus particulièrement des techniques utilisées pour l'analyse des données.

3.1 - La chaîne de preuves

La *« chaîne de preuves »* (Miles et Huberman, 1994 ; Yin, 1994) concerne la fiabilité de la construction théorique et entre dans le cadre de la condensation des données préconisée par Miles et Huberman.

Le principe du maintien de la chaîne de preuves consiste à permettre à un observateur extérieur de suivre le déroulement de n'importe quelle preuve présente depuis la question de recherche initiale jusqu'aux conclusions du cas. En d'autres termes, le lecteur de l'étude de cas doit pouvoir parcourir le chemin inverse et remonter des conclusions aux questions de recherches en passant par les fondements théoriques, propositions et types de recueil de données liés à l'investigation empirique.

Pour cela, il convient selon Yin (1994) de préciser les techniques d'analyse de données le plus clairement possible afin que le lecteur puisse reconstituer de manière rétroactive les étapes de la démarche empirique. Concrètement, en ce qui concerne la catégorisation des données, la lisibilité de la méthode employée dépend de la finesse et du caractère explicite du codage des données. Ce processus de transformation visant au découpage de l'information en séries de mots présente le risque d'une perte de sens des informations. Ainsi, le degré de formalisation adéquat résulte d'un arbitrage entre la conservation d'une richesse des informations et leur mathématisation pour en faciliter l'exploitation.

Plus largement, ce sont les notions de fiabilité et de validité de la recherche qui sont à prendre en compte. La fiabilité définit la stabilité des outils, en d'autres termes, leur capacité à obtenir des résultats similaires à chaque application. La validité mesure quant à elle l'aptitude de ces mêmes outils à produire une information correcte, reflétant la réalité sans la déformer. La présentation des différentes étapes de l'analyse des données permet au lecteur de juger de la validité interne de la recherche. Ces étapes sont présentées ci-après.

3.2 - Etapes de l'analyse des données

Nous avons déjà justifié notre recours à l'analyse de contenu descriptive pour lier données et concepts. Il convient à présent de décrire les différentes étapes de cette analyse.

Le processus d'analyse est difficile à décrire et à restituer (Perret, 1994). Il peut être théoriquement décomposé en trois phases (Miles et Huberman, 1994), à savoir :

1) la condensation des données, qui renvoie à l'ensemble des processus de sélection, centrage, simplification, abstraction et transformation des données issues des notes de terrain et des retranscriptions ;

2) La présentation des données, qui correspond à un ensemble organisé et condensé de données permettant d'inférer des conclusions et d'agir ;
3) Les conclusions, qui, embryonnaires et vagues au départ, deviennent de plus en plus explicites et enracinées au fur et à mesure que le processus d'élaboration/vérification des résultats se met en place.

Néanmoins, ces trois phases n'ont pas été cloisonnées de façon aussi étanche dans le déroulement de la recherche. L'analyse commence dès la collecte des données : la forme plus ou moins directive de l'entretien, le choix des questions, des observations, la sélection des documents, constituent les prémices de l'analyse. Miles et Huberman (2003 : 101) recommandent une analyse en cours de recueil des données permettant au chercheur d'alterner un travail de réflexion sur les données déjà collectées et une mise au point de nouvelles stratégies pour en collecter d'autres, souvent de meilleure qualité. « L'analyse devient alors une entreprise dynamique, en constante progression alimentée en permanence par le travail de terrain ». C'est un processus par ailleurs difficile à réaliser : « Créer des ponts entre l'expérience concrète et des concepts abstraits est un véritable défi pour le chercheur, tiraillé d'un côté par la perte dans « les détails diaboliques de chaque arbre », de l'autre par l'incapacité à finalement « voir la forêt » (Folger et Thrillo, 1999 : 742).

Nous présentons dans un premier temps la démarche suivie pour la condensation et la catégorisation des données relatives à chacun des terrains d'étude. Dans un deuxième temps, nous rappelons les tactiques utilisées pour garantir la validité et la fiabilité de la recherche.

3.2.1 - La condensation et la catégorisation des données

Les données collectées lors d'étude de cas multiples suivant une démarche qualitative, sont extrêmement abondantes. Cela fait d'ailleurs partie des critiques longtemps faites à cette technique : l'abondance et l'illisibilité des données (Yin, 1994 : 21). Or, il existe des outils à la disposition du chercheur lui permettant de condenser les données recueillies (Miles et Huberman, 1994 ; Silverman, 2001). « La condensation des données correspond à l'ensemble du processus de sélection, centration, simplification, abstraction et transformation des données » (Miles et Huberman, 1994 : 29). Il s'agit alors d'examiner les notes de terrain, transcrites ou synthétisées, de les disséquer, tout en préservant intactes les relations entre

segments de données. « Le processus de codage consiste à découper le contenu d'un discours ou d'un texte en unités d'analyse et à les intégrer au sein de catégories sélectionnées en fonction de l'objet de recherche » (Allard-Poesi et *al.*, 2003 : 455). Se posent alors les questions relatives au choix des extraits devant être codés.

Le choix des extraits devant être codés

Tesch (1990) distingue deux approches de langage. La linguistique traite le texte comme un objet d'étude propre ; elle collecte et analyse les mots et les phrases. L'approche sociologique quant à elle considère le texte comme « une fenêtre sur l'expérience ». Nous situons notre recherche dans le cadre sociologique considérant, comme Bliss et *al.* (1983), qu'un mot ou une locution ne contient pas sa signification comme un seau « contient » de l'eau, mais que sa signification dépend d'un choix réalisé sur son sens contextualisé. Aussi, et comme le disent Miles et Huberman (2003 : 112), « ce ne sont pas les mots mais les significations qui nous intéressent ». Selon notre perspective, les codes désignent alors des unités de signification pouvant prendre des formes variables (mots, locutions, phrases, paragraphes).

Nous avons sélectionné l'ensemble des informations issues des discours et des documents permettant de décrire les outils, leurs modes d'utilisation et le sens donné à leur utilisation dans les cas « A » et « B ». Ainsi, la condensation des données a été préparée par notre cadre conceptuel et notre question de recherche mais le principal outil de condensation fut la mise au point du système de codage des entretiens. Cela supposait de définir l'unité d'analyse, les types de codes employés ainsi que le mode de catégorisation.

Unité d'analyse

Notre approche sociologique du langage nous a conduits à opter pour une analyse de contenu thématique (Bardin, 2003) avec pour unité d'analyse la portion de phrase, la phrase entière, ou le groupe de phrase se rapportant à un même thème. Ce type d'analyse est le plus à même de nous permettre de cerner le sens donné aux mots et est le plus fréquent dans les études sur les organisations (Allard-Poesi et *al.* 2003 : 460). Cette unité d'analyse correspond également à notre choix de mener une analyse qualitative de données qualitatives. En effet, le nombre d'occurrence des mots comptent moins dans cette recherche que le sens et la valeur du propos. Cette unité d'analyse limite la condensation des données et interdit l'automatisation du traitement des données, mais elle s'impose en regard de notre objet de recherche. En effet, la structure du discours des répondants, les relations entre les thèmes abordés sont précieuses

pour « mettre à jour des relations entre des comportements organisationnels et les préoccupations des acteurs de l'organisation » (Allard-Poesi et *al.* 2003 :463) et ne peuvent être capturées que par l'analyse qualitative. Ces unités d'analyses sont regroupées en différents codes et catégories qui doivent être soigneusement définis.

3.2.2 - Codage et catégorisation : le choix d'une catégorisation descriptive sur fondements théorique et d'une catégorisation interprétative émergente

Miles et Huberman (1994) définissent différents types de codes. Les codes descriptifs ne suggèrent aucune interprétation, mais simplement l'attribution d'une classe de phénomène à un segment de texte. Les codes peuvent également être interprétatifs, le nom des catégories cherchant non plus à décrire mais à commencer d'interpréter l'information dès leur classification. Enfin les codes peuvent être explicatifs, c'est-à-dire qu'ils définissent directement des relations de cause à effet entre les données collectées. La catégorie rassemble toutes les unités d'analyse ayant des significations proches ou des caractéristiques de forme communes.

Nous avons construit un système de codage avec plusieurs niveaux de catégories.

Le premier niveau de codage renvoi directement aux 4 thèmes du guide d'entretien : *Contexte, Outils, Performance, Environnement*. Il est descriptif dans la mesure où il reflète le déroulement des entretiens et sert au chercheur à naviguer dans les données lors des analyses.

Deux catégories *Contexte Organisationnel et Environnement,* regroupent l'ensemble des informations relatives à l'histoire des organisations étudiées, ainsi qu'aux relations avec les parties prenantes.

Les catégories *Outils* et *Performance* sont les principales catégories d'analyse. Nous y avons regroupé l'ensemble des propos tenus par les répondants concernant la performance et les outils de gestion.

Le deuxième niveau de codage reste descriptif puisqu'il nous sert à décomposer les outils de gestion utilisés et à identifier les formes de management pratiquées dans les organisations étudiées. Ce deuxième niveau est en partie issu de la littérature.

Ces deux premiers niveaux ont servi de cadre auquel nous avons intégré les codages issus des études de cas. Plus on descend dans les niveaux de catégories plus les codages deviennent interprétatifs.

Cette méthode nous a permis de réaliser une analyse progressive, cherchant dans un premier temps à faire coller données et codes descriptifs, nous prévenant d'une interprétation trop rapide et cherchant à rendre possible l'émergence inattendue de données de terrain et d'interprétations. Mais quant un élément fort et nouveau apparaissait nous pouvions créer une catégorie nouvelle dont l'intitulé représentait l'interprétation que nous faisions de cette unité de texte. Notre catégorisation a donc été cadrée « a priori » en mobilisant la littérature, mais la grande majorité des catégories ont été créées durant le codage.

Pour les deux cas ce travail a consisté à lire l'ensemble des entretiens dans un laps de temps continu. Laisser passer le moins de temps possible entre la lecture des entretiens nous permettait d'avoir un souvenir précis des catégories créées et de leur contenu. Cette mémorisation permettait de garantir la similarité des unités de texte regroupées et d'être plus certains de l'originalité des unités conduisant à la création d'une catégorie.

La majeure partie du temps passé à relire et analyser l'ensemble des entretiens consiste en un travail de catégorisation *« a posteriori »* correspondant à la méthode de comparaison systématique proposée par Glaser et Strauss (1967). C'est ce processus qui permet le passage de la description des outils de gestion et des représentations de la performance à leur analyse.

3.2.3 - Procédure de codage

La catégorisation apparaît comme une phase essentielle du processus de recherche (Glaser et Strauss, 1967). Elle constitue une réduction des données recueillies dans le corps des entretiens optimisant la visibilité des données.

L'analyse catégorielle consiste au regroupement « des événements, des occurrences, des objets similaires sous un titre ou une classe commune » (Strauss et Corbin, 1998 : 103). Elle fait partie des méthodes fondamentales de la recherche qualitative (Strauss et Corbin, 1998) permettant de mettre de l'ordre dans le désordre apparent en reliant la réalité au modèle, les

données empiriques aux concepts. Elle permet également de traiter efficacement le risque de surcharge de données car elle représente un outil puissant pour la condensation des données.

Strauss et Corbin (1998) proposent différentes techniques mettant en œuvre les principes de codages ouvert, axial, et sélectif. Le tableau 2.12 reprend ces différents principes.

Tableau 2.12 : Techniques de codages issues de la théorie enracinée

Etapes	***Techniques***	***Trame : théorie enracinée***
Etape 1	***Codage in vivo*** (Strauss et Corbin 1998) : fragmentation du texte en codes labellisés suivant les ensembles de mots, de phrases ou de paragraphes sélectionnés.	**Codage ouvert**
Etape 2	***Méthode de comparaison constante*** (Lincoln et Guba 1985) : création de catégories et de sous-catégories à partir des codes in vivo.	
Etape 3	***Codage relationnel*** (Lincoln et Guba 1985) : mise en évidence des liens existant entre catégories et sous-catégories	**Codage axial**
Etape 4	***Affinement des catégories majeures par un retour théorique*** (Strauss et Corbin 1998).	**Codage sélectif**

Source : adapté de Strauss et Corbin (1998) par Maltese (2004 :185)

En ce qui concerne le codage ouvert, la mise en application de ce principe réside dans le fait de découvrir les différentes dimensions du codage dans les données elles-mêmes.
La fin du processus de codage/catégorisation peut alors se matérialiser à travers quatre critères mis en évidence par Lincoln et Guba (1985 : 350) :

- *L'épuisement des sources* : qui est effectif si et seulement si des sources peuvent être recyclées et retranscrites plusieurs fois ;
- *La saturation des catégories* : qui consiste à continuer la récolte de données jusqu'à ce que l'apport marginal d'une nouvelle information soit nul ;
- *L'émergence de régularités* : qui consiste à intégrer des codes jusqu'à ce qu'il ne soit plus possible de trouver des propriétés communes formant des catégories ou sous-catégories ;
- *La sur-extension* : qui intervient lorsqu'une nouvelle information ne contribue pas de manière efficiente à l'émergence d'une catégorie viable.

Le « codage axial » est « la procédure permettant de relier les catégories aux sous-catégories » (Strauss et Corbin, 1998 : 123). Il permet d'ajouter des informations concernant des relations de causalité, de contexte, d'interaction entre données. Les catégories ne sont ainsi pas seulement nommées en fonction de leur cohérence interne, mais également selon les relations qu'elles entretiennent avec les autres catégories. La question essentielle est donc celle des liens, des relations existant entre les catégories.

Le « codage sélectif » enfin, est défini comme « le procédé d'intégration et d'affinage de la théorie » (Strauss et Corbin, 1998 : 143). Il permet de dépasser la simple description puisqu'il cherche à identifier une catégorie centrale à partir de laquelle sera reliée l'ensemble des propriétés de toutes les catégories qui auront été précédemment découvertes. Au final, tout en restant attentive aux construits, concepts et théories identifiés par la littérature, la technique du codage préconisée par les auteurs de la « *grounded theory* » reste largement émergente, le codage émergent favorisant l'enracinement de la théorie (Glaser et Strauss, 1967 ; Strauss et Corbin, 1998).

Notre approche diffère en certains points de cette méthode dans la mesure où les catégories de données émergentes s'inscrivent dans des catégories majeures issues du cadre théorique de notre étude. En cela, la méthode de comparaison constante explicitée par Lincoln et Guba (1985) consistant à catégoriser les données uniquement liées aux investigations empiriques n'a pas été fidèlement respectée.

Cependant, nous nous sommes rapprochés de cette méthode pour la création des sous-catégories émergentes. Nous avons donc utilisé une démarche hybride alliant la catégorisation sur fondements théoriques (cf. catégories principales et sous-catégories de premier degré) à l'émergence des données (cf. sous-catégories de deuxième degré). Ainsi, les codages successifs ont permis par une analyse comparative des découpages et regroupements effectués, de catégoriser les données. Ces codes ont été créés à l'aide du logiciel NVIVO 2.0 adapté aux opérations de découpage de texte et de catégorisation (Bardin 2003). Ce logiciel a été sélectionné pour son aide au découpage et à la classification de données textuelles, mais il n'a servi qu'à faciliter un codage manuel.

Conclusion du chapitre 2 : rappel des tactiques de validation et de fiabilisation de la recherche

Les tactiques et dispositifs visant à garantir la validité et la fiabilité de la recherche ont été évoqués tout au long de ce chapitre méthodologique puisqu'ils s'appliquent à chacune de ses étapes. Nous récapitulons ici les dispositions prises en regard des quatre principaux critères de validité de la recherche qualitative (Yin, 1994).

La validité du construit

La validité du construit est obtenue lorsque le chercheur a vérifié que la mesure des concepts est correctement opérationnalisée et éclaire bien la question qu'il pose. Elle peut être assurée par des mesures prises avant et pendant la réalisation des études de cas.

Miles et Huberman (2003) proposent, pour améliorer la validité du construit, d'utiliser plusieurs sources de données, d'établir une « chaîne d'évidence » afin de permettre à toute personne extérieure de suivre la démarche du chercheur. Pour cette recherche, nous avons adopté les mesures suivantes :

- définition des concepts clés : outils de gestion, managements publics, management de la performance
- identification de l'intérêt à étudier le management de la performance dans un contexte intercommunal,
- définition de la question guidant l'étude de terrain, des dimensions à observer, des unités d'analyse,
- test de l'intérêt du sujet et du guide d'entretien auprès d'experts
- recherche d'exhaustivité dans la collecte des données,
- utilisation de multiples sources d'évidences (données secondaires internes et externes)
- maintien d'une logique dans la collecte des données.

La validité interne

La validité interne interroge la pertinence et la cohérence des résultats générés par l'étude. Le design de la recherche est donc ici particulièrement important. Pour cette recherche, nous avons adopté les mesures suivantes dans la lignée de Campbell et Stanley (1966) et Yin (1994):

- Justification de la période d'étude
- Explicitation des critères d'échantillonnage
- Travail sur plusieurs échantillons présentant les mêmes caractéristiques
- Validation du guide d'entretien par un chercheur
- Visibilisation de l'indépendance du chercheur et de la confidentialité des travaux
- confrontation de théories divergentes (confrontation des études de cas à la littérature)
- explicitation des stratégies d'analyse,
- recherche de saturation du terrain par un recueil large de données

La validité externe

La validité externe représente la capacité d'une recherche d'étendre ses conclusions au-delà de l'univers des cas étudiés empiriquement. Elle peut être obtenue par l'inférence statistique ou l'inférence théorique. Pour cette recherche, nous avons adopté les mesures suivantes :

- explicitation des procédures de compilation et d'analyse des données,
- généralisation théorique et non pas statistique
- sélection des cas sur critères théoriques
- investigation de plusieurs cas

La fiabilité

La fiabilité assure qu'une réplication de la recherche, dans des conditions et avec des procédures identiques, permet d'aboutir aux mêmes résultats. Yin (1994) propose d'utiliser un protocole de construction de cas formalisé et de créer des bases de données des cas. Miles et Huberman (1994) suggèrent de limiter l'influence du chercheur sur le site et celle du site sur le chercheur en explicitant la mission d'étude, rallongeant la présence du chercheur sur le site, maximisant le nombre de personnes interrogées et en se tenant à la question de recherche. Enfin, Passeron (1991) propose d'expliciter le « paradigme personnel » du chercheur.

Pour cette recherche, nous avons adopté les mesures suivantes :

- protocole de recherche,
- explicitation des choix épistémologiques,
- explicitation de notre rapport à la recherche
- explicitation de la démarche et des outils utilisés,
- explicitation de la mission aux membres de l'organisation,
- description des étapes de la recherche

Le tableau suivant reprend brièvement les critères de validité et de fiabilité de la recherche, avec leurs définitions et les tactiques mises en œuvre dans ce travail afin d'en assurer l'amélioration.

Tableau 2.13 : Tactiques utilisées pour renforcer la validité et la fiabilité de la recherche

	Validité du construit	***Validité interne***	***Validité externe***	***Fiabilité***
Définition	Degré d'adaptation de la méthodologie à la question de recherche et des mesures opérationnelles au concept étudié.	Vérification de la pertinence et de la cohérence interne des résultats.	Degré de généralisation des conclusions de la recherche.	Capacité à retrouver des résultats similaires par l'application de la même démarche de recherche dans des circonstances semblables.
Tactiques d'amélioration utilisées	- Définition précise des concepts « outils de gestion » et « performance » après analyse de la littérature ; - Définition des critères de sélection des cas - Triangulation des sources de données ; - Etablissement d'une chaîne des preuves.	-Recherche de cohérence entre les différentes étapes du projet de connaissance ; - Analyse de la littérature et constitution d'un cadre conceptuel initial ; - Itérations successives entre les résultats empiriques et la littérature.	- Méthode multi-cas dans un souci de réplication ; - Principe de généralisation analytique des résultats en échange de la généralisation statistique.	- Description détaillée des différentes étapes de la recherche : stratégie de recherche, - Stratégie de collecte des données, - Méthodes et techniques d'analyse des données.

PARTIE III
ETUDES DE CAS ET DISCUSSION

INTRODUCTION

Nous avons dans la première partie de la recherche montré que les pratiques managériales publiques reposaient sur une multitude de dispositifs et des finalités variées. Nous avons fait émerger un cadre conceptuel permettant d'observer et d'interpréter l'utilisation des outils de gestion dans les organisations intercommunales.

La deuxième partie nous a permis de préciser les implications méthodologiques de notre objet de recherche. Le repérage des outils dans plusieurs niveaux et domaines de gestion permet de construire une cartographie synthétique des outils de gestion effectivement utilisés dans les communautés étudiées. Cette analyse large, tant par le périmètre des personnes rencontrées, que par le nombre des outils de gestion pris en compte, nous semble indispensable à la compréhension de l'architecture globale du management des communautés.

L'objet de cette troisième partie est de présenter et d'analyser les résultats de nos observations, puis de les discuter. Les deux premiers chapitres sont consacrés à la présentation et à l'analyse des deux cas étudiés. Le troisième chapitre est dédié à leur discussion. Il propose une analyse transversale des deux cas et une confrontation théorique des résultats de la recherche.

CHAPITRE 1

ANALYSE DU CAS A

Introduction

Nous analysons ici la première communauté étudiée, appelée communauté « A ». La présentation de ce cas se déroule en deux temps : nous proposons une analyse descriptive (section 1), suivie d'une analyse de contenu (section 2).

L'analyse descriptive vise à présenter la réalité matérielle de la communauté. Il s'agit d'une part de présenter le contexte historique et géographique de la communauté ainsi que sa structuration politique et administrative (1.1). D'autre part, il s'agit de décrire les missions, les effectifs et l'organisation de chacune des directions rencontrées, et, les outils de gestion utilisés en leur sein (1.2). Les outils que nous présentons sont ceux évoqués par les répondants. On peut y retrouver des dispositifs matériels ou immatériels, développés librement par les gestionnaires ou dont l'usage constitue une obligation légale. Cette mise à plat des outils de gestion évoqués par les répondants permet d'envisager leur diversité.

Nous abordons ensuite l'analyse de contenu, qui vise à comprendre successivement la culture organisationnelle de la communauté (2.1), les conceptions de la performance et les pratiques de pilotage (2.2) et enfin le rapport des acteurs aux outils de gestion (2.3). Il s'agit de comprendre l'architecture globale du management de la performance dans la communauté.
Ces analyses se fondent sur des observations, des données secondaires internes et externes et principalement sur des entretiens semi-directifs. Aussi, afin de faciliter la lecture du cas, on peut trouver en annexes :

- Un tableau présentant le profil professionnel des personnes interrogées : leur fonction, leur ancienneté dans la structure, leur formation, un résumé de leur parcours professionnel indiquant s'ils ont ou non une expérience dans le secteur privé (annexe 2.1)
- L'organigramme général de la communauté et le positionnement dans l'organigramme des personnes rencontrées (annexes 2.2 et 2.3).
- Un tableau synthétisant les outils de gestion recensés dans les directions (annexe 3.1).

Section 1 : Analyse descriptive

1.1 - Histoire, contexte et organisation de la communauté A

La communauté d'agglomération « A » est le fruit de la transformation le 31 décembre 2000 d'une communauté de communes (CC) créée en 1993. Cette dernière avait été créée au lendemain de la loi A.T.R. le 21 décembre 1993 et regroupait alors six communes. Son périmètre s'est progressivement élargi pour en comprendre neuf en 1997, quatorze en 1998 et dix-neuf à la veille de la transformation en communauté d'agglomération.

Divers enjeux ont présidé à cette transformation. Tout d'abord, au niveau financier elle permettait d'une part, de bénéficier de la DGF revalorisée par la loi du 12/07/1999 (*cf.* Partie I, chap. 4) et d'autre part, de pouvoir ultérieurement contractualiser avec les partenaires publics dans le cadre de la loi Voynet à travers le contrat d'agglomération. Plus politiquement, les villes composant la communauté se situant dans le bassin de vie d'une métropôle. La transformation devait permettre au territoire communautaire de s'affirmer dans l'aire métropolitaine au côté d'autres structures intercommunales nouvellement crées. Un des enjeux stratégiques pour les communes étant d'éviter de se faire absorber par la communauté urbaine créée par la métropole voisine[54]. La communauté « A » est donc partiellement défensive.

[54] Cette dernière étant dans une situation financière excessivement délicate, la crainte des communes était d'être contraintes par le préfet de rejoindre la communauté urbaine, puis voir leurs ressources ponctionnées au profit de la ville centre. Ce processus de constitution stratégique de communautés en vue d'avoir à coopérer avec les collectivités non désirées à donné lieu à une recherche au titre explicite « L'intercommunalité pour s'isoler… »

1.1.1 - L'évolution du périmètre de la communauté

La transformation de la CC en CA s'accompagne d'une extension de son périmètre : quatorze communes supplémentaires rejoignent la nouvelle CA. Sur les trente-trois communes de l'agglomération, deux seulement ont été intégrées par l'intervention du préfet, les autres ayant adhéré volontairement. Enfin, une dernière commune s'est rattachée à la communauté A en janvier 2002, lui donnant son périmètre définitif de 34 communes.

Tableau 3.1 : Evolution du périmètre de la communauté A

Création 1993	Extension 1997	Extension 1998	Extension 1999	Extension/ transformation communauté agglomération 2001	Extension 2002	Nombre total de communes	Population globale (recensement 1999)	Population globale (2007)
6						6	198 334	205 651
	3					9	205 413	212 970
		5				14	221 046	229 574
			5			19	257 360	267 152
				14		33	328 466	339 775
					1	34	332 617	344 047

Source : auteur

1.1.2 - Le territoire de la communauté : un espace attractif

La communauté « A » est une grande communauté, quels que soient les angles d'analyse retenus. Ainsi au premier janvier 2008, la DGCL la classait au sein des vingt principales C.A. françaises par le nombre d'habitants (340 000) et le nombre de communes regroupées. La superficie du territoire, 1296 km², est également importante.

En 25 ans, le territoire a gagné 130 000 habitants alors que le département dans lequel il se situe enregistrait sur la même période un gain de 200 000 habitants. La communauté a donc capté l'essentiel de la croissance démographique du département. Elle est également la plus attractive pour les habitants venant de l'extérieur de la région (15% des apports exogènes à la région). Cette population possède un profil socioprofessionnel élevé puisque un actif sur trois nouvellement installé est un cadre.

Dynamique économique

La croissance de l'emploi y est soutenue sur le long-terme (2, 4% en moyenne durant les années 1980 et 1, 54% en moyenne annuelle depuis les années 1990). Cette croissance est

rendue possible par une diversification des pôles de développement du territoire. La ville centre s'est lancée dans les années 1980 dans une politique de développement des activités de service et liées à la haute technologie (informatique, micro-électronique, ingénierie technique). Le territoire communautaire dispose également d'une des plus grandes zones commerciales d'Europe et est desservi par le TGV.

L'ensemble de ces caractéristiques font du territoire de la communauté un territoire riche à tel point que le revenu médian de la population est le plus élevé de France, toutes intercommunalités confondues (INSEE, 2005). Au développement économique s'ajoute une autre variable explicative de l'attractivité du territoire : le cadre de vie.

La qualité du cadre de vie

Tous les diagnostics de la communauté font du cadre de vie du territoire un facteur explicatif de la croissance démographique et économique. Elle dispose de grands espaces naturels (50% du territoire) qui s'articulent avec une grande richesse culturelle. Si la communauté se situe dans la principale région touristique de France, elle se démarque de la moyenne régionale puisqu'elle arrive en deuxième position en termes de séjours et de nuitées. Avec près de 800 000 visiteurs par an, le tourisme représente près de 10% des revenus du territoire.

1.1.3 - Les compétences exercées par la communauté

La transformation en communauté d'agglomération a été l'occasion d'un élargissement radical des compétences de la communauté de communes. Celle-ci n'exerçait que deux compétences (protection de l'environnement - à l'exclusion des déchets ménagers - et gestion de la voirie et du parc de stationnement). La communauté élargit son champ de responsabilité sur ces compétences et en ajoute de nouvelles.
En plus des compétences obligatoires, la communauté A exerce les *trois compétences optionnelles* suivantes:

- Gestion de la voirie et des parcs de stationnement.
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (dont déchets ménagers).
- Gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

De surcroît, la communauté a adopté dans ses statuts *onze compétences facultatives* :

- Protection et mise en valeur du patrimoine naturel des espaces forestiers.
- Elaboration et mise en œuvre d'une charte intercommunale de l'environnement.
- Participation au projet de technopôle de l'environnement.
- Contribuer au maintien et au développement de l'agriculture.
- Gestion des entrées de villes.
- Diagnostics en matière de zonages relatifs à l'assainissement collectif et non collectif.
- Création et aménagement des terrains d'accueil pour les gens du voyage.
- Elaboration et mise en œuvre d'un Système d'Informations Géographiques (SIG).
- Mise en place d'une charte intercommunale d'aménagement et de développement.
- Elaboration du schéma d'orientation visant à la mise en cohérence des Plans d'Occupation des Sols (POS) communaux.
- Définition de la politique culturelle communautaire.

Avec l'évolution cumulée du périmètre institutionnel et des compétences exercées, la transformation en CA marque une rupture radicale, si bien qu'en interne, l'existence d'une CC préalable à la communauté d'agglomération semble oubliée. En effet, la plupart des répondants considèrent que la communauté a été créée en 2001. Les trois seuls répondants qui soulignent l'existence préalable d'une communauté de commune sont ceux qui travaillaient au sein de cette structure.

Le principal indicateur utilisé par les répondants pour souligner cette rupture est la croissance des effectifs. Tous insistent sur le caractère spectaculaire de cette évolution, les effectifs passant de 20 agents en 2001 à près de 950 en 2006. L'évolution de la taille de la structure est déterminée par le transfert effectif des compétences. Le premier transfert important à lieu le 1er Janvier 2003 avec la collecte des déchets ménagers : 250 personnes sont transférées. Ensuite, en 2004 avec le transfert des piscines (120 personnes) et du centre de formation (70 personnes), ce sont environ 200 personnes qui rejoignent la communauté. Au 1er janvier 2005 les personnels des musées et ceux en charge de l'assainissement rejoignent la communauté, la faisant croître de 150 personnes. A côté de ces transferts massifs, la communauté étoffe plus progressivement ses services administratifs en recourant fortement au transfert de personnel issu des communes membres. Ainsi, en 2006, la communauté atteint environ 916 employés et entre « dans une phase de stabilisation » (R7).

Tout au long de l'étude de cas, cette croissance rapide de la structure est considérée par la grande majorité des répondants comme la clé d'analyse de l'organisation.

La définition progressive de l'intérêt communautaire

La plupart des compétences doivent être exercées, comme le prévoit la loi, en fonction du principe de « l'intérêt communautaire ». Cependant, la communauté « A » n'a pas déterminé immédiatement les critères le délimitant. Ce n'est que le 20 juillet 2001 qu'elle en a fixé les contours dans une délibération de principe affirmant que sur l'ensemble des compétences de la communauté : « lorsque le périmètre de l'action ou de l'opération se développe sur le territoire de plusieurs communes ou lorsque qu'elle porte sur le territoire d'une seule commune mais présente un intérêt pour plusieurs communes membres ; qu'elle est déterminante pour la mise en œuvre des orientations communautaires […] le conseil de la communauté sera appelé à se prononcer sur l'intérêt communautaire de l'action ou de l'opération ». Dans son rapport d'observation de février 2003, portant sur la gestion de la communauté de 1994 à 2002, la CRC considère que ces critères sont peu contraignants et ne permettent pas de définir précisément les actions relevant de la communauté ou des communes. Ce n'est que fin 2003, avec l'élaboration du projet d'agglomération que des critères plus fins sont déterminés en fonction de chaque compétence.

1.1.4 - L'organisation de la communauté

L'organisation politique de la communauté

Le conseil communautaire, organe délibérant, comprend 143 délégués titulaires et 78 délégués suppléants. La répartition du nombre de délégués entre les communes membres s'établit en fonction du nombre de leurs habitants. Ainsi, la ville centre représente plus du tiers du conseil avec 48 délégués.

Le bureau constitue l'organe exécutif, il est composé du Président de la communauté et de 41 vice-présidents (maires des 34 communes membres et 7 issus de la ville-centre) et 10 autres membres. Il est en charge, sur délégation du conseil, de la gestion courante et élabore certaines décisions qu'il soumet au vote du conseil.

Il existe 12 commissions thématiques dont certaines disposent de délégations. Chaque commission est composée d'élus et de techniciens qui conçoivent et élaborent des propositions qui sont soumises au bureau et au conseil.

Enfin, la communauté a mis en place en 2002 un conseil de développement, conformément à la loi Voynet, afin d'aider à l'élaboration du projet d'agglomération. Organe consultatif, ce conseil est composé de 143 membres de la société civile. Ils représentent 4 collèges : les associations (32 représentants), les salariés (32 représentants), les employeurs (32 représentants) et 47 personnalités qualifiées. Il peut s'autosaisir de toutes les thématiques qu'il lui semblerait nécessaire d'approfondir et formule des avis sur des dossiers ou problématiques relatifs à la communauté.

L'organisation administrative de la communauté

A l'heure de l'étude, les compétences de la communauté sont regroupées en 7 directions générales adjointes (DGA) :

- Développement local et aménagement de l'espace.
- Déplacements, transports et infrastructures.
- Environnement et cadre de vie.
- Culture, sports et maîtrise d'ouvrage.
- Développement économique, insertion, emploi et international.
- Ressources et administration électronique.
- Commande publique et logistique.

Ces 7 directions générales sont placées sous l'autorité de la Direction Générale des Services (DGS) à laquelle deux directions sont directement rattachées : la direction fiscalité et contrôle de gestion, et, la direction de la communication. Enfin, un chargé de mission « pilotage, qualité et coordination des bassins de vie » travaille également auprès de la DGS.

Cet organigramme est singulier dans la mesure où il transgresse la séparation traditionnellement opérée entre directions fonctionnelles et directions opérationnelles[55]. D'une

[55] Les collectivités choisissent généralement entre trois types d'organigrammes :
- Une structuration duale avec une séparation entre les directions opérationnelles et les directions supports (finances, commande publique, RH, SI, moyens généraux…).
- Une structuration territorialisée où les directions correspondent à des zones du territoire. Chaque direction englobe les fonctions supports et opérationnelles. Une telle structuration implique une puissante administration centrale sous l'autorité du DGS.

part, toutes les fonctions supports ne sont pas regroupées au sein d'une même DGA (la DGA « commande publique et logistique » est séparée de la DGA « ressources et administration électronique »), d'autre part, certaines compétences distinctes sont regroupées au sein d'une même DGA (culture et sports).

Ainsi, comparativement à d'autres communautés, cet organigramme comporte un nombre élevé de DGA, ce que ne manquent pas de souligner les répondants venus d'autres collectivités : « ce qui m'a surpris tout d'abord c'est cette organisation là, que je n'avais jamais rencontré ailleurs. Quand j'étais dans le département nous étions trois DGA pour couvrir l'ensemble des secteurs » (R12). En fait, l'organigramme de la communauté s'est structuré progressivement sur la base des compétences transférées à la communauté (R17).

Cette structuration altère la dualité entre directions supports et opérationnelles et met en avant les compétences exercées sans pour autant fonctionner en mode projet. Elle indique une construction progressive de l'organigramme, façonnée par deux variables : historiques et statutaires. Historiques tout d'abord, car il fallait éviter aux DGA en poste au sein de la CC de descendre hiérarchiquement suite à l'absorption de leur direction dans une autre. Ainsi, les DGA historiques ont conservé leur poste même si une partie de leur mission a été transférée au sein d'une nouvelle direction. C'est par exemple ce qui explique la séparation de la commande publique de la direction des ressources.

Ensuite, le statut des dirigeants explique en partie la structuration de l'organigramme. Par exemple, le regroupement de la fiscalité et du contrôle de gestion dans une même direction est assez singulier. En effet, son directeur, ancien inspecteur divisionnaire à la direction générale des impôts aurait pu intégrer la direction de la fiscalité au sein de la direction des finances, mais « ils n'ont pas pu me mettre en dessous d'un directeur des finances, puisque je gagnais plus... Mais ils ne voulaient pas créer une DGA particulière…On m'a donc confié le contrôle de gestion » (R3).

Au total, la construction de l'organigramme de la communauté révèle une logique de structuration progressive, ménageant les effets d'antériorité de la Communauté de Communes.

- Une structuration en mode projet, où les directions opérationnelles absorbent les différentes fonctions supports.

1.1.5 - Les finances de la communauté

En 2002, la CRC constatait la situation financière saine de la communauté. A l'instar de l'ensemble des intercommunalités, la communauté « A » a connu une situation financière extrêmement positive à sa création marquée par un fort autofinancement, un endettement nul et des capacités d'emprunt importantes. Néanmoins, sous l'effet cumulé de l'apparition de surcoûts dans l'exercice des compétences, de la progression exponentielle des charges de personnel, de la réalisation d'investissements importants, de la faible intégration fiscale de la communauté et du risque de modification de la taxe professionnelle, dès cette période les responsables de l'organisation sont en alerte. Le risque d'effet de ciseau est perçu dès le départ de la communauté et annoncé dans les diagnostics financiers rédigés par le directeur des finances. C'est pourquoi dès 2005/2006 la communauté cherche à maîtriser ses dépenses en limitant le budget d'investissement de la communauté à 100 millions d'euros net et en prédéterminant les budgets de fonctionnement de chaque DGA. Au final, sur la période 2001-2007, la situation financière de la communauté se dégrade mais reste saine.

Pour illustrer cette affirmation nous présentons quelques données longitudinales sur les finances communautaires. Elles sont issues de l'exploitation de trois types de documents : les comptes administratifs de la communauté, les rapports d'orientation budgétaire et les analyses financières produites par la direction des finances.

Figure 3.1 : Evolution du volume budgétaire de la communauté

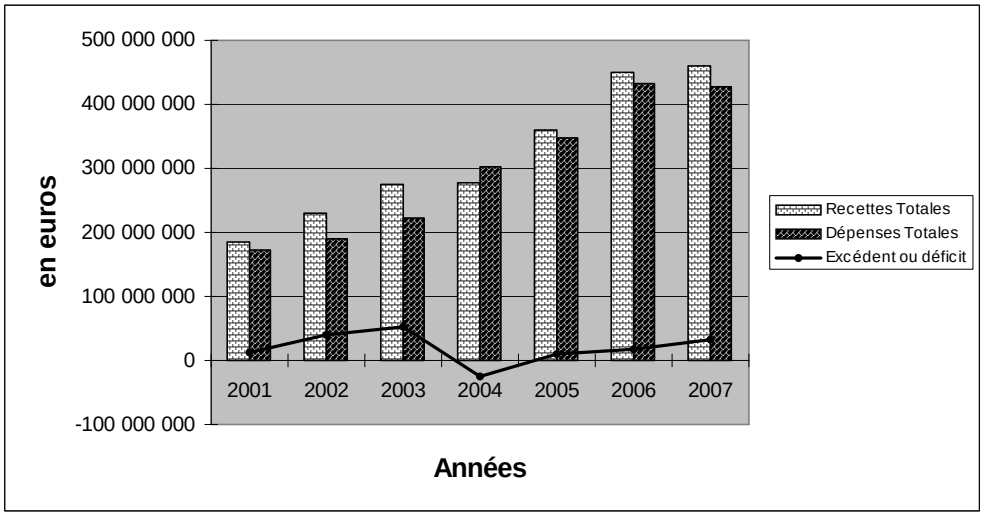
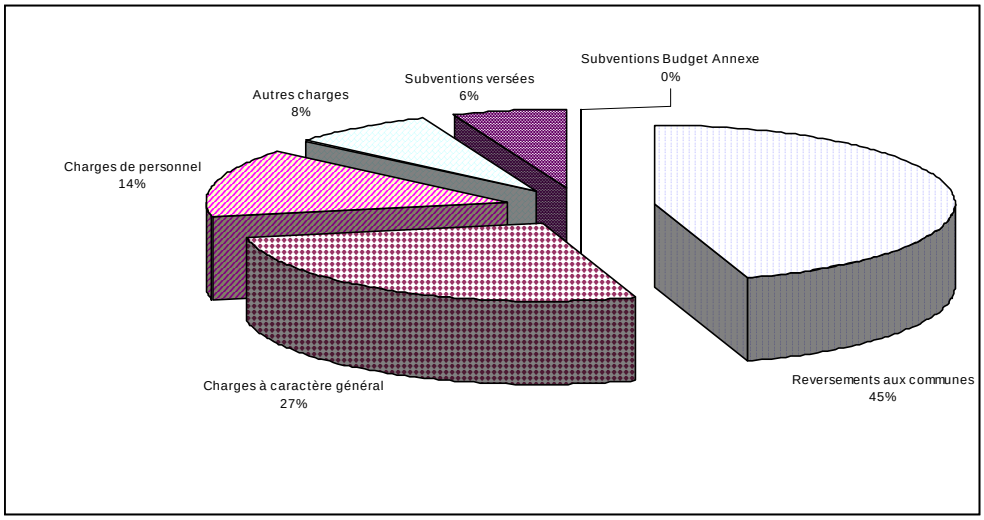


Tableau 3.2 : Volume de fonctionnement et d'investissement global

Années	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***
Recettes de Fonctionnement	171 191 147	207 385 420	233 788 878	262 585 514	276 876 236	312 288 287	329 784 888
Recettes d'Investissement	13 038 863	22 537 306	41 051 893	15 088 168	81 982 346	137 133 063	130 141 600
Recettes Totales	**184 230 010**	**229 922 726**	**274 840 771**	**277 673 682**	**358 858 582**	**449 421 350**	**459 926 488**
Dépenses de Fonctionnement	156 012 004	175 735 102	200 774 314	257 919 934	271 953 736	278 208 186	284 991 159
Dépenses d'investissement	16 797 849	14 742 217	22 422 161	44 403 389	75 951 192	153 904 401	143 339 939
Dépenses Totales	**172 809 853**	**190 477 319**	**223 196 475**	**302 323 323**	**347 904 928**	**432 112 587**	**428 331 098**
Excédent ou déficit	***11 420 157***	***39 445 407***	***51 644 296***	***-24 649 641***	***10 953 654***	***17 308 763***	***31 595 390***

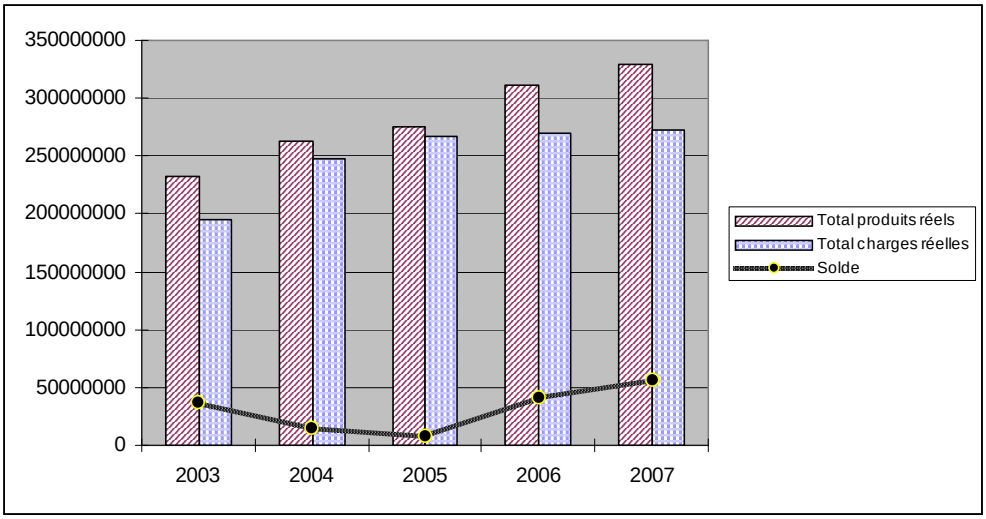
Le volume budgétaire de la communauté s'accroît d'environ 130% sur la période et dégage un solde positif sur toute la période, excepté en 2004.

Figure 3.2 : Structure des dépenses de fonctionnement (exemple de 2007)



Le montant du reversement aux communes, inférieur à 50%, permet d'indiquer que la communauté n'est pas une coquille vide (Guenguant et Leprince, 2006).

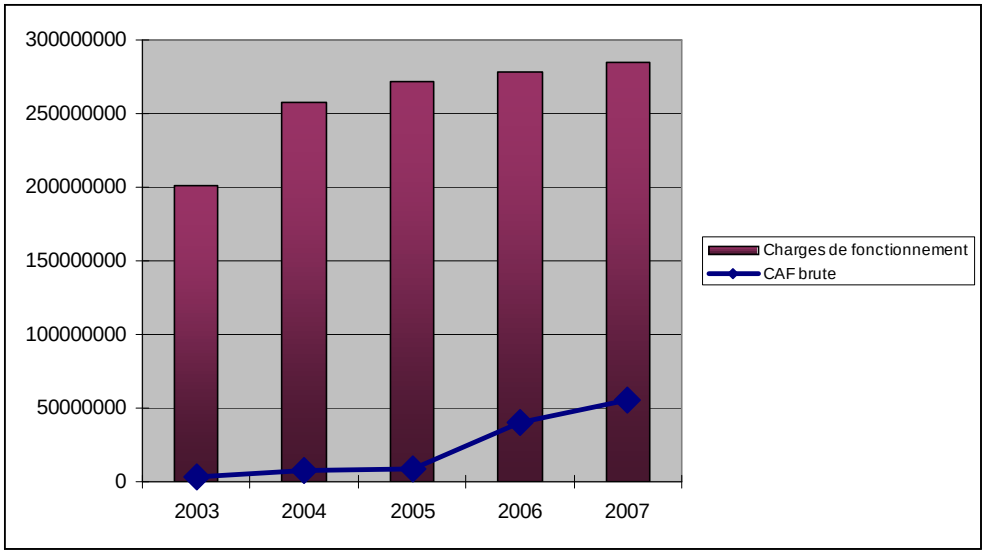
Figure 3.3 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement



L'excédent brut de fonctionnement représente l'excédent des produits réels sur les charges réelles. C'est la principale ressource tirée du cycle d'exploitation. Il matérialise l'autofinancement dégagé sur les opérations courantes.

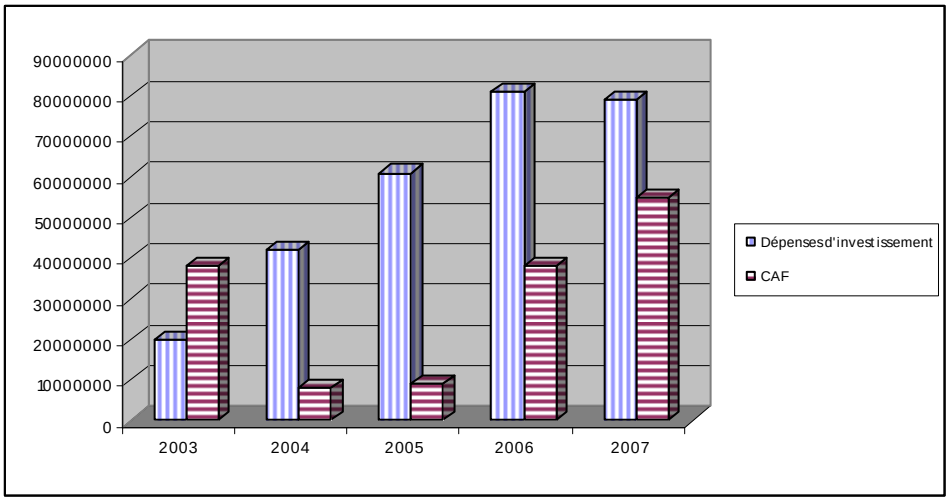
Sur l'ensemble de la période, la communauté a conservé une capacité d'autofinancement significative. Celle-ci en croît de 10% sur les exercices 2006/2007. Les produits progressent plus vite que les charges, ce qui génère un effet d'aubaine et un accroissement des marges de manœuvre.

Figure 3.4 : Evolution de la Capacité d'Autofinancement (CAF)



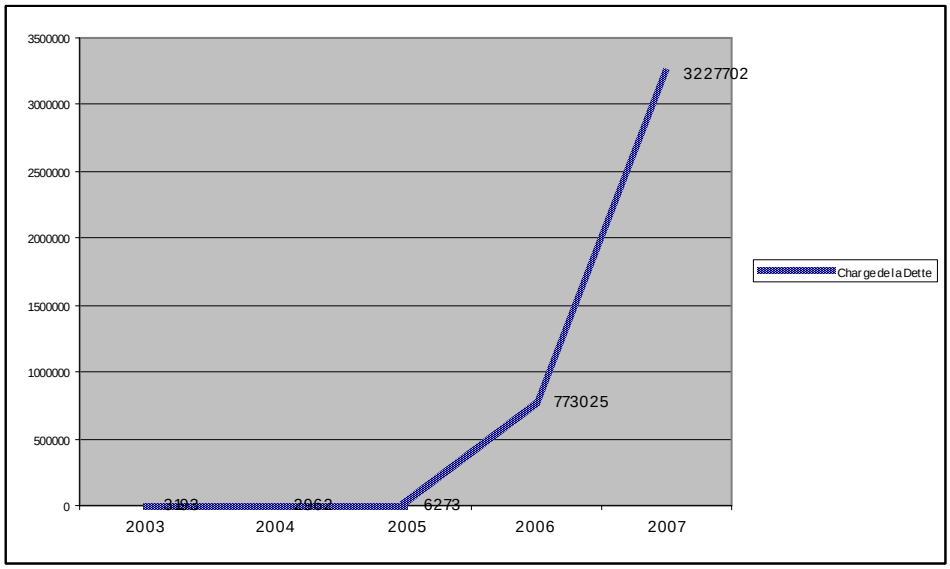
La CAF matérialise l'autofinancement dégagé sur l'ensemble d'une section après intégration des charges d'amortissement et produits financiers. Egalement appelée épargne brute, elle est destinée à connaître les moyens de remboursement de la dette et de financement de l'investissement.

Figure 3.5 : Evolution Investissement / CAF



La CAF s'est fortement dégradée sur les exercices 2004 et 2005 traduisant une réduction des marges de manœuvre de la communauté. Néanmoins, elle s'est fortement redressée sur les exercices suivant pour atteindre 55 millions d'euros en 2007, soit 160 euros par habitant, montant nettement supérieur à la moyenne des EPCI de même catégorie qui s'établissait à 87 euros/habitants en 2005.

Figure 3.6 : Evolution de la charge de la dette.



La charge de la dette apparaît en 2005 et connaît une progression importante jusqu'en 2007 et révèle l'incidence de plus en plus importante du coût des emprunts. Elle reste néanmoins maîtrisable sur la période.

L'observation des finances de la communauté reflète bien la période d'euphorie à tout craint qui a présidé aux nombreuses dépenses lors de la création de la communauté, aboutissant à un rétrécissement rapide des marges de manœuvre en 2005, qui donné lieu à un changement de cap de la politique communautaire.

Dans l'ensemble, la communauté étudiée se situe sur un territoire favorisé. Bien que préfigurée par une CC, le passage en Communauté d'Agglomération marque une triple rupture : institutionnelle, avec l'intégration de nouvelles communes ; organisationnelle avec un nombre croissant de compétences et d'effectifs ; financière, avec un accroissement significatif des ressources et charges nouvelles.

1.2 - Les outils utilisés par les services de la communauté A

Nous recensons les outils évoqués par les répondants de la communauté quand il leur était demandé « quels outils de gestion utilisez-vous dans le cadre de vos activités ? ». Vu le caractère délibérément ouvert de cette interrogation, il ressort qu'une panoplie très étendue de dispositifs matériels et immatériels ont été évoqués. Nous sommes partis du principe selon

lequel les répondants présenteraient prioritairement les outils les plus utilisés et structurant le plus leur activités.

Dans le cadre de l'analyse descriptive du cas « A » nous nous bornons à énumérer les principaux outils utilisés dans chaque direction et à indiquer des éléments relatifs à leur conception et à leur usage.

1.2.1 - Direction générale des services et directions rattachées

1.2.1.1 - Direction générale des services

La DGS est un poste plus qu'un service à proprement parler. Néanmoins, son rôle de courroie entre le politique et l'administration, et sa fonction de pilotage global de la communauté, en font un acteur essentiel du développement des outils de gestion. La DGS a clairement fait le choix d'un pilotage informel sur la période étudiée. Il en résulte que les outils développés sont essentiellement des dispositifs de dialogue entre la DGS et les services. En effet, la DGS se donne un rôle de mise en cohérence des différentes activités et veille à ce que chaque direction ait connaissance de l'activité des autres. Ainsi, deux dispositifs très classiques sont mis en œuvre par la DGS : d'une part, un comité de direction hebdomadaire fait se rencontrer l'ensemble des DGA, d'autre part, le DGS consacre une journée par semaine à la rencontre en tête à tête de chaque DGA pour entrer dans l'analyse plus détaillée des problèmes rencontrés.

1.2.1.2 - Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion

La direction du contrôle de gestion et de la fiscalité est composée de 6 personnes. Si à l'origine cette direction était exclusivement vouée au contrôle de gestion, à partir de 2003, celui-ci s'est progressivement effacé derrière d'autres activités. Trois missions lui sont ainsi confiées : l'optimisation et la gestion de la fiscalité, la mise en place du guichet unique pour les demandes de subvention et le contrôle de gestion. Cette diversification des activités, tout autant que le contenu des activités de contrôle révèlent la faiblesse du contrôle de gestion au sein de la communauté.

a) La fiscalité

En pratique, la fiscalité est la principale vocation de cette direction. En effet, ancien agent des impôts, le directeur se consacre principalement à l'optimisation des recettes fiscales et un

agent à temps plein est dédié à cette activité. Les activités fiscales consistent à faire les déclarations de TVA pour les services qui y sont soumis et surtout à contrôler la taxe professionnelle (TP) reversée par les grandes entreprises du territoire. En effet, la TP, principale ressource de la communauté, est fréquemment aménagée pour les grandes entreprises afin de favoriser leur décision d'implantation sur le territoire. S'ensuivent des montages institutionnels complexes par lesquels les entreprises tentent de prolonger ou d'accroître les exonérations dont elles bénéficient. Ce que le directeur résume ainsi : « ils sont bien conseillés pour tricher » (R3). Le travail de la direction consiste donc à analyser les déclarations, à recalculer les bases d'imposition et à réclamer aux entreprises la différence. Cette activité est une importante source de revenu pour la communauté puisqu'elle permet de récupérer entre 20 et 30 millions d'euros par an.

Le directeur, ayant gardé de solides réseaux au sein de l'administration fiscale, a un accès privilégié aux évolutions règlementaires « qui lui permet de récupérer avant tout le monde les bases d'imposition » (R4). L'insertion de la gestion fiscale au sein du contrôle de gestion reflète deux logiques complémentaires : d'une part, la logique du contrôle est plus focalisée sur l'accroissement des ressources que sur l'utilisation optimale de celles-ci. D'autre part, elle signale que la direction du contrôle de gestion se vide de son contenu initial. Le contrôleur de gestion est un fiscaliste et l'on attend essentiellement de lui une optimisation des recettes fiscales.

b) Le guichet unique

La deuxième activité importante du service est d'assurer le guichet unique des demandes de subventions. Deux personnes s'y consacrent à plein temps.

Le guichet unique

Dispositif contraignant les associations demandeuses de subventions à ne s'adresser qu'à un seul interlocuteur. Il vise essentiellement à éviter les subventions croisées, c'est-à-dire lorsque qu'une association obtient plusieurs subventions de la part de différents services pour un même projet. Ainsi, deux agents se consacrent à plein temps au guichet unique. Leur activité consiste à unifier les formulaires de demandes, à contrôler la conformité des formulaires et à diffuser les demandes de subventions dans les services.

La prise en charge de cette activité par le service est étonnante dans la mesure où elle ne concerne ni le contrôle de gestion, ni la fiscalité. En fait, elle correspond à la réalité du

contrôle exercé par ce service. En effet, celui-ci est dépossédé d'une partie de la fonction « contrôle de gestion ». Les contrôles sont essentiellement mis en œuvre par voie d'audit et concernent principalement les satellites de la communauté (les organismes publics, associatifs ou privés recevant de l'argent de la part de la communauté). La prise en charge du guichet unique aide le service à exercer son contrôle sur les satellites en lui donnant un accès systématique aux demandes de subventions. Le service peut donc exercer une première analyse des dossiers qui servira à déterminer les satellites à contrôler : le guichet unique permet à la direction « de voir passer des trucs. On peut faire un peu de tri, on peut voir les plus gros dossiers. On regarde un peu le dossier, hop, y'a quelque chose qui attire l'attention, et on se dit : "ben tiens, on va programmer un audit pour l'année prochaine" » (R3). Ainsi, le rattachement du guichet unique à cette direction révèle que le contrôle de gestion de la communauté est essentiellement tourné vers l'extérieur.

c) Du contrôle de gestion au contrôle des satellites

Selon le directeur du service, le contrôle de gestion qu'il exerce se compose de trois séries d'activités : le contrôle et la prospective budgétaire, l'audit interne et externe et l'évaluation des politiques publiques. En réalité, entre 2001 et 2006 la direction a été focalisée sur les activités d'audit externe.

Tout d'abord, le contrôle de gestion est entendu stricto sensu comme un contrôle budgétaire. En effet, on ne retrouve pas, dans cette direction, d'initiatives visant au développement de systèmes d'analyse des coûts, des activités ou de la qualité. La direction s'occupe exclusivement de mesurer l'équilibre budgétaire de la communauté. Ces informations sont transmises à la présidence, aux élus, aux DGA et directeurs. Il n'y pas d'initiatives pour développer un système de mesure intégrant des éléments financiers et physiques, ni de procédure de dialogue avec les services pour les aider à développer un système de pilotage de leurs activités.

De 2001 à 2003, la direction du contrôle de gestion exerce conjointement avec la direction des finances le suivi de l'exécution et la prospective budgétaire. A partir de 2003, ces activités sont « reparties aux finances. Il n'est pas dit qu'il n'y ait pas une partie contrôle de gestion qui soit réellement réintégrée aux finances » (R3).

La prospective budgétaire est l'outil principal du directeur pour sensibiliser les élus et les services sur les dépenses de la communauté. En effet, durant les trois premières années, la communauté a une trésorerie largement abondante et un budget excédentaire. A la faveur des transferts de compétences, les dépenses augmentent et de nombreux investissements structurants sont réalisés, engageant les dépenses de la communauté sur le moyen et le long terme. Dans ce contexte, la prospective budgétaire est utilisée conjointement par les directeurs des finances et du contrôle de gestion pour rendre visible l'effet de ciseau entre les dépenses et les ressources. Les prospectives réalisées dès 2002 mettent en correspondance la stagnation, voire la diminution progressive des ressources et l'augmentation continue des dépenses, à la fois au niveau du fonctionnement et de l'investissement.

Ces analyses sont présentées en comité de direction générale et sont transmises à la présidence et aux élus. Dès 2003, la direction du contrôle de gestion perd cette activité au profit de la direction des finances. Cependant, jusqu'en 2006, le directeur continue de produire des notes budgétaires confidentielles à l'attention de la présidence.

Ces notes confidentielles permettent au directeur du contrôle de gestion d'exprimer clairement son analyse financière de la communauté. Si ces notes ont pour rôle d'alerter la présidence sur les risques de dérive financière, elles visent surtout à dégager le directeur de toute responsabilité en cas de contrôle de la part de la CRC. En effet, n'étant plus en pratique responsable du contrôle de gestion, même si l'organigramme le laisse à penser, les notes lui permettent de mettre sur papier que ce rôle ne lui est plus dévolu. Ainsi, il déclare dans une note de 2006 : « je tiens à rappeler qu'à plusieurs occasions et plus particulièrement dans le cadre de la présentation des prospectives budgétaires, j'ai attiré dès 2003 l'attention des élus et celle du directeur général sur la forte augmentation des dépenses de fonctionnement et que celles-ci seraient rapidement supérieures aux recettes […]. Je n'ai pas été écouté alors même que l'enjeu financier et les mesures préventives incombaient au pilotage et à la coordination des services qui relèvent de la direction générale, aucune alerte n'a été relayée. Bien au contraire : le DGS a laissé se rigidifier les marges de manœuvre et actuellement les services opérationnels n'ont plus de solution pour réduire leurs dépenses » (note confidentielle).

Investigateur de l'existant et annonciateur des mauvaises nouvelles, le directeur du contrôle de gestion se trouve progressivement en conflit ouvert avec le DGS. Se voyant privé d'un rôle d'accompagnateur du changement et de conseiller des services, le contrôleur de gestion se

retrouve isolé. Cet isolement est l'indice de la difficulté de la structure à équilibrer son budget et contribue en retour à rigidifier le contrôle, ainsi qu'à vider la direction de son contenu. Celle-ci passe progressivement du contrôle budgétaire à la conduite d'audits.

Les audits internes et externes

Il s'agit du principal mode de contrôle exercé par la direction. L'expression « audit » est utilisée par les membres du service pour souligner que le travail consiste à analyser les actions par rapport à des normes. Ces audits peuvent concerner aussi bien les services communautaires que les satellites bénéficiant de subventions de la part de la communauté. En pratique, les audits portent principalement sur les satellites.

Les audits internes

Le mode de contrôle exercé par ce service s'apparente au contrôle traditionnel mené par les inspections générales des services. Il s'agit principalement d'un contrôle de régularité (conformité à la loi) plutôt que d'un contrôle d'opportunité (s'intéressant à l'efficacité ou l'efficience).

En effet, les audits menés en interne visent principalement à « s'assurer du bon respect des dispositions légales et réglementaires applicables » (rapport d'audit de la commande publique, 2005) aux services de la communauté. Ainsi les deux audits internes menés par le service concernent les délais de paiement et le respect des règles de la commande publique.

Audit des délais de paiement

Au début des années 2000 une série de réglementations est venue plafonner les délais de paiements des factures à 30 jours. Tout dépassement des délais constitue à partir du 1er janvier 2004 un retard de paiement donnant lieu à versement des intérêts à l'entreprise l'ayant subi.

La direction a donc procédé à une analyse des délais moyens de paiement dans l'ensemble des services. L'examen a porté sur les factures supérieures à 1500E mandatées entre le 1er janvier et le 31 octobre 2002, soit 1153 factures.

L'audit analyse le délai moyen de paiement service par service, la répartition du nombre de factures entre les services, le pourcentage de factures payées en retard par service.

L'audit révèle que le délai moyen de paiement sur l'ensemble des services est de 40 jours. Il constate que les factures sont inégalement réparties entre les services et que trois services (aménagement et cadre de vie ; transports ; gestion des ressources et moyens concentrent 90% des factures). Le service

aménagement et cadre de vie concentre 60% des factures hors délai. Les services ayant un faible nombre de factures à régler respectent les délais.
L'état des lieux révèle les principaux dysfonctionnements et sert de base aux préconisations conclusives. Celles-ci consistent à : a) inciter les services opérationnels à raccourcir le temps d'instruction des factures en fixant un délai maximum de 20 jours avant leur envoi au bureau de la comptabilité. b) Préconiser de mettre en œuvre la procédure de suspension lorsque des retards apparaissent, afin de se protéger contre le paiement d'intérêts moratoires. c) Rappeler au service courrier de transmettre toutes les factures vers le service comptabilité afin que celui-ci puisse enregistrer et suivre le respect des délais.

Cet audit est donc un contrôle de conformité réglementaire. Il a servi de base à l'instauration d'une procédure continue de contrôle du respect des délais assurée par la direction. Tous les mois, la direction suit par voie de requête informatique si les services tiennent leurs délais.

L'audit le plus important réalisé par la direction porte sur la commande publique. Là encore il s'agit principalement d'un contrôle de conformité.

Audit relatif au respect des règles de la commande publique concernant les moyens généraux pour la période 2001-2005

Cet audit a porté sur les achats intervenus au titre de l'administration générale (mobiliers, fournitures, carburants, papeterie, reprographie), les véhicules (achats, locations, entretien et carburant), les déplacements et les prestations élémentaires. Il a consisté en l'examen de 4918 mandats et 16 marchés. Indépendamment de cet examen, l'interaction entre le service contrôle de gestion et la DGA commande publique a consisté en des demandes de pièces et de documents explicatifs et la mise en place d'une procédure contradictoire. Cette procédure contradictoire est formelle et passe par des demandes écrites assorties d'un délai pour obtenir des réponses écrite. Chaque demande fait l'objet d'une notification et d'un accusé de réception.
Le rapport d'audit se structure comme suit : une première partie est consacrée à la présentation du cadre général de l'audit, de sa méthodologie et du rappel du cadre légal et règlementaire de la commande publique. Une deuxième partie présente l'organisation de la direction de la commande publique et de la fonction achat. Une troisième partie retrace les conditions de passation des commandes publiques dans le domaine des moyens généraux.
Au cours des deux dernières parties, les auditeurs s'attachent à constater les irrégularités des procédures en vigueur au sein de la communauté.

Les audits des satellites

La plupart des activités de contrôle réalisées concernent les organismes bénéficiant de subventions de la part de la communauté. Le contrôle vise exclusivement à déterminer si les subventions sont utilisées « conformément à l'objet » (R3). Entre 2001 et 2006, 22 contrôles ont été effectués, essentiellement sur une base documentaire et comptable. Quand le contrôle concerne une subvention importante (Mission Locale pour l'Emploi, association de gestion d'un festival), la direction sollicite l'appui d'auditeurs externes ou une expertise juridique. Quand des « anomalies, à la fois comptables, ou des dépenses qui n'ont rien à voir avec l'objet » (R3) sont constatées, les contrôles peuvent aboutir à deux types d'actions : d'une part, l'arrêt du subventionnement du satellite, d'autre part des préconisations de réorganisation du satellite en vue d'aligner ses postes de dépenses sur sa raison sociale. L'audit des satellites est donc un contrôle comptable, centré sur l'analyse de l'économie et de la pertinence de l'utilisation des ressources. Les conclusions des audits sont généralement suivies par les élus dans leur négociation avec les satellites. On constate donc que les activités d'appréciation de la pertinence et de l'efficience, qui se rapprochent le plus de la définition standard du contrôle de gestion, sont mises en œuvre par la direction quant il s'agit de s'intéresser aux activités externes à l'organisation.

L'évaluation des politiques publiques

C'est la dernière activité développée par le service. A l'heure de l'enquête, une première initiative est en cours afin d'évaluer la politique sportive de l'agglomération. Il s'agit d'une initiative de la direction qui a reçu l'aval de la présidence. Il s'agit de mettre en correspondance globale les missions de la politique et les résultats obtenus. Elle est conduite par un agent du service qui s'y consacre à plein temps sur une période de trois à six mois. La méthodologie retenue ressemble à celle adoptée pour les audits internes, seul l'angle d'analyse est modifié.

Enfin, la direction réfléchit à la mise en place d'un dispositif global d'analyse de la satisfaction des usagers quant aux principaux services délivrés par la communauté. Il s'agirait de pouvoir apprécier les résultats perçus des services délivrés.

Au total, on constate que cette direction privilégie le contrôle de gestion externe et se consacre essentiellement à l'accroissement des ressources de la collectivité (au travers des audits externes mais également de la fiscalité).

1.2.1.3 - Direction de la communication

La direction de la communication est composée de 6 personnes et se consacre principalement à la communication externe, qu'elle soit globale ou sectorielle.

Le rôle de cette direction est de produire une image cohérente de la communauté. L'objectif du directeur de la communication est « que la communauté ne soit pas seulement une administration, elle doit être un lieu d'identification » (R2). Cet objectif donne au service une fonction « de mise en perspective globale ». Cette fonction repose principalement sur un travail de mise en relation entre les actions menées et le projet d'agglomération. Ce travail est systématique et concerne la totalité des supports : « je ne peux pas ne pas rappeler que chaque action est une mise en œuvre du projet d'agglomération. Cela donne du sens aux actions menées, ça leur donne de l'intention » (R2). Les deux principaux outils de cette communication globale sont la charte visuelle de la communauté et le magazine de la communauté.

La production d'une image cohérente suppose un droit de regard sur toute la communication sectorielle de l'institution. La communication sectorielle consiste d'une part à produire des supports de présentation pour chaque direction, et d'autre part à produire des supports d'information sur la communauté, destinés à des usagers spécifiques (institutions, chefs d'entreprises, riverains des travaux communautaires).

La demande de communication sectorielle est forte. En effet, à la tête de chaque service, un « élu peut tenter de se mettre en avant » (R2) et récupérer sur son nom un travail collectif. La direction de la communication a donc développé des activités de contrôle de la communication sectorielle. Ces contrôles se composent de trois parties :

1) Un équilibrage des dépenses de communication entre les services : le directeur de la communication participe aux négociations budgétaires pour discuter des enveloppes demandées par chaque service, harmoniser les enveloppes et permettre aux petits services de communiquer.

2) La mise en place d'une procédure de demande de communication : chaque projet de communication sectorielle est systématiquement soumis à la direction de la communication qui émet un visa (un avis). Le projet et l'avis de la direction sont soumis aux élus qui font un choix en dernier ressort. Dans certains cas, le DGS peut donner son accord sous réserve de l'avis de la direction de la communication. Dans ce cas de figure, la direction de la communication a le dernier mot.

3) La direction de la communication a le monopole de la mise en forme finale des supports. Trois sortes de retouches finales sont apportées : tout d'abord, une relecture afin de rendre plus accessible « le jargon très présent dans les services techniques » (R2), ensuite l'inclusion de la « *règle fondamentale* » (R2): toute publication a un éditorial signé du président mais le président valorise le vice-président concerné par la publication. Enfin, la direction interdit et surveille l'apparition de chartes graphiques autonomes des services.

Il est intéressant de noter que la communication globale porte non pas sur la communauté mais sur les services qu'elle délivre. Ce comportement révèle une stratégie de légitimation instrumentale : « Il faut communiquer sur les services pour être visible et légitime, il ne sert à rien de clamer que la communauté c'est bien, il faut montrer ce que l'on fait pour les usagers » (R2). Ainsi, dans le projet de communication présenté en conseil de développement (21/02/2005) le directeur explicite les raisons de cette communication « par les services » : celle-ci permet de « montrer le souci d'une nouvelle efficacité, de montrer le respect des principes de solidarité et de mettre en avant l'optimisation/rationalisation des moyens que permet la communauté ». Cela se traduit en pratique par l'affichage de la charte visuelle communautaire sur tous les supports des services délivrés (bus, bennes à ordures, panneaux de chantier…).

Pour la direction, un puissant outil de mesure de la performance de son activité est le sondage annuel mené auprès des habitants. Initié en 2004 et reconduit chaque année, ce sondage, dont la réalisation est confiée à un institut, mesure d'une part l'image de la communauté et d'autre part la notoriété du magazine communautaire produit par la direction.

Les indicateurs développés mesurent la perception des habitants[56]. Sans présenter de manière exhaustive les éléments mesurés, ont note que :

- la perception d'efficacité des services communautaires est l'un des trois axes de mesure de l'image globale de la communauté ;
- la communauté cherche à savoir si elle est identifiée par les usagers au travers de ses domaines d'intervention et si le logo de la communauté est visible sur chacun des services délivrés.

L'exploitation des informations produites révèle la grande sensibilité de la structure aux perceptions des habitants. En effet, un dispositif qui au départ devait essentiellement servir à mesurer la bonne distribution du magazine de la communauté et à identifier sa notoriété, devient progressivement l'*alpha* et l'*oméga* de la direction de la communication. Dès 2005, le contenu du projet de communication, présenté par le directeur de la communication en conseil de développement, est essentiellement nourri des résultats du sondage. Il s'agit de renforcer la visibilité du logo là où les services sont moins identifiés comme communautarisés, mais également de proposer de développer de nouveaux services au sein des compétences les moins perçues par les usagers. Comme le souligne le directeur de la communication : « la faible proximité de l'institution et notre absence dans le domaine social [révélées par le sondage] ont marqué les élus » (R2). On constate avec quelques mois de recul que des budgets et des activités nouvelles sont consacrés à ces problématiques. De fait, ce sondage est devenu un support d'appréciation des activités communautaires et des décisions d'allocation de ressources. Le sondage est donc devenu un indicateur de la performance globale.

1.2.2 - Direction de l'administration et des ressources

Cette DGA regroupe la majeure partie des fonctions support de la communauté. Elle comprend 59 agents et se divise en trois directions. Nous présentons les outils développés par chacune de ces directions.

1.2.2.1 - Direction des finances

La direction des finances, composée de 19 personnes, est divisée en trois services : comptabilité, programmation budgétaire et relations financières avec les communes.

[56] L'échantillonnage est effectué sur la base d'une répartition sur les 5 bassins de vie identifiés dans le projet d'agglomération.

La direction travaille avec un réseau de 43 correspondants financiers décentralisés dans les directions opérationnelles. Ils servent d'interface entre la direction des finances et les services opérationnels pour la préparation et l'exécution du budget. Cette direction se perçoit comme le pilote de la communauté et ce rôle suppose une relation étroite avec les directions opérationnelles : « On est un peu la structure pilote et on a besoin d'interlocuteurs au sein des directions opérationnelles au plus près du terrain, au plus près des enjeux en matière de politique des transports, de politique économique… » (R4). Tout ceci est au service de la mission de la direction qui consiste « à optimiser la gestion des ressources financières […] Ça veut dire au quotidien faire en sorte qu'on alloue le minimum de ressources pour aboutir à un niveau de service public qui soit le plus efficace et le plus important possible » (R4). Ce rôle de pilote implique également une relation étroite avec les élus : « On est là pour éclairer le choix, dire quelle est la contrainte financière de l'année et des années à venir, et on demande aux élus de trancher : "Quelles sont vos priorités, qu'est-ce que vous choisissez de financer eu égard à notre contrainte budgétaire et financière" » (R4).

Mais la direction ne se contente pas de livrer des informations pour aider les élus à décider, elle participe discrètement à la prise de décision. Comme l'explique la responsable des budgets : « On dit à l'élu : "Voilà, on est déséquilibrés de tant, on ne peut pas dépasser un montant de tant d'emprunt. Donc là, il faut qu'on trouve encore tant de millions d'Euros". Après, bon on se connaît et des fois on les aide et on leur dit : "Pour trouver tant de millions d'Euros, moi j'appliquerai un abattement de 20%...". Et puis on sait ce qu'il y a dans les tuyaux, donc on peut suggérer les endroits où on peut un peu couper. Ça marche comme ça » (R18). La direction exerce donc également un rôle de prescription.

En effet, après la fin de l'entretien le directeur des finances nous confie sa proximité politique avec l'élu en charge des finances. Il souligne, également, que leurs rencontres préparatoires aux débats d'orientation budgétaire et séances de vote du budget servent à fixer la position de l'élu sur les arbitrages à réaliser. Ainsi, « le travail de concert » (R4) entre le directeur des finances et son élu permet au premier de faire valoir ses convictions.

Fort de cette alliance, la politisation fonctionnelle du directeur des finances se reflète aussi dans sa relation aux services opérationnels. Celui-ci se donne pour mission de faire passer sa vision de la bonne gestion des deniers publics et de changer l'éthos des fonctionnaires :

« Cette discussion en matière de consommation et d'allocation des moyens, c'est quelque chose de complètement nouveau. Ça bouscule beaucoup la culture de base du fonctionnaire en général. Vous avez des gens qui, quoi qu'ils fassent, quoi qu'ils produisent, avaient toujours la même enveloppe budgétaire d'une année sur l'autre. On leur dit: "demain, moi je te jugerai par rapport à des résultats concrets en termes de production de service sur le terrain, et on t'allouera des moyens que dans la mesure où les moyens de l'année passée ont été consommés et utilisés à de bonnes fins". Forcément vous bousculez un petit peu les habitudes » (R.4). Le suivi de l'exécution budgétaire et l'absence de reconduction automatique des budgets sont, pour la direction, des moyens de gérer la performance de la communauté. Une fois le cadre cognitif explicité, il s'agit d'aboutir à son intériorisation par les acteurs : « On invite très fortement, on incite très fortement les services à se poser ce genre de question. A partir du moment où les services s'autorégulent, si vous voulez, on a gagné. C'est-à-dire que les services d'eux-mêmes, pour ne pas sortir en situation de sous-consommation à la fin de l'exercice, vont tout faire pour doper leur taux d'exécution. Ils ne vont pas hésiter à me restituer des crédits […] Finalement ce n'est pas un individu en lui-même, c'est toute une façon de penser et de travailler qu'il faut remettre en question » (R.4). La philosophie de gestion du directeur des finances est ainsi de diffuser un mouvement d'économisation, qui consiste à presser les services opérationnels à respecter l'équilibre budgétaire voire à rationner leurs moyens.

La diffusion de cette philosophie s'appuie sur des dispositifs techniques permettant de rendre calculable à tout moment le niveau de consommation des crédits de chaque service. En raison des contraintes légales qui pèsent sur la fiabilité des informations comptables et financières, la direction des finances est fortement outillée pour organiser la remontée et le traitement des informations. Ces dispositifs, couplés à un message clair de la direction, concourent à une auto-régulation des services.

La gestion en AP/CP et le PPI

Une des décisions structurantes prises par la direction a été d'adopter en 2004 la technique des « autorisations de programmes/crédit de paiements ». Cette technique est censée permettre de développer une vision prospective des évolutions budgétaires et de rationaliser les dépenses. Après avoir présenté ses grands principes, nous nous intéressons à ses effets au sein de la direction des finances.

Cette technique s'applique à la partie « investissement » du budget de la communauté et permet de répartir les crédits consacrés aux grandes opérations sur plusieurs annualités budgétaires. Ainsi, les dépenses d'investissement font l'objet d' **«** *autorisations de programmes* **»**. Ces autorisations constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements. Il est alors possible de n'inscrire chaque année que les crédits de paiement nécessaires à l'acquittement de la tranche annuelle de l'opération. Les **«** *crédits de paiement* **»** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées dans l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Cette technique lisse dans le temps l'effort de la collectivité et permet de ne pas « plomber le budget » (R5). Elle est particulièrement appropriée aux communautés d'agglomérations puisqu'elles ont pour mission de réaliser les grands investissements que les communes n'étaient pas en mesure de réaliser. La gestion en AP/CP permet de développer une programmation pluriannuelle des investissements (PPI), permettant aux élus d'avoir une vision prospective des dépenses communautaires sur les grands projets.

Entre 2002 et 2004, la collectivité « faisait voter les élus sur le budget et sur les opérations au fur et à mesure de leur présentation » (R5). Ainsi, l'étalement des crédits sur plusieurs années masquait les risques de déséquilibres à plus long terme. Pour contrer ce risque, à partir de 2004 la communauté a développé un Programme Pluriannuel d'investissement. 90 opérations pluriannuelles d'investissement ont été développées entre 2004 et 2006.

En pratique, la gestion en AP/CP permet de fixer des plafonds de dépense aux services. A la différence de la période précédente, ils ne peuvent pas engager plus de dépenses que les crédits alloués : « Là où, en fait, le bas blesse jusqu'à présent, on ne fixait pas ce qu'on appelle « des enveloppes » aux services. On ne leur donnait pas de bornes à ne pas dépasser. En fait, ce sont les services qui proposaient des opérations, qui proposaient des crédits, qui demandaient des crédits donc il n'y avait pas véritablement de limite » (R.5).

Interaction avec les services opérationnels et renouvellement des SI

Ce cadrage fort des dépenses suppose des relations plus étroites entre la direction des finances et les services opérationnels. Le partage continu des informations est opéré au niveau du service comptable et de ses correspondants.

Le rôle du service comptabilité est de rendre compte des équilibres entre recettes et dépenses pour chaque opération dans le budget. Or les recettes et dépenses sont en évolution constante

tandis que le budget est rigide. Les correspondants financiers révisent donc en permanence leurs crédits de paiement et le service comptabilité doit les intégrer dans la présentation budgétaire. A cette difficulté organique d'actualisation constante des informations, s'ajoute une difficulté plus technique due à la diversité des logiciels utilisés. En effet, le logiciel comptable utilisé jusqu'en 2004 ne gère pas les autorisations de programmes, il ne sert qu'à l'élaboration du budget et à son exécution. La gestion des AP/CP est faite à la main sur le logiciel Excel par un agent du service comptabilité. Il lui incombe donc personnellement de veiller à la concordance entre les AP/CP et le budget.

Ces difficultés ont conduit la direction des finances à se doter d'un progiciel de gestion financière qui doit servir à intégrer dans une même base de données la gestion des AP/CP et le budget. Ce progiciel permet de décentraliser la saisie des données comptables vers les correspondants dans les services et d'éviter au service comptable le retraitement des données.
Mais le nouveau progiciel ne sert pas uniquement à décentraliser la saisie des données, il contraint les services opérationnels à intégrer la nouvelle gestion en AP/CP.

En effet, le progiciel permet aux correspondants de saisir les données seulement dans le cadre de l'exécution budgétaire et non de la préparation : « à partir de là, les services disposent donc de ce qu'on appelle des lignes de crédits, pour pouvoir exécuter les actions qu'ils ont sollicitées, et dans le cadre de cette exécution ils verront, quand ils demandent d'exécuter une action financière, si cette opération est en AP/CP, et quel est le montant du crédit qui leur a été alloué, nature comptable par nature comptable » (R5). Dès la saisie, les services opérationnels sont informés des crédits à leur disposition, et ne peuvent pas engager de crédits supérieurs. Il incombe donc aux services de mettre eux-mêmes en cohérence leurs dépenses avec le budget. Auparavant, il incombait au service comptabilité d'inspecter les saisies et vérifier leur cohérence avec le budget pour ensuite exécuter ou rejeter l'engagement.
A partir de la fin de l'année 2006, la gestion en AP/CP s'est étendue des dépenses d'investissement aux dépenses de fonctionnement, dont les budgets sont prédéterminés.

Une LOLF discrète

Outre l'autocontrôle des dépenses, le progiciel qui accompagne la gestion en AP/CP permet d'insérer discrètement une logique LOLF dans la gestion intercommunale.
En effet, le progiciel implique la mise en place des structures d'opération et de programme. Comme l'indique la responsable du budget : « Ça a changé tout notre philosophie » (R18). Le

progiciel implique d'ajouter, à la présentation des crédits par nature (titres, catégories, comptes), une présentation par destination (programme, opération) : « Donc, il a fallu créer les autorisations de programme dans le logiciel et puis revoir une arborescence au niveau du vote de ces AP/CP. Il a fallu mettre en place une arborescence et une structure, un plan comptable dans le progiciel Astre. Donc, faire réfléchir nos services. On les a aidés. Et après c'est à nous de créer ça dans la base. C'est énorme puisqu'on a créé 29 programmes, 176 opérations ».Cette présentation par nature et par programme rend le budget plus lisible et permet d'analyser les dépenses effectuées en fonction des opérations réalisées.
Néanmoins, cette orientation vers les résultats des dépenses engagées reste limitée aux dimensions financière et budgétaire. En effet, l'essentiel du contrôle réalisé par la direction des finances porte sur le suivi de l'exécution budgétaire.

Le suivi de l'exécution budgétaire

La notion de résultat pour la direction des finances renvoie essentiellement à l'idée de consommer les ressources allouées aux services.

Cette technique consiste à rapprocher les prévisions budgétaires des réalisations. Elle permet de constater, d'analyser et de rechercher les motifs des écarts, et, si nécessaire, de mettre en œuvre des actions correctrices portant sur les moyens attribués ou les objectifs fixés. Dans la communauté, le directeur utilise cette technique essentiellement dans une logique de mise sous pression des services et de réduction de la dépense. En effet, le suivi d'exécution est réalisé mensuellement, et permet d'alerter les services en cas de retard pris dans l'exécution et de les menacer d'une non-reconduction des crédits en cas de non consommation en fin d'année.

On voit donc que la direction des finances contrôle l'action des services au travers de sa grille d'analyse et tente d'influencer les comportements. Comme on l'a déjà évoqué, celle-ci exerce en partie les activités dévolues théoriquement au contrôle de gestion. Outre l'attention portée à la fidélité des chiffres et au respect du cadre budgétaire, la direction a développé des activités de conseil en gestion.

Des analyses prospectives, rétrospectives et comparatives

Afin d'accompagner la prise de décision politique, la direction cherche à mettre en perspective les données budgétaires annuelles.

L'analyse prospective est perçue comme un puissant levier de sensibilisation des élus à la maîtrise des dépenses et à la nécessité d'équilibrer le budget. Si le directeur des finances participait avec le contrôle de gestion à la production de ces analyses jusqu'en 2004. A cette date, la prospective financière est absorbée par la direction des finances. En effet, avec la mise en place de la gestion pluriannuelle, la direction des finances a choisi d'investir dans l'objectivation de sa prospective en recrutant une personne dédiée à temps plein et à l'achat du logiciel *Regards*.

Regards

Ce logiciel de prospective financière est le plus utilisé dans les collectivités françaises. Il permet d'analyser l'ensemble des variables pouvant affecter les finances de la collectivité: décisions politiques (évolutions des bases d'imposition), évolutions juridiques (bases de calcul des dotations de l'Etat), évolutions économiques (croissance, inflation, coût des matières premières). L'analyse de l'incidence de cas variables sur l'équilibre financier de la communauté permet de dresser plusieurs scénarios d'évolution.

Pour l'agent qui s'occupe de Regards, il est important de souligner qu'il s'agit d'« un outil technique, pas politique ». Derrière cette remarque se cache d'une part l'affirmation de la liberté de l'agent pour produire ses analyses : « je dis tout ce qui me passe par la tête, tout ce que je constate, je ne cache rien. Je choisis les variables que je rentre dans la base » et d'autre part une certaine irritation quant au lissage opéré par les élus sur ces analyses : « A partir de tous mes constats, je produis mes analyses que je soumets aux élus. Après, à eux de me dire ce que je dois ôter. Le lissage s'opère après».

A côté des ces analyses prospectives, le service de la comptabilité développe également des analyses rétrospectives sur les évolutions des recettes, dépenses, investissement et fonctionnement de la communauté. La partie la plus importante de cette rétrospective est l'analyse des différentes recettes de la collectivité (recettes propres résultant des activités de la communauté et recettes de dotations). Le document qui en résulte est transmis uniquement au DGA ressources et administration électronique, à la DGS et à l'élu chargé des finances.

Enfin, le service de la comptabilité intègre dans le diagnostic financier de la communauté des ratios comparatifs sur les recettes et dépenses de fonctionnement, les frais de personnel, les

encours de la dette, l'épargne brute et la taxe professionnelle. Il convient de souligner que ces ratios comparent les données de la communauté aux moyennes nationales fournies par la DGCL, ce qui en diminue la pertinence en regard de la grande variété des communautés d'agglomération, en termes de taille et de compétences exercées.

Au total, ces analyses sont un levier d'influence important de la direction sur les élus. Elles sont présentées en comité de direction et au bureau de la communauté. Mais dès 2006, elles ont suscité la mise en place de deux séminaires financiers devant l'ensemble des élus et des chefs de services et permis de dégager deux axes financiers pour la communauté : limiter le volume des dépenses d'investissement à 100 millions d'Euros net annuel et maîtriser les dépenses de fonctionnement des services grâce à une enveloppe prédéterminée.

La mise en place de procédures

Enfin, pour assurer la fiabilité des informations transmises, la direction assure des activités d'assistance aux services opérationnels qui se matérialisent par la rédaction d'un guide des procédures et une disponibilité des financiers aux questions des opérationnels.

Entre 2001 et 2003, les interactions entre la direction des finances et les services opérationnels sont directes : « on était tous dans ce bâtiment, on avait quelque chose à se dire cela allait très vite : on montait d'un étage pour dire cela ne va pas… » (R18). La croissance des effectifs et l'éparpillement géographique des nouveaux services on rendus les relations direction des finances / services opérationnels plus distantes. En conséquence, à partir de 2003, la direction a choisi de formaliser un peu plus ces interactions en mettant en place un guide des procédures comptables. En fait, le guide des procédures comptables de la communauté a préparé et accompagné l'ensemble des dispositifs précités. Il s'agit d'un instrument de formalisation qui vise à normaliser et expliquer les procédures comptables que les correspondants doivent respecter. Au sein de la communauté, il s'agit d'un livre de consignes écrites que chaque agent peut consulter pour comprendre « qui fait quoi, comment et à quel moment ? » (R18). Le guide comporte :

- les *sources réglementaires* (loi, décret, instruction…) ;
- un *logigramme* présentant de manière synthétique l'articulation des tâches (descriptifs de processus et de procédures) ;
- une *fiche descriptive de chaque tâche* **:** identification de l'acteur, liste des opérations à réaliser et cosignes d'exécution ;

- une description des opérations à réaliser sur le progiciel Astre ;
- une *reproduction des supports utilisés* (documents types, formulaires, copies d'écran….) en vue d'expliciter la procédure sous un angle concret;
- un *glossaire* en vue de rendre univoque la compréhension du document.

Néanmoins, la proximité initiale entre les financiers et les services opérationnels a fait prendre conscience à la direction de son rôle pédagogique : « On est présent à chaque instant. Le téléphone sonne tout le temps. On donne des renseignements, on les aide. En fait on fait l'intermédiaire entre les finances et les services. On a un rôle très important de ce côté-là. Un rôle de communication et de savoir. Ce ne sont pas des comptables à la base. Les techniciens sont administratifs, donc ils ont besoin de savoir comment on monte un budget, comment il se vote, comment on l'exécute, car ils ne sont pas au courant » (R18). « C'est notre rôle. On est obligé, nous financiers, de ne pas rester dans notre bureau, de ne pas sortir un document et de ne pas communiquer. Je pense que si on veut apporter une culture financière dans une collectivité, il faut communiquer. Sinon les pauvres, ils ne peuvent pas savoir. En plus, c'est pas leur rôle d'aller rechercher l'information financière, de savoir ce qu'est un rattachement, un report, c'est à nous de leur dire » (R18).

1.2.2.2 - Direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines et composée de 24 agents. Elle est reliée aux services opérationnels par un réseau de 48 correspondants RH. Elle se consacre principalement sur la gestion opérationnelle du personnel : création du régime indemnitaire de la communauté, gestion de la paie et des carrières, suivi de l'absentéisme. Cette direction a été plongée dans l'urgence permanente due à la croissance continue des effectifs de l'institution. La stabilisation des effectifs à partir de 2006 est pour cette direction l'occasion d'une évolution vers une gestion des ressources humaines au sens large avec comme objectif prioritaire le développement d'un service de formation et d'activités de développement RH. Par ailleurs, la stabilisation des effectifs est l'occasion de structurer les remontées d'informations RH et de mettre en place un nouveau S.I. RH.

Ainsi, la DRH n'a jusqu'à présent développé qu'un nombre réduit d'outils.

Entretiens d'évaluation et formation à l'évaluation

Conformément à la législation elle a accompagné la mise en place des entretiens annuels d'évaluation qu'elle tente de transformer en outil de dialogue entre les différents niveaux hiérarchiques. Pour se faire une formation des évaluateurs a été mise en place.

Le renouvellement du SI

De 2001 à 2006, la direction utilise plusieurs logiciels spécifiques pour faire émerger les listes d'absences, de salaires payés et de formation.

Pour accéder à une capacité plus analytique de suivi, ces données sont transférées dans un progiciel afin de créer des tableaux de bord (indiquant par exemple la quantité d'heures supplémentaires réalisées dans chaque service sur une période donnée ou le nombre d'accidents du travail par secteur et par jour).

Le cloisonnement des différents systèmes rend la collecte et l'analyse des informations très difficiles. Ainsi, la direction décide de développer un progiciel plus intégré à partir de 2006. La mise en œuvre de ce progiciel (GFI Astre) est à la fois un indicateur et un moyen de la réorientation du service RH. En effet, le progiciel doit permettreà la direction de sortir la « tête du guidon » (R7). La saisie des données RH est depuis toujours centralisée dans la direction. En pratique, « 80% du temps de travail des agents [de la DRH], c'est de la saisie de papiers» qui consiste de surcroît à ressaisir des informations déjà saisies par les correspondants. Le progiciel doit permettre de décentraliser la saisie des données vers les correspondants. Le temps de travail gagné doit permettre à la direction de se réorienter vers des activités plus analytiques : « Ça va nous permettre de faire les stats, pour diagnostiquer les endroits, les services, les moments, les grades, les métiers sur lesquels il peut y avoir des problèmes. Et à partir de là, faire une étude, sur la situation, les faits générateurs, etc. Et par rapport à ça, mettre en place des procédures qui nous permettent de lutter contre l'absentéisme » (R7).

Le progiciel est également censé renforcer la capacité d'analyse de la DRH grâce à l'automatisation de la production de données : « on presse un bouton, on peut avoir, à partir du moment où on les a préprogrammées, un certain nombre de données de manière automatique et pérenne » (R7).

1.2.2.3 - Direction des systèmes d'information

La direction des systèmes d'information est composée de 15 personnes. Comparativement aux DSI de collectivités de même taille, il s'agit d'une direction assez réduite qui traduit le choix d'une forte externalisation des prestations informatiques.

La direction est divisée en quatre services :

- Un service applicatif qui a une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les services opérationnels en aidant à la définition des besoins et à la mise en œuvre des systèmes.
- Un service réseaux, systèmes et télécommunications en charge de l'exploitation des serveurs informatiques, des annuaires et de la messagerie. Ce service a en charge la gestion du réseau des 650 postes informatiques de la communauté.
- Un service de l'information géographique composé de trois personnes à temps plein.
- Un service administratif en charge des marchés, de la comptabilité, de la gestion des ressources et de la coordination de la direction.

Jusqu'en 2006, cette direction s'est principalement concentrée sur la mise en place d'un réseau téléphonique interne afin de globaliser le marché téléphonique et de mettre en concurrence les opérateurs. Un fort effet d'économie d'échelle était recherché.
En deuxième lieu, cette direction se considère comme un « prestataire de services pour les directions opérationnelles » (R11) les aidant à la mise en place de systèmes de gestion. Elle a un rôle d'interface entre les vendeurs de solutions et les utilisateurs. Cette fonction ne se limite pas aux services communautaires puisque les communes membres peuvent également bénéficier de son assistance. Dans ce cadre, la direction a pris soin d'assurer l'interopérabilité des différents SI. Si la plupart des SI de la communauté fonctionnent aujourd'hui en silo, la direction « a veillé à ce que les briques informatiques aient une architecture et des outils cohérents entre eux » (R11). Cette stratégie permet le démarrage en 2006 du projet décisionnel demandé par la DGS: « On démarre un projet décisionnel qui va être le premier entonnoir. C'est à dire que ça va être un étage qui va aller chercher des informations dans les différents silos. A partir de là c'est la première étape de l'instrument de pilotage » (R11). Ce système décisionnel est conçu comme l'extension du nouveau système d'information financier développé par la direction des finances.

Par ailleurs, le service a mis en œuvre la dématérialisation des marchés publics rendue obligatoire par le code des marchés publics de 2001. Afin d'assurer l'égalité entre fournisseurs, la loi oblige les collectivités d'ici à 2010 à mettre en ligne leurs appels publics à concurrence. La communauté a donc créé en 2004 un portail permettant à tout fournisseur de consulter les appels d'offres. Les communes membres de la communauté peuvent également utiliser ce site pour leurs propres appels d'offre. En 2006, 20 communes l'utilisent régulièrement.

Cette direction est donc un levier fort de mutualisation entre les communes. On le constate également au travers du système d'information géographique (SIG). C'est un projet inscrit dans les statuts de la communauté, à la demande des communes qui ne disposaient pas des ressources suffisantes pour s'offrir l'informatisation des données cadastrales[57]. Le regroupement de l'expertise et des moyens informatiques au sein de la communauté a permis de mener les études préalables, l'appel d'offre et l'implémentation du système permettant à l'ensemble des communes d'accéder à leurs données cadastrales, topographiques et géo-référencées. L'apport de la mutualisation repose ici non pas sur l'expertise technique, relativement simple des SIG, mais surtout sur la capacité financière d'acquisition de données.

1.2.3 - DGA commande publique et logistique

La DGA commande publique et logistique comprend 50 agents répartis en quatre directions : commande publique, juridique et séances, moyens généraux et gestion des bâtiments.

La direction de la commande publique comprend 13 personnes. Elle veille à la cohérence de l'application des procédures de mise en concurrence et à assurer la sécurité juridique et l'efficacité de la commande publique. Pour l'essentiel, il s'agit d'opérer un contrôle de conformité et de fournir une assistance méthodologique aux services acheteurs. Dans cette perspective le rôle de la direction consiste essentiellement à fixer les règles d'interprétation du Code des Marchés Publics et à les faire connaître par les services.

Pour se faire la direction a recours à plusieurs dispositifs : le règlement interne, les notes de procédures, la formation aux marchés publics.

[57] A l'exception de deux communes qui s'étaient doté d'un SIG dès le milieu des années 1990.

Le règlement interne

L'établissement de règlement interne de la commande publique de la communauté est l'acte fondateur de la direction. Il fixe les étapes à respecter par le service acheteur en fonction du montant du marché : définition des besoins, rédaction et reprographie des dossiers de consultation, ouverture des plis, sélection des candidatures, négociation avec candidats, analyse des offres, notification du marché à l'attributaire... Le règlement interne fixe également les responsabilités en identifiant des « personne responsable du marché ». Ainsi, jusqu'à 30000 Euros, les DGA signent les bons de commande. Entre 30000 et 90000 Euros, les vice-présidents signent directement. En cas d'absence des vice-présidents, la DGS peut être signataire du marché. A partir de 45 000 euros, les vice-présidents restent responsables mais doivent passer devant une commission de consultation des entreprises.

Comme le souligne l'audit réalisé par la direction du contrôle de gestion, si ce règlement est « un document explicite dont il convient de souligner le caractère plus achevé que la plupart des règlements internes qu'il est d'usage de rencontrer dans les collectivités […] ce document s'adresse à des acheteurs confirmés » (audit, 2005 :36).

Afin d'accroître l'accessibilité du règlement interne à des acheteurs inexpérimentés la direction a rédigé des notes de procédures simplifiant la présentation du règlement interne ainsi que des formations aux marchés publics.

Les notes de procédures

Rédigées en 2006, elles visent à expliquer clairement les procédures à suivre et à faciliter le travail des services acheteurs en leur procurant des modèles-types de présentation des appels d'offre.

La formation aux marchés publics

C'est le moyen privilégié pour permettre aux services de respecter les règles de la commande publique. La direction y recours donc abondamment à partir de 2005. Elle a été assistée par un cabinet de conseil pour mettre en forme les supports et assurer les premières sessions. Les sessions de formations oscillent entre une demi-journée et trois jours. En 2005, 120 agents ont été formés. En 2006, la direction n'a plus eu recours à une assistance extérieure et a assuré la formation de 70 personnes.

1.2.4 - DGA déplacements transports et infrastructures

La DGA déplacements, transports et infrastructures est composée de 35 personnes pour sa gestion administrative. Cette DGA a en charge les grands projets de la communauté : pôles d'échanges multi-modaux, construction d'une nouvelle gare routière, développement du lien électronique entre les communes membres.

Cette DGA est divisée en trois directions : développement des déplacements, infrastructures, transports urbains et scolaires.
Cette dernière direction est la plus importante en termes d'effectifs et de budget, aussi nous nous focalisons sur elle.

La mission de cette direction est de mailler le territoire communautaire de lignes permettant de circuler en tous points du territoire. Entre 2001 et 2006, cette direction a fait passer le nombre de lignes intercommunales de 7 à 26 et a multiplié le nombre de voyageurs par trois tout en mettant en place une tarification communautaire unique. Cette direction est prise en étau entre des usagers et des délégataires de services publics. D'une part, les transports publics n'étant pas en régie, ce service travaille essentiellement à la rédaction des cahiers des charges, du choix des prestataires et du suivi de la qualité de service. D'autre part, les lignes de transports sont regroupées sous une « marque » communautaire et ces services étant très sensibles pour les usagers, la direction répercute leurs réclamations et attentes auprès des prestataires dans le cadre des négociations et du suivi des délégations de service public.

L'offre de transport étant très faible lors de la création de la communauté, le service a donc développé un grand nombre de lignes en profitant de la situation d'excédent budgétaire initial de la communauté. Un certain nombre de lignes ont donc été développées « sans se poser de question » (R16), c'est-à-dire sans étude préalable. Si le directeur considère que cette phase de développement « tous azimuts » (R16) « devait être faite et a permis de développer des lignes qui ont un succès fou » (R16), il reconnaît que l'« on a donc généré des marchés importants, et on commence maintenant à consommer nos ressources » (R16). L'apparition d'une tension budgétaire entraîne le développement d'une démarche de rationalisation de l'offre de transports : « les élus commencent à nous dire « Maintenant à chaque fois qu'on va ouvrir une ligne, on y aura quand même réfléchi avant et, si possible, comme notre budget n'est plus extensible, s'il faut une ligne supplémentaire c'est qu'on aura réussi soit à générer

des ressources supplémentaires, soit à faire des économies sur d'autres lignes. On commence à rentrer dans une phase, depuis début 2005, où on nous demande d'avoir à l'esprit la notion de bonne utilisation des deniers publics » (R16). L'enjeu de la direction est donc désormais de réorganiser l'offre de service à périmètre budgétaire constant.

Des tableaux de bord financiers et physiques

Cette démarche de rationalisation se traduit par le développement embryonnaire de tableaux de bord regroupant des indicateurs financiers et physiques : « On commence depuis quelques mois à créer un tableau de bord donc très classique, je rejoins bien le privé, qui consiste à pouvoir dire à mes élus, une fois par mois : "Voici quels sont nos coûts, quelles sont nos recettes, quelles sont nos fréquentations, le nombre de réclamations que nous avons reçu, la façon dont nous les avons traitées" » (R 16).

L'objectif de la direction est de réaliser des tableaux de bords reflétant l'ensemble des dimensions du service, malgré les pressions visant à se concentrer sur les coûts : « J'ai quelques fois l'impression de retrouver dans le public les mêmes défauts que dans le privé. A savoir que la direction des finances me parait éminemment financière. Donc on ne parle que de recettes et de dépenses, on ne parle pas de fréquentation des lignes, de qualité de service […] Mais pour moi le plus gros morceau c'est de parler de fréquentation, de niveau d'offre, de quantité d'offre, de qualité d'offre. Même si les finances ne sont pas négligeables, un tableau de bord c'est pas seulement les finances » (R16). Les tableaux développés agrègent des listes de données brutes. Ils décrivent la situation du service mais n'apprécient pas l'atteinte des objectifs. Ils sont produits sur une base trimestrielle.

Pour faire face au réveil des élus sur les dépenses du service et à la pression de la direction des finances, dès son arrivée, le directeur a développé des dispositifs de mesure de la qualité perçue par les usagers. Il s'agit là d'une action volontariste en vue d'équilibrer le système de mesure du service et ancrer dans la réflexion sur l'utilisation des deniers publics une approche coût/qualité.

Enquêtes de satisfaction

Pour inciter à la prise en compte d'informations non financières, la direction conduit, depuis 2004, des enquêtes de satisfaction par l'intermédiaire d'un prestataire. Les questions portent

sur la qualité du service (fréquence, ponctualité, amplitude horaire, nombre d'arrêts, taux de couverture, tangibilité) et la perception de son coût.

Gestion des réclamations

Par ailleurs, la direction a développé, à partir de 2004, un service de gestion des réclamations qui reçoit en moyenne 800 appels par an.

Les informations produites par ces deux dispositifs sont utilisées par la direction de deux manières : dans le cadre des arbitrages budgétaires, afin de mobiliser les élus sur la visibilité du service pour les usagers et dans le cadre des négociations et du suivi des délégations de service public.

Contrôle et suivi des DSP

Le directeur des transports a longtemps travaillé dans une entreprise de transport public. C'est une des raisons de son recrutement à la communauté. On attend de lui une connaissance fine de « l'envers du décor » (R16). L'idée est ici de s'appuyer sur l'expertise d'un acteur, sur sa capacité à identifier les marges cachées d'un délégataire, et plus généralement à comprendre le mode de raisonnement du co-contractant pour optimiser les coûts.

1.2.5 - DGA environnement et cadre de vie

La DGA environnement et cadre de vie est la plus importante de la communauté en termes de personnel. En effet, la collecte et le traitement des déchets représentent 328 agents. Le budget global de la collecte et du traitement des déchets est de 25 millions d'Euros en 2004.

La DGA se décompose en trois directions : déchets ménagers, écologie urbaine et espaces naturels, assainissement. Comme nous l'avons précisé dans la partie méthodologique, le service des déchets est très structurant pour la communauté, nous avons donc décidé de limiter notre analyse à cette direction.

A tous égards, le service des déchets est un service hautement sensible. Politiquement, dans la mesure où les usagers sont très réactifs en cas de non qualité du service; budgétairement puisqu'il s'agit d'un poste de dépenses important concentrant un grand nombre des surcoûts

de l'intercommunalité; administrativement puisqu'en plus de ses effectifs importants, ces derniers ont un taux de syndicalisation nettement supérieur aux autres agents, faisant craindre un risque de grève lors du transfert de la compétence.

La compétence déchets a été entièrement transférée à la communauté le 1er janvier 2003. En 2003, 64% de la collecte des déchets est réalisée en régie communautaire. Afin de contourner les réticences des agents de collecte transférés, il a été décidé de ne pas remettre en cause le mode d'organisation de la collecte pendant les premières années et d'harmoniser les salaires par le haut. Ainsi, la collecte est toujours assurée prioritairement en régie. Lors du transfert de la compétence collecte traditionnelle, le produit et la fiscalité associée de la TEOM ont également été transférés à la communauté. Le Conseil de Communauté a néanmoins décidé de maintenir les 34 taux inhérents à chacune des communes membres. En 2007, face à la croissance des charges liées aux déchets, une augmentation du produit de la TEOM a été nécessaire.

Les activités du service commencent en amont de la collecte par les actions de prévention et se terminent en aval du traitement des déchets par les activités de valorisation.

Il est impossible de résumer l'ensemble des transformations et innovations instrumentales occasionnées par le transfert de cette compétence. Quelques éléments saillants méritent néanmoins d'être soulignés. A la faveur cumulée des évolutions réglementaires, de l'exigence des élus d'un service de collecte « plaqué or » et de la vétusté du matériel récupéré, le transfert de la compétence déchets a été l'occasion de modifier drastiquement le service. Le matériel a été modernisé, la fréquence des collectes s'est élevée, l'organisation des tournées s'est structurée par pôles correspondants aux bassins de vie, la collecte sélective a été mise en place[58], le budget consacré à la prévention (limiter le nombre des déchets) et à la communication (sensibiliser à la collecte sélective) a considérablement augmenté.

La direction des déchets a mis en place plusieurs dispositifs composant « un embryon de pilotage de la performance » (R19). A l'origine, ces dispositifs ont été développés dans une perspective de reporting externe (obligation juridique et contractualisation avec Eco-emballages). Aussi, la direction est habituée au chiffrage de son activité et intègre ces données

[58] Installation de points d'apport volontaire (PAV) et collecte sélective en porte à porte. Cette dernière desservait 139000 habitants en 2004 contre 210000 en 2006, soit une progression de 51%.

dans un « tableau de charge annuel ». Nous présentons par la suite les principaux vecteurs du développement du système de mesure du service.

Le rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets

En premier lieu, l'article L.2224-5 du Code Général des Collectivités Territoriales impose à la communauté de présenter un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets, dont le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 a fixé les indicateurs techniques, financiers[59], qui doivent y figurer obligatoirement. Les indicateurs doivent être renseignés même en cas de DSP. Les mesures à produire concernent principalement les tonnages collectés, traités et valorisés, ventilés par types de déchets, par nombre d'habitants et par zone géographique. La direction est donc tenue de mettre en place le système d'information lui permettant de collecter ces informations. Cela se traduit par le recrutement de personnels uniquement dédiés à la mesure de l'activité. Deux personnes y travaillent à temps plein. La production du rapport annuel synthétise les données produites sur une base trimestrielle dans le cadre du contrat passé avec Eco-Emballages.

La contractualisation avec Eco-Emballages

Éco-Emballages apporte un soutien financier aux opérations de collecte sélective et de tri des emballages usagés, notamment en matière de communication. Par la passation de contrats avec les collectivités, Éco-Emballages s'engage à reprendre les matériaux collectés à prix fixe permettant de lisser les fluctuations du marché.

[59] **Les indicateurs techniques** sont :
- pour la collecte des déchets provenant des ménages : le nombre d'habitants desservis, la fréquence des collectes, le nombre et la localisation des déchetteries, les collectes séparatives proposées, les types de collectes de déchets encombrants ;
- pour la collecte des déchets ne provenant pas des ménages : le tonnage des déchets enlevés pour l'exercice considéré et le précédent, l'évolution prévisible de l'organisation de la collecte ;
- pour le traitement : la localisation des unités de traitement, la nature des traitements et des valorisations, la capacité de ces unités et les tonnages traités.

Les indicateurs financiers sont :
- les modalités d'exploitations du service ;
- le montant annuel des dépenses du service et les modalités de financement ;
- le montant annuel des prestations rémunérées à des entreprises sur contrat.

Les indicateurs complémentaires éventuels sont :
- le coût global ramené à la tonne ;
- les modalités d'établissement de la redevance spéciale ;
- les produits des droits d'accès aux centres de traitement et de stockage ;
- le montant des aides reçues des organismes agréés pour les déchets d'emballages ;
- le montant des recettes perçues au titre de la valorisation.

Dans le cadre du contrat de cinq ans, passé avec cette société, la communauté doit lui remettre un rapport d'activité trimestriel : « donc, je dois leur transmettre tout ce qu'on a recyclé dans le trimestre et par rapport à ce qu'on recycle, ils calculent la performance de la collectivité et ils nous payent par rapport à cette performance. Au plus on tri, au mieux on tri, au plus on est subventionné » (R14). Le ratio qui sert de base au calcul de la subvention est le nombre d'habitants desservis, divisé par le nombre de tonnes triées, envoyées en filière de recyclage.

Le travail de la personne en charge du « suivi des performances » consiste à synthétiser et consolider les données fournies mensuellement par les délégataires et les régies de zone. Le travail d'agrégation des données permet également de contrôler les erreurs de calcul : « Il y a la part qu'il faut calculer quand c'est trié, car quand c'est trié, une partie part en refus. En fait, quand ça arrive en centre de tri, les emballages sont tous mélangés. Ensuite il y a la répartition matière par matière qui sépare l'acier, le verre, le plastique…Et donc ça il faut le suivre également. Donc, j'ai des tableaux de bord avec ce qui est collecté en porte à porte, PAV, et tout ce qui est recyclé en PAV et portes à portes. Et par rapport à ça, ça me donne le total expédié par les filières et c'est ce total qui me permet de remplir les déclarations d'activités » (R14).

Sur la base de cette quantification de l'activité, le service a progressivement tenté de développer un système de mesure de la performance.

Le développement d'un système de mesure intégré

A la faveur de ces obligations de rendre des comptes, la direction s'est dotée d'une cellule de suivi des performances. Elle s'est d'abord consacrée à mettre en place le système de remontée d'information pour répondre aux attentes juridiques et d'Eco-Emballage. Une fois ce travail stabilisé, cette cellule s'est attachée à affiner le système de mesure en développant des études prospectives et de mesure de l'efficience du service.

A partir de 2005, un effort de rationalisation du service a été entamé : « on a comme objectif d'essayer de rationaliser le service. On recherche des économies sur les coûts de collecte, très clairement. Donc, il faut qu'on arrive à améliorer nos systèmes de remontée d'informations, d'indicateurs sur l'activité. Il y a eu des ébauches, il y a eu des choses qui ont été faites déjà en 2004, mais on essaie depuis 2005 de généraliser la démarche. La difficulté c'est de trouver les

bons indicateurs, de trouver le moyen de les obtenir régulièrement, de les faire vivre et puis de faire circuler l'information qu'ils nous apportent » (R15).

Cet effort a consisté à mettre en correspondance les indicateurs de production et les indicateurs financiers au sein d'un tableau de bord qui permet de comparer le coût et le niveau de production par bassin de vie : « Je fais un tableau récapitulatif et ça nous donne une performance quartier par quartier et après on peut faire un genre de classement, voir quel quartier tri bien par rapport à d'autres, si tel ou tel délégataire travaille mieux qu'un autre…Ça ne se limite plus à la collecte sélective » (R15).

Ces tableaux de bord sont intégrés au dispositif de pilotage mis en œuvre au sein de la DGA. En effet, depuis 2005, la DGA tente d'établir des « tableaux de charge annuels » au sein de chacun de ses services : « Chaque début d'année on fait le bilan de l'année précédente et où on a en deux trois pages une série d'indicateurs sur les objectifs de l'année, la charge que cela représente, la valeur budgétaire, et puis la priorisation des différentes actions que l'on va engager. De cela, on en tire un certains nombre de choses : d'abord la clarification des missions de chacun, ensuite, une priorisation des actions de communication interne […] Donc, avec ces tableaux, on a un premier référentiel, une espèce de tableau de bord avec des indicateurs chiffrés d'un côté, mais des indicateurs qualitatifs de l'autre » (R19). Le service ne se contente pas de produire les informations imposées par la loi. En effet, les impacts de l'activité sont également contrôlés. Ainsi, depuis 2005, le service commande chaque année une enquête qualitative et quantitative auprès des habitants pour mesurer leur satisfaction, identifier le degré d'utilisation et observer les évolutions comportementales. Des indicateurs d'impacts sont donc produits.

Au total, on constate un système d'enchâssement des tableaux bord allant de l'opérationnel au stratégique. Au fur et à mesure que l'information remonte vers la hiérarchie, les tableaux de bord agrègent des informations de différentes natures: technique, financière et relative à la qualité de service. Cette mesure pluridimensionnelle de l'activité ne se limite pas aux informations exigées par Eco-Emballages et par le CGCT. Les mesures produites sont intégrées dans une démarche de management par objectifs dont elles permettent de mesurer l'atteinte sur une base annuelle.

Cette maîtrise de la mesure par le service se manifeste également par une stratégie explicite de soutien à l'intégration et à l'appropriation des indicateurs par les membres de la DGA.
En effet, le directeur est conscient des risques de jeux organisationnels autour des indicateurs, principalement expliqués par l'incertitude des acteurs à propos de l'exploitation qui peut en être faite : « Comment optimiser si on n'a pas les indicateurs ? Or, ces indicateurs sont très difficiles à obtenir. Car ils induisent une inquiétude de la part des gens qui les produisent. Si tout le monde sait ce qu'il se passe chez moi, peut-être que l'on risque de m'en demander un peu plus. A un autre niveau, allez demander à un éboueur à quelle heure il finit son travail… S'il a une logique de fini-parti, il ne vous le dira pas ou il mentira » (R19).

L'autre risque perçu, et semble-t-il vécu, vient du fait que les indicateurs ont tendance à tomber en désuétude « il y a des gens qui donnent de la donnée mais qui voient bien que derrière on en fait pas grand-chose, donc qui forcent pas trop » (R19).

La direction cherche à contourner ces limites par trois moyens :
D'une part, en veillant au caractère synthétique du tableau de bord: « Un de nos soucis, c'est de pas le faire trop lourd, c'est-à-dire, de pas le faire pour se faire plaisir. Parce que nos collègues, qui les remplissent, ont vite tendance à penser que ça ne sert pas à grand-chose. Donc il faut trouver le juste milieu qui garde un peu d'intérêt pour tout le monde » (R19). La légèreté du tableau de bord vise, d'une part, à garantir que le temps passé par les agents pour le remplir soit perçu comme acceptable et, d'autre part, à ce qu'il soit lisible et donc lu. Il s'agit de renforcer l'efficacité cognitive du tableau de bord.

D'autre part, la direction a mis en place des groupes de travail avec le personnel pour essayer de structurer les indicateurs et leur en montrer l'intérêt. La stratégie d'intéressement des acteurs repose sur deux arguments principaux : il s'agit tout d'abord dissocier la logique d'optimisation des moyens de l'idée de réduction des ressources : « On leur explique que l'optimisation c'est pas forcément la diminution. L'optimisation c'est faire mieux avec les moyens que l'on a » (R19). Comme l'évoque le DGA hors enregistrement, il s'agit d'expliquer aux agents que les indicateurs sont le moyen de réorganiser le service de collecte sans mettre fin à la pratique du « fini-parti ». Le deuxième argument donne le mécanisme permettant de dissocier l'optimisation de la réduction de ressources : la pertinence décisionnelle. « On leur montre que si on n'a pas des indicateurs fiables pour réfléchir à l'organisation du travail, on va prendre des fausses décisions qui ne seront pas du goût du

personnel puisqu'elles seront incohérentes par rapport à leur réalité […] On voit bien que la résolution de ces problèmes passe par une compréhension des mécanismes d'organisation des tournées et que l'on peut très bien travailler moins tout en faisant mieux et pour pas plus cher. Pour autant que l'on ait compris » (R19).

Enfin, une formation à la mesure de la performance est engagée envers les cadres du service collecte : « Tous les cadres qui ont un rapport avec l'organisation du service collecte vont avoir une formation à l'organisation de cette collecte : Quels objectifs poursuivre ? Comment mettre en place des indicateurs ? Comment faire en sorte qu'ils soient renseignés ? Comment on les utilise ? Et, à travers des exemples, comment on est en capacité de stabiliser une organisation, de suivre son évolution, et de répondre aux questions pratiques qui se posent. Non pas par des réflexes du type : "J'ai pas assez de moyens, de personnel et on ne m'écoute pas, mais par une pratique un peu plus fine" » (R19). Cette formation révèle une stratégie visant à favoriser l'usage des indicateurs : « Alors on se dit que la formation, on est peut-être un peu naïfs, nous permettra de poursuivre cette logique d'indicateurs mais en faisant en sorte qu'elle soit utilisée. Parce que même au niveau des cadres, on a des personnes d'accord pour mettre en place des indicateurs mais qui ne sont pas en capacité de dire ce dont ils ont besoin. Donc on multiplie les indicateurs qui ne servent à rien, on peut avoir éventuellement des beaux tableaux mais dont personne ne va se servir » (R19). Le choix du formateur est à cet égard révélateur de la stratégie de légitimation des indicateurs retenue par la direction. Il s'agit d'éviter un prestataire trop orienté management/contrôle de gestion : « on est dans une logique plus métier, plus professionnelle, donc on n'est pas allé consulter des formateurs ou des cabinets de management. On est allé consulter des bureaux d'études dont la mission est de produire des diagnostics de collecte et de nous aider à nous réorganiser. Et eux travaillent sur des indicateurs avec les agents » (R19). Il y a donc une stratégie d'usage et de co-conception des indicateurs, par la direction et les agents.

1.2.6 - Direction développement local et aménagement de l'espace

La DGA est composée de 25 personnes reparties dans 5 directions : projet d'agglomération et études générales, mission université, prospective et aménagement de l'espace, habitat et politique de la ville, gens du voyage.

Les missions assignées à cette DGA sont de nature plus stratégique qu'opérationnelle. Il s'agit prioritairement de préparer et suivre la mise en œuvre du projet d'agglomération, de piloter les études d'aménagement (P.D.U.) et les démarches de planification urbaine (S.C.O.T.). Sa principale mission opérationnelle consiste à assurer la maîtrise d'ouvrage des entrées de ville ce qui l'amène à effectuer l'entretien des entrées réalisées.
Pendant ses trois premières années d'existence, la direction s'est principalement consacrée à la préparation du projet d'agglomération.

Le projet d'agglomération

Dans le cadre de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (L.O.A.D.D.T.), la communauté s'est engagée, à partir de 2001, dans l'élaboration d'un projet d'agglomération. C'est un outil qui revêt une charge à la fois symbolique et stratégique.
C'est un document stratégique dans la mesure où il exprime les objectifs de la communauté jusqu'en 2015 et sert de base à la négociation du contrat d'agglomération avec l'Etat et les autres strates administratives du territoire. Il sert de plus de cadre aux différents outils de planification territoriale de la communauté.

C'est dans cet outil que réside la nouveauté de la loi Chevènement. En effet, le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet, suppose que les communes qui composent la communauté se donnent des objectifs et une vision commune du développement du territoire. Le projet d'agglomération vise justement à susciter et formaliser ces objectifs partagés. La dimension symbolique du projet ressort clairement dans le discours de la présidence de la communauté : « Notre territoire possède enfin un véritable projet, une perspective, un cadre pour avancer et se développer. Ce projet d'agglomération […] n'est surtout pas un catalogue de mesures et d'interventions, mais bien un dessein répondant aux besoins et aux attentes des 330.000 habitants et citoyens […] Il est avant tout l'expression de notre foi en nos valeurs communes. » (Projet d'agglomération). C'est « l'acte fondateur de la communauté » (R17).

L'ambition essentielle du projet est d'engager une réflexion commune des élus et de l'afficher. Comme l'indique le responsable du projet : « ce n'est pas tellement le contenu qui a de l'importance, c'est la méthode » (R17). Le diagnostic vise donc à une coordination des acteurs plus qu'à imposer une décision unique, mais il se soutient d'une objectivité reconnue.

Les étapes de constitution du projet d'agglomération :

La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par trois organes :

- un comité de pilotage regroupant la présidence, les vice-présidents et les rapporteurs de toutes les commissions de la communauté (quatre réunions) ;
- un comité de coordination Communauté/conseil de développement (2 réunions) ;
- un comité technique thématique ouvert aux partenaires (15 réunions).

La maîtrise d'œuvre est assurée par la DGA qui s'appuie sur les travaux réalisés par l'agence d'urbanisme de la communauté et une expertise extérieure.

La DGA commence par faire la « tournée des maires » (R17) pour recenser leurs attentes envers la communauté et identifier des sous-ensembles territoriaux homogènes : « Mais ça, c'était vraiment, on lançait un ballon-sonde, pour voir. Ben, dès les premiers entretiens avec les maires, sont ressortis des territoires homogènes. Alors, ça s'est très bien passé, parce qu'en plus, on a fait un peu, pas au pif, mais au grès des disponibilités des mecs. Alors, on a vu vite émerger après, les sous-entités de la communauté qui apparaissent sur la carte, qui sont des évidences…Alors, ils validaient ce truc là, en disant : " Moi effectivement dans l'ensemble ça va, mais je le vois comme ça ". Dès qu'il y en avait trois ou quatre qui nous avaient fait ressortir le truc dans un coin on vérifiait chez les autres. Et on a fini par se caler » (R17).

Cette phase du travail vise à montrer aux maires qu'ils peuvent imprimer leur volonté dans le projet, qu'il est encore indéterminé. Ainsi, le directeur insiste auprès des maires: « nous on est des technos, on y comprend rien, on ne connaît pas le territoire, vous le connaissez mieux que nous, en particulier votre commune » (R17).

Une fois ce travail de recensement effectué, la DGA opère un travail de synthèse :

- concernant l'identification de territoires homogènes elle rapproche les propos des élus avec les pré-diagnostics réalisés par l'agence d'urbanisme de la communauté. Cette synthèse est affinée par tâtonnement successif : des groupes de réflexion composés des maires sont organisés sur ces périmètres émergents pour voir s'ils donnent satisfaction.
- Concernant la synthèse des objectifs que doit rechercher la communauté, un cabinet de conseil est sollicité pour faire un diagnostic global en fin d'année 2002. Ce recours à

un prestataire externe vise à assurer les maires de la fidélité de la synthèse envers les objectifs qu'ils ont suggérés.

Sur cette base de connaissances, les commissions thématiques ont, durant le 1er trimestre 2003, produit des « contributions » traduisant les orientations explicitées en actions concrètes. Au total, la préparation du projet valorise une démarche ascendante et indéterminée censée permettre « une appropriation collective » (Projet d'agglomération).

Les grandes orientations du projet

Le projet d'agglomération de la communauté consiste, à partir de l'analyse des diagnostics territoriaux, à identifier « le modèle de développement » de la communauté, de distinguer ses forces et faiblesses et d'identifier les grands objectifs de développement.

Le document final se présente de la manière suivante :

Projet d'agglomération

Première partie : Présente le diagnostic de la communauté réalisé avec l'ensemble des acteurs. Le territoire est défini comme un ensemble de bassins de vie différenciés mais faisant partie d'un même espace économique et social. Le point d'articulation de ces bassins étant le centre urbain et ses pôles économiques.

La croissance économique soutenue du territoire communautaire est présentée comme le facteur explicatif :

- De la spécialisation des bassins de vie (résidentiels, économique).
- Du déficit de logement et de transport : demande en augmentation, offre stable ou en diminution qui entraîne un départ des jeunes actifs.
- De la mauvaise prise en compte des besoins locaux : la croissance de l'emploi s'accompagne de la croissance du chômage et la base productive de la communauté reste étroite.

Deuxième partie : présente les facteurs clés à prendre en compte pour assurer un développement global.

- Construire la communauté comme une communauté dans une métropole : il s'agit en interne de renforcer tous les liens existants entre les communes membres (avec comme axes principaux : le développement de l'offre de logement, la mise à niveau des équipements et services collectifs équitablement répartis sur le territoire) et affirmer en externe une identité propre. Cela passe par une territorialisation stratégique de la communauté : rendre complémentaires et cohérents les différents bassins de vie.

- Articuler attractivité et cohésion, continuer à soutenir les pôles de développement tout en effectuant des rééquilibrages internes notamment par une politique d'aménagement. Cette ambition passe prioritairement par une politique de diversification de l'habitat (constitution de réserves foncières, création de quartiers résidentiels) afin de freiner la spéculation foncière et d'investir dans la création de logement dans un souci de maillage du territoire. :
- Assurer le développement durable en reconnaissant que le paysage et le patrimoine ancrent le développement économique sur le territoire intercommunal et que la cohésion sociale est un levier de développement économique. Cela implique une politique de préservation de l'environnement naturel, de valorisation des déchets, de renforcements des espaces de loisirs naturels et de mise en cohérence des divers modes d'usage du sol à travers un SCOT (Schéma de Cohérence Territorial institué par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain).
- Le développement économique de la communauté doit être maintenu et passe par la coordination systématique des politiques dans ce domaine avec celles de l'habitat et des transports afin de créer les conditions favorables à l'ancrage des entreprises et de leurs salariés.

L'opérationnalisation et le suivi du projet

L'adoption du projet d'agglomération a été suivie de la signature du contrat d'agglomération avec l'Etat et la Région. Il constitue le document financier et programmatique de la mise en œuvre du projet. Il identifie, pour la durée du contrat de plan des partenaires, des projets, des financements pluriannuels et des maîtrises d'ouvrage potentielles du contrat et des futures politiques d'agglomération.

En l'état le projet d'agglomération a servi de support à la contractualisation avec les financeurs de la communauté, mais il ne s'est pas répercuté formellement dans une démarche interne de management par objectifs.

Aucun indicateur de réalisation de suivi, ni aucun processus d'évaluation, n'ont été mis en œuvre. En fait, le chaînage avec les actions menées reste essentiellement cognitif et discursif. Les DGA et la direction de la communication relient verbalement les actions qu'elles mettent en œuvre aux objectifs du projet. Le chaînage est formalisé après l'action.

Il semble que l'opérationnalisation du projet soit plus effective au niveau des outils de planification territoriale qui sont justement de la responsabilité de la DGA.

Conclusion analyse descriptive

L'analyse descriptive du cas A a permis de recenser 41 outils de gestion. Ce recensement met en évidence la variété des finalités visées par les outils, l'absence d'innovation managériale dans la communauté et des phases de gestion différenciées.

Des finalités multiples

Ces outils répondent à des objectifs multiples dont on peut retenir principalement : la conformité à la loi ; la connaissance et l'optimisation des coûts ; l'amélioration de la connaissance et de l'écoute de l'usager.

Pas d'innovation

Quelle que soit la finalité des outils utilisés, on remarque qu'il n'y a pas d'innovations managériales dans la communauté. Les responsables intercommunaux ont plutôt tendance à importer et adapter des dispositifs déjà mis en œuvre dans d'autres organisations publiques ou privées.

Une mise en place progressive, des phases de gestion différenciées

Les outils de gestion de la communauté ont été mis en œuvre progressivement. La mise en correspondance de la date de mise en œuvre avec la finalité des outils permet de faire ressortir les phases de gestion que la communauté a traversées. Comme le montre le tableau 3.3, les deux grandes phases de gestion identifiées dans la littérature (construction institutionnelle et optimisation de la dépense publique locale) si elles gardent leur sens, peuvent être précisées.

En effet, les premiers outils développés sont concentrés autour de la DGS et ont une portée stratégique, il s'agit essentiellement de dessiner le contour de la communauté, ses grands principes d'organisation et de respecter immédiatement les obligations réglementaires. Ensuite, alors que la communauté n'exerce pas encore la totalité de ses compétences, l'ambition des responsables est de la rendre visible auprès des habitants. La mise en place effective des grands services opérationnels, en 2003, se répercute dans la formalisation et la finalisation des procédures de fonctionnement : les effectifs augmentent et s'éparpillent, les relations passent de plus en plus par l'écrit. Dans le même temps, la croissance des enjeux financiers implique un suivi des dépenses et une formalisation de la prospective financière. En 2004, alors que les services sont mis en place et que l'on peut envisager l'effet de ciseau entre

les dépenses et les ressources, un premier retour d'expérience est organisé auprès des usagers : il s'agit de mesurer la valeur créée pour l'usager afin de l'inscrire dans le débat sur l'optimisation de la gestion. En 2005, les outils développés concernent principalement les services opérationnels et consistent en des tableaux de bords pour nourrir le dialogue de gestion. Enfin, en 2006, les dispositifs de pilotage étant mis en place, l'accent est mis sur leur décloisonnement et la consolidation des données.

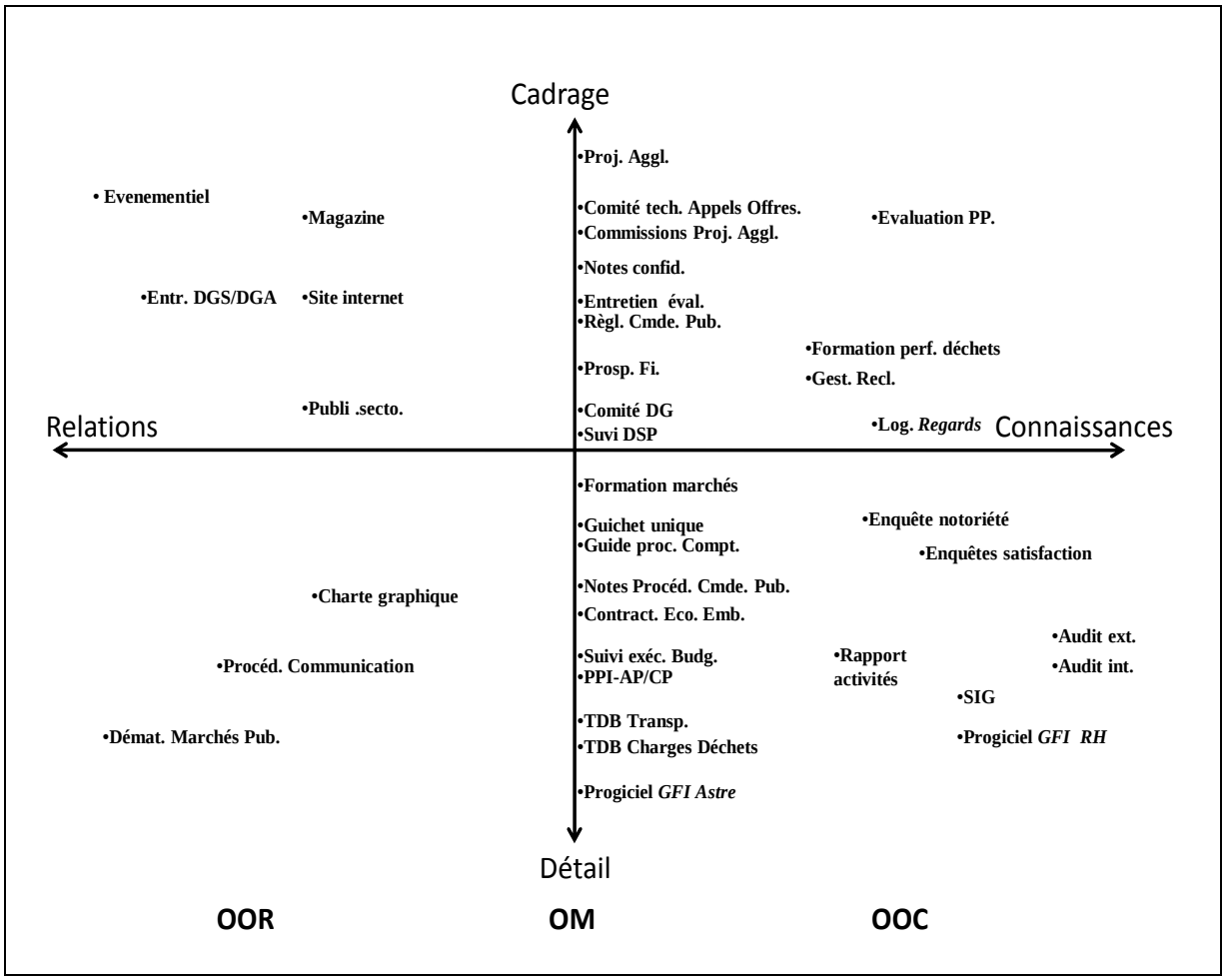
Tableau 3.3 : Outillage des services et structuration de la communauté A

Année	Nombre d'outils	Finalité des outils	Phase de gestion	
2001	6	Principalement cadrage stratégique et dispositifs réglementaires	**Conception** : concevoir l'institution en respectant les règles	**Création institutionnelle**
2002	6	Principalement communication externe	**Rendre visible** : montrer aux habitants que la communauté existe	
2003	10	Principalement procédures à respecter et suivi des activités	**Formaliser** : l'exercice des compétences fait croître la structure et les budgets. Les actions, relations entre acteurs et les dépenses effectuées doivent pouvoir être retracées à distance.	
2004	9	Principalement orientée vers la gestion de la relation usagers	**Retour d'expérience** : organiser un premier retour d'expérience : nos services sont-ils perçus et appréciés ?	
2005	4	Principalement dispositifs de suivi budgétaire et construction d'indicateurs	**Optimiser la gestion :** raréfaction des ressources et début de stabilisation des services	**Optimisation de la dépense publique locale**
2006	6	Principalement fiabilisation des données de gestion et décloisonnement des systèmes d'information	**Consolider :** mise en cohérence des systèmes de pilotage à l'intérieur des directions opérationnelles, volonté de mettre en place un tableau de bord de direction générale	

La prépondérance des outils mixtes : réfléchir ensemble

Enfin, le recensement des outils de la communauté « A » permet d'en proposer une cartographie sur la base de la typologie proposée par David (1996), représentée dans la figure suivante :

Figure 3.7 : Cartographie des outils de la communauté A



Les outils de la communauté se répartissent en 20 outils mixtes (OM), 13 outils orientés connaissance (OOC) et 8 outils orientés relation (OOR).

La prépondérance des OM nous semble devoir être rapprochée du constat d'absence d'innovation managériale. En effet, les outils utilisés sont relativement classiques et connus, et leurs promoteurs ont pu, la plupart du temps, y être confrontés au cours de leur parcours dans d'autres organisations. Cette expérience leur a permis d'avoir une vision assez précise des impacts des outils sur les relations et les connaissances. Ils leurs assignent donc explicitement des objectifs sur les deux plans.

C'est un élément saillant de cette analyse descriptive : dans le discours des répondants, l'optimisation de la gestion passe par une attention portée simultanément aux connaissances produites et aux relations qui en découlent. La production d'information n'est pas pensée isolément des acteurs. Il ne s'agit pas seulement de trouver la bonne information, mais de

susciter un échange qui en retour contribuera à modifier cette information. Les dispositifs de pilotage structurant le plus les pratiques des acteurs se situent ainsi au Sud de la figure 3.7.
Enfin, la faible présence d'OOR et le fait que ceux-ci soient majoritairement destinés à structurer les relations avec des acteurs externes à la communauté, signale une réticence envers un management relationnel pur. Les relations entre les membres sont peu codifiées ou formalisées. Quand une formalisation des relations est mise en place, elle vise à inciter les acteurs à se conformer aux règles juridiques et leur faire apprendre ces règles, elle n'exprime pas une volonté de régulation propre à la communauté (excepté dans le cas des procédures de communication et des rencontres DGS/DGA). Le modèle managérial de la communauté ne semble ainsi pas centré sur l'établissement et le contrôle des relations entre acteurs. Les relations ne sont pas valorisées pour elles-mêmes mais dans la mesure où elles permettent l'échange d'information. Il ne s'agit pas de se rencontrer pour se sentir proche et construire un sentiment d'appartenance collective, mais d'échanger sur un sujet précis, de se coordonner en vue d'une optimisation. Et le pari semble fait que, de cette participation à une quête commune, découleront des relations stables et positives entre les acteurs.

L'accumulation des différents outils de gestion permet de dresser une image du management de la performance dans la communauté et de sa logique de gestion. L'objet de l'analyse de contenu est justement de présenter l'architecture globale du système de management de la performance dans la communauté.

Section 2 : Analyse de contenu

L'analyse descriptive a permis d'une part de présenter la communauté et ses principales directions et, d'autre part, de recenser les outils de gestion utilisés pour mettre en lumière leur contenu et leur rôle. Conformément à notre objectif d'analyser conjointement outils de gestion, pratiques de pilotage et conceptions de la performance des acteurs, les principaux résultats issus de l'analyse de contenu sont répartis en trois niveaux d'analyse. Dans un premier temps, la culture organisationnelle de la communauté est explicitée (2.1). Vient ensuite l'analyse globale des conceptions de la performance et des pratiques de pilotage (2.2) pour enfin nous pencher sur le rapport des acteurs aux outils de gestion (2.3).

2.1 - La culture organisationnelle de la communauté : l'esprit pionnier

Le premier résultat de l'analyse de contenu révèle que la communauté « A » se vit comme un agencement de logiques publiques et privées. Si d'un côté, la communauté valorise sa distinction vis-à-vis de l' « administration traditionnelle » par la mise en avant d'un « esprit pionnier » anti-bureaucratique, celui-ci ne signe pas un renoncement aux valeurs du service public. La valorisation des caractéristiques entrepreneuriales de la communauté aux yeux des fonctionnaires est un moyen pour garantir la pérennité du service public. L'esprit pionnier est revendiqué dans la plupart des services et à plusieurs niveaux hiérarchiques de l'organisation.

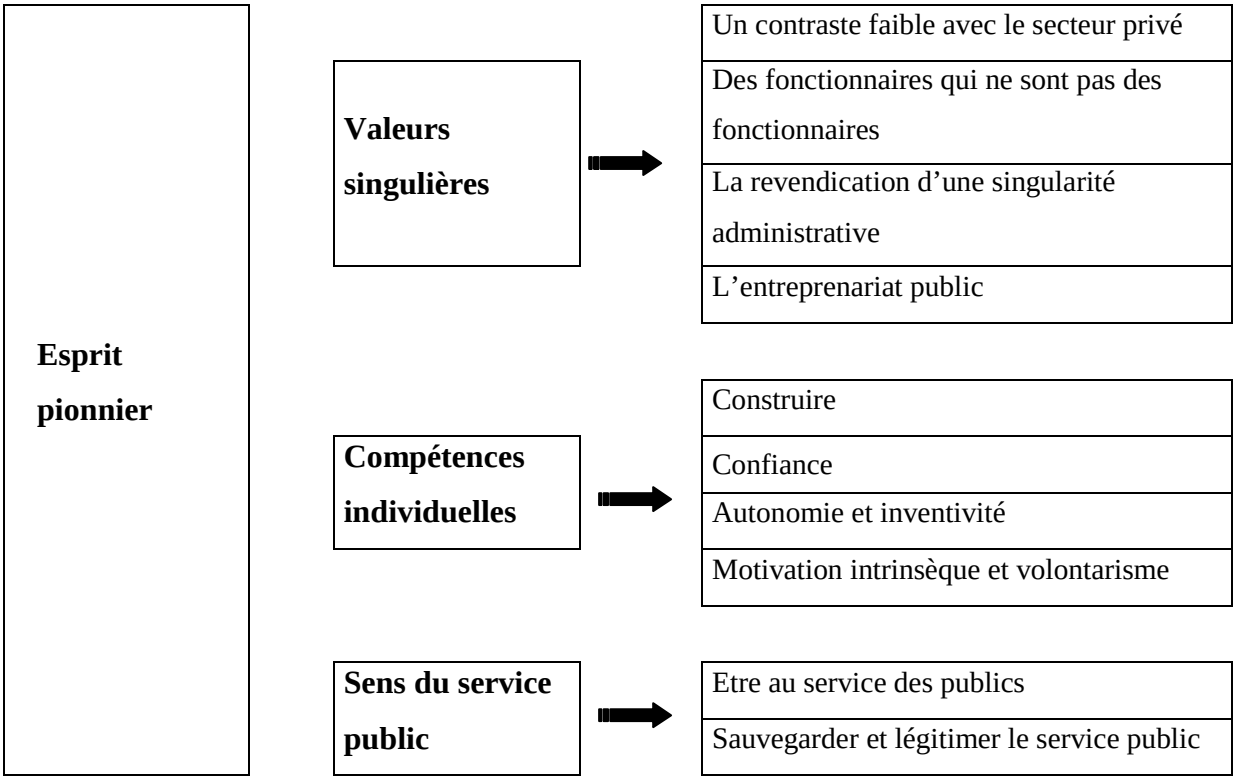
La culture organisationnelle de la communauté consiste à se distinguer de la culture administrative. Mais la logique de distinction de la communauté ne se fait pas que par la négative, c'est-à-dire contre l'« Administration ». Elle repose également sur un socle de valeurs fondatrices qui sont synthétisées dans une formule qui a fait succès dans l'organisation : « l'esprit pionnier ».

Un pionnier est la première personne à se lancer dans une entreprise, qui fraye le chemin (Le Robert). Dans la communauté, l'esprit pionnier valorise ceux qui ont rejoint la communauté dès ses premiers jours en 2001 et qui ont eu à bâtir l'organisation de toute pièce. On retrouve dans cette formule de la direction générale des services l'idée de challenge à relever, d'adhésion aux buts de l'organisation et la volonté de s'investir corps et âme dans la réussite

de l'organisation. Cette formule fait sens dans l'organisation. En effet, cet esprit pionnier est revendiqué spontanément par plusieurs répondants répartis dans plusieurs services :

R11	*« Il y a toujours ce profil «d'agent pionnier »*
R17	*« Le mode de fonctionnement de la structure qui, comme toutes structures qui débute avait plus un mode de fonctionnement de mission et de type pionnier que de type où on arrivait dans un système où tout est en place »*
R6	*« Y' a eu la phase pionnière. C'est vrai qu'il y a eu les pionniers de cette communauté, hein »*
R1	*« On veut conserver notre esprit pionnier »*

Figure 3.8 : L'esprit pionnier



2.1.1 - L'affirmation de valeurs singulières

2.1.1.1 - Un contraste faible avec le secteur privé

La quasi-totalité des personnes rencontrées met en avant les spécificités culturelles de la communauté. En effet, quelle que soit la position hiérarchique ou le domaine d'activité du

répondant, il importe de différencier la communauté vis-à-vis de « l'administration traditionnelle ».

Qu'ils soient issus du secteur public ou du secteur privé, les agents ont une conception relativement péjorative de l'"Administration". Cette dernière se caractérise, à leurs yeux, par des dysfonctionnements bureaucratiques : une organisation trop hiérarchisée, lente, rigide, cloisonnée et aux procédures centralisées et formalisées.
Les agents s'appuient plus ou moins explicitement sur cette conception de l'administration pour appréhender le fonctionnement et la culture de la communauté. Il en ressort un contraste très appuyé entre ce qu'ils perçoivent dans leur communauté et la manière dont ils perçoivent l'administration en général.

Ainsi, certains répondants venant du secteur privé expriment l'écart entre l'administration telle qu'ils se l'imaginaient et la communauté telle qu'ils la vivent :

R13	*« Je n'ai pas eu forcément l'impression de rentrer en administration quand je suis venu travailler. J'ai eu l'impression que tout le monde essayait de tirer vers le haut pour que la communauté soit de plus en plus importante […] Justement c'est cela qui est stimulant. Ce serait comme une administration classique, une mairie ou autre, ce ne serait forcément pas aussi stimulant ».*
R9	*« J'étais quand même assez étonnée, par une certaine culture, je dis pas d'objectifs mais je dirais de résultats comme en entreprise. Par la production de documents de valeur, assez complets. Je m'attendais pas à cette culture de résultats, pas du tout »*

2.1.1.2 - Des fonctionnaires qui ne sont pas des fonctionnaires

Mais ce sont les agents ayant une longue expérience du secteur public qui insistent le plus sur le contraste entre la communauté et l'administration. Selon eux, l'ambiance qui règne dans la communauté incite les agents à adopter un comportement singulier :

R1	*« Beaucoup de fonctionnaires travaillant dans cette intercommunalité n'ont pas le comportement classique. »*
R10	*« A la ville vous avez en face de vous des gens qui ont absolument toutes les raisons de vous expliquer que vous ne pouvez pas faire telle ou telle chose. Ça aboutit quand même à une espèce d'immobilisme, un carcan que personnellement je trouvais insoutenable […] Donc, à quatre heures et demie, ils partaient en courant. Ici, il y a plus une envie de faire des choses et il y a une ambiance de travail qui est beaucoup plus sérieuse. Plus enthousiaste, tout simplement. La différence saute aux yeux c'est évident. J'ai jamais vu en vingt ans une secrétaire qui traîne après 16h30 sur son ordinateur alors qu'ici il y en a*

	qui restent jusqu'à six ou sept heures. C'est très, très significativement différent »
R4	*« Les gens qui généralement sont dans l'intercommunalité, ce sont des gens qui ont envie d'aller de l'avant, de faire autre chose. C'est pas des fonctionnaires… C'est pas des fonctionnaires ! Parce que quelque part, c'est des gens qui ont envie d'entreprendre, qui ont envie d'investir des nouveaux terrains »*
R5	*« Y'a un autre esprit qui s'installe, c'est certain, on n'est plus dans un fonctionnement routinier mais y a une volonté de réussir des missions »*

Ainsi, au niveau individuel dans la communauté, les agents mettent en place une logique de différenciation paradoxale : ils sont des fonctionnaires qui ne se comportent pas comme des fonctionnaires. Ce processus de différenciation permet aux agents de se valoriser, d'éprouver une certaine fierté. En effet, la perception relativement positive par les agents du fonctionnement et de la culture de la communauté, ne les conduit pas à réviser leur conception générale de l'administration mais au contraire à isoler, à distinguer celle dans laquelle ils se trouvent. La plupart des répondants distinguent leur communauté de la conception dépréciée de l'administration qu'ils véhiculent eux-mêmes.

Cette logique de distinction est un élément fort et partagé de la culture de la communauté « A ». Un exemple permet d'illustrer par la négative sa prégnance : le seul répondant qui refuse de distinguer les « ringards » et les modernes a le sentiment de se battre contre une idée reçue et acceptée par tous : « Ça je m'y refuse. Il y a eu la première époque, disons après les élections de 2001 avec les gens comme moi qui partaient dans les EPCI et qui étaient des gens modernes, ils avaient l'avenir devant eux, ainsi de suite. Et puis tous les collègues qui étaient dans les villes, devenaient des fonctionnaires ringards. C'est complètement faux. Y'a pas d'un côté les modernes et de l'autre côté les ringards […] Y'a d'excellents DGS de communes, et y'a de mauvais DGS de communauté, et vice et versa. Cette image, je sais qu'un certain nombre de collègues en ont souffert » (R6).

2.1.1.3 - La revendication d'une singularité administrative

La même logique de distinction paradoxale est à l'œuvre à un niveau plus global. La communauté est clairement revendiquée comme une administration à part entière, mais une administration singulière.

En effet, les répondants éliminent rapidement l'ambiguïté statutaire de l'intercommunalité, intermédiaire entre collectivité territoriale et établissement public. La communauté est conçue

comme une administration à part entière : « Il faut bien comprendre que malgré les textes de loi, dans une interco, on créé vraiment une administration » (R1). Dans ce cas, l'expression "administration" sert avant tout à mettre en avant le fait que la communauté jouit et doit jouir des prérogatives réservées aux collectivités territoriales de plein droit : les principes de libre administration et de compétence générale. Pour le DGS, affirmer que la communauté est une vraie administration, consiste à dire qu'elle est un lieu d'impulsion, de conception et de production de politiques publiques à part entière.

Hormis ces droits associés aux statuts, la communauté est aux yeux des répondants une administration très spécifique :

R1	*« La communauté est une collectivité de projet »*
R8	*« On est dans des administrations de mission. »*

L'utilisation des termes « projet » et « mission » n'est pas neutre. Une administration de mission a pour particularité d'être « adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée et a pour caractéristiques une organisation légère et la prise en charge de problèmes transversaux» (Pisani, 1956) et l'emploi du terme projet renvoie aux objectifs de la création d'EPCI à fiscalité propre, à savoir que la raison d'être de la communauté réside dans l'élaboration et la mise en œuvre « d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » associant des communes au sein d'un « espace de solidarité ». La communauté est donc définie à l'opposé d'une administration de gestion, en charge d'activités routinières.

Ces singularités comportementales et institutionnelles permettent l'émergence d'un esprit entrepreneurial dans le secteur public.

2.1.1.4 - L'entreprenariat public

Bien souvent l'évocation du terme pionnier va de paire avec celle d'esprit ou de culture d'entreprise.

R1	*« On veut conserver notre esprit pionnier. Les membres de la communauté ont un esprit d'entreprise […] On est dans une entreprise, dans une entreprise humaine, et donc les*

	gens s'investissent ».
R7	*« La spécificité c'est qu'il faut créer une, entre guillemets, culture d'entreprise parce qu'on l'a pas forcément, parce qu'on est jeunes »*
R13	*« Pour mes collègues et moi, je présume que c'est quand même un peu plus important, justement que –j'allais dire l'entreprise – la communauté soit florissante »*
R11	*« Ces communautés d'agglo, avec cette notion de projet sur le territoire…c'est l'occasion de faire un peu bouger les choses au niveau de l'organisation administrative en général*

La référence à l'entreprise est ici connotée plus au dynamisme de l'entrepreneur entendu au sens d'entreprendre une action, que du secteur privé en général.

Le DGS souligne que la communauté est une « entreprise humaine » pour mettre en avant que les agents se sont lancés dans une « aventure » organisationnelle, ont affronté l'imprévu et les contraintes avec une volonté de réussir. L'emploi de l'épithète « humaine » lui sert à suggérer qu'il ne s'agit pas là de se comporter comme une entreprise entendue comme organisation privée.

Au total, l'esprit pionnier sert avant tout à singulariser la communauté tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé. La communauté se vit comme un espace intermédiaire entre secteurs public et privé qui reprend certaines caractéristiques de l'entreprise pour les mettre au service du secteur public. En effet, la singularité de la communauté repose sur les compétences individuelles des agents qui contrastent avec celles traditionnellement associées aux fonctionnaires. Mais ces compétences individuelles trouvent leur sens dans la mise en œuvre et la défense du service public.

2.1.2 - Des compétences individuelles

Si l'esprit pionnier est un label permettant à la communauté de tracer les contours de son identité et la différencier par rapport à son environnement, en interne l'esprit pionnier renvoie à un ensemble de compétences et de valeurs portées par les individus : le goût de construire, la confiance, l'autonomie et l'inventivité et enfin, la motivation intrinsèque.

2.1.2.1 - Construire

Tout d'abord l'idée d'avoir quelque chose à bâtir. En effet les répondants évoquent avec un sentiment de gloire et de plaisir le challenge qu'a représenté pour eux la construction d'une institution. Cette obligation d'avoir à bâtir une structure et des règles constitue une raison déterminante de leur choix de venir travailler dans la communauté :

R17	*« On avait plus un mode de fonctionnement de type pionnier que dans un système où tout est en place et qu'il ne reste plus que des trucs à la marge ou alors des grosses réflexions en matière de management général comme il se passait dans la ville d'[XXX]. L'intérêt, pendant les trois ou quatre premières années de la communauté, ça a été le fait que l'on a bâti, en tout cas, ceux qui étaient là, petit à petit, la structure et le fonctionnement du système ».*
R18	*« Y'avait plein de choses à mettre en place et on avait carte blanche pour le faire […] On pouvait mettre en place des procédures qu'on connaissait car on les mettait en place dans les collectivités antérieures, et c'était souvent accepté par tout le monde, y compris par notre DGS. Les conditions matérielles étaient difficiles, on avait du mal, on s'est retrouvés à six ou sept dans un bureau. Une faisait la comptabilité, une la paie, une le budget... Au milieu, il y avait les factures, les papiers, tout cela mélangé, mais c'est vrai que psychologiquement on était une très bonne équipe, très soudée, cela marchait bien »*
R4	*« [L'intercommunalité] c'est quelque chose de neuf, c'est quelque chose qui se fédère, qui se structure. C'est pas facile à travailler, parce qu'on n'a pas des services avec des usages et des pratiques qui sont très anciennes, donc il faut tout inventer, il faut tout mettre en place. »*

La construction de la communauté constitue la toile de fond de l'esprit pionnier. Du haut en bas de la hiérarchie, la plupart des répondants soulignent que les agents ont le sentiment de participer à un projet, et qu'ils sont prêts à s'investir fortement dans leur travail. Cet investissement personnel se matérialise dans le fait de ne pas compter ses heures, dans la passion que l'on exprime pour son travail et par la volonté de lancer des idées nouvelles.

2.1.2.2 - La confiance

Dans le contexte de construction de la communauté et l'urgence de préparer l'institution aux transferts massifs de compétences, la direction fait le choix de ne pas trop contrôler les activités des agents. Ce choix est perçu par les acteurs comme une confiance qui leur est offerte. Les individus se réapproprient ce choix et le considèrent comme une aptitude singulière au sein de la communauté.

R18	*« Confiance de la hiérarchie, de notre DGS, de notre directeur. C'est très enrichissant de travailler comme cela. On dit "Allez, il faut faire le budget tu le fais". On nous laisse carte blanche pour le faire comme on veut. Donc c'était génial »*
R6	*« Mais c'était génial car on le faisait dans de très bonnes conditions psychologiques, je vais dire. On savait qu'on nous faisait confiance»*

2.1.2.3 - Autonomie et inventivité

Dans un contexte de construction organisationnelle et de confiance de la hiérarchie, les agents et responsables sont amenés à mettre en place, par eux-mêmes, leurs processus et procédures de travail. Aussi les agents sont confrontés à une forte dose d'incertitude et y font face en inventant de nouvelles règles de travail ou en important des solutions innovantes.

R17	*« Et, donc ce côté pionnier, on l'a retrouvé dès le début auprès de chaque strate du fonctionnement. Des personnes avec un peu cet esprit d'essayer de créer, d'innover, de trouver des solutions qui sont pas toutes faites parce qu'on est obligé de le faire […] Chaque fois on a été obligé d'inventer les procédures, d'inventer comment on faisait un PDU communautaire, parce que chaque fois on s'est trouvés un peu en avance - par hasard - sur d'autres territoires, où en tous cas on ne pouvait pas copier sur d'autres territoires »*
R4	*« Je pense que les gens qui sont là, qui ont investi ce terrain-là en 1999-2001, ce sont des gens qui ont envie de travailler différemment dans l'administration »* *« Si je suis là pour quelque chose, c'est justement pour aider la structure à mieux gérer demain. Donc j'aurais pu être dans un positionnement consistant à dire: "Bon, finalement, laissons faire". Ben non, il a fallu imaginer des solutions, et des solutions innovantes […] Moi ce qui me motive, c'est ça. C'est pas faire une gestion pépère »*
R18	*« Je pense que pour travailler à la communauté, peut-être 3 ou 4 ans en arrière, il fallait être très autonome, savoir prendre des initiatives et être débrouillard »*

La capacité des agents à élaborer leurs propres règles, à être force de proposition pour la hiérarchie administrative, apparaît simultanément comme une compétence nécessaire et une source de satisfaction.

2.1.2.4 - Motivation intrinsèque et volontarisme

Au total, les éléments précédents permettent de discerner un enthousiasme important des répondants vis-à-vis de leur communauté. Beaucoup d'éléments apparaissent liés. La jeunesse et la faible structuration de la communauté en font un lieu où il est nécessaire de s'investir.

Les rétributions financières si elles existent, ne suffisent pas à expliquer la mobilisation des agents qui vivent leur autonomie et la confiance de la direction comme un moyen de réaliser leur projet pour l'administration communautaire. On peut donc constater une forte motivation intrinsèque des agents. Le succès même de la communauté ou l'amélioration du fonctionnement de l'administration publique constituent des facteurs explicatifs de l'investissement des agents.

R18	*« C'était enthousiasmant. Ça aurait pu être inquiétant, au vu de la masse de boulot, mais il y avait une énergie, un tel dynamisme et une envie de faire correctement. C'était très dur, 14 heures par jour pour arriver à sortir un budget, ou faire des rattachements, des reports…etc. »*
R11	*« Mais il y a toujours ce profil "d'agent pionnier", de personnes qui veulent faire changer les choses, changer les habitudes, essayer d'apporter un meilleur service. Qui voudraient que ça fonctionne mieux. Le truc, c'est que ça nous tient à cœur »*

2.1.3 - Le sens du service public

La troisième composante de la culture organisationnelle de la communauté est le sens du service public. En effet, le côté entrepreneurial de l'organisation administrative ainsi que le fort investissement des personnels trouvent leur justification dans la conscience d'assurer au mieux des missions de service public. Le service public donne sens aux pratiques professionnelles, qu'il s'agisse d'être au service des publics ou, plus fondamentalement, de le sauvegarder et le légitimer.

2.1.3.1 - Etre au service des publics

Qu'ils soient ou non au contact direct des habitants, les agents ont tendance à mettre en avant les effets de leur activité sur les bénéficiaires, directs ou indirects. Produire un impact sur les publics sert de référence à toutes les activités.

Les manières de qualifier les publics ont de l'importance, parce qu'elles désignent une manière de penser et impliquent des comportements spécifiques. Ainsi les agents rencontrés réfutent le terme de « citoyen », car il suggère une logique électoraliste éloignée de leur préoccupation de qualité et d'efficience du service. De surcroît, recourir au terme de citoyen reviendrait à leurs yeux à empiéter sur le domaine réservé aux élus communaux. Comme l'indique le DGS : « C'est très délicat pour nous d'avoir une relation directe avec le citoyen,

on a beaucoup investi dans la communication, on a un magazine, un site internet, on est visible. On est visible, mais on est gêné. Avec l'usager, ça peut aller, mais avec le citoyen… C'est pas totalement anormal que les élus des communes finalement disent: "Ce qui se passe dans la communauté, ça me concerne, mais ça concerne pas directement le citoyen". On est assis entre deux chaises de ce point de vue-là » (R1).

Dès lors, les termes « habitants », « contribuables », « usagers » voire « clients » sont utilisés prioritairement.
Le répondant utilise le terme « client » surtout afin de montrer que la finalité de son travail n'est pas de plaire à ses supérieurs, mais d'obtenir la satisfaction de ses bénéficiaires. Ainsi, au service des transports, le responsable affirme « au bout du compte, le plus important, c'est pas l'élu, c'est le client » avant d'indiquer qu'en tant que responsable il met un point d'honneur à écouter directement les réclamations des utilisateurs.

Les termes préférés pour décrire les bénéficiaires des activités sont les « contribuables », « usagers » et « habitants ».
Le souci du contribuable prévaut dans les services financiers et de la commande publique et du contrôle de gestion où justement l'on cherche à maximiser le retour sur impôts versés : « Je crois que la culture intercommunale c'est d'aller rechercher une mutualisation des besoins et une optimisation des moyens pour le meilleur service public. Pour que le contribuable sache qu'il ne contribue pas pour rien » (R6).

Le souci de l'usager prévaut dans les services opérationnels et dans les services fonctionnels lorsque l'on descend dans la hiérarchie. Pour la plupart des agents rencontrés il est important d'expliquer que leur travail se fait au nom de l'usager et pour accroître la qualité des services qui lui sont délivrés : « La communauté c'est le principe tout bête de l'union fait la force! C'est-à-dire qu'on peut avoir effectivement des ambitions un peu plus importantes et une qualité de service public meilleure pour les usagers » (R5).

Toujours dans le registre de la qualité de service, le terme « habitant » est évoqué par les répondants avant de parler au nom des usagers. Les agents, en tant qu'habitants de la communauté, sont eux-mêmes en attente d'un service de qualité et sont les premiers à l'évaluer : « Y' a une nette amélioration des services aux usagers, là c'est l'habitant qui parle pas le fonctionnaire! Je veux dire qu'on sent bien que les poubelles sont ramassées plus

souvent, que c'est plus facile pour se déplacer. Je suis attentif en permanence à ce que disent mes voisins ou les gens que je côtoie. Et quand ils remarquent les efforts de la communauté, ben, ça me fait du bien » (R15).

De manière générale, les agents sont très intéressés par les retours d'information sur la perception qu'ont les publics de la communauté. Les enquêtes menées par les services opérationnels ou la direction de la communication sont très suivies par les agents qui regrettent d'ailleurs que ces informations ne leur soient pas systématiquement transmises.

2.1.3.2 - Sauvegarder et légitimer le service public

Plusieurs répondants évoquent avec une certaine emphase un rôle de préservation et de relégitimation des services publics. En effet, par delà la satisfaction immédiate des usagers, les répondants sont sensibles à l'idée que la qualité de leur travail et, par là, la qualité de leur communauté contribue à légitimer le service public et à en garantir le maintien.

On retrouve dans les propos qui suivent toute l'ambiguïté de la politique de modernisation où la logique économique est mise au service de la sauvegarde du service public. L'idée est ici aussi d'accepter un aménagement des méthodes et moyens mais de rester intransigeant sur les finalités.

R4	*« Je pense que le service public sera légitimé dans son rôle et ses missions que pour autant qu'il sera beaucoup plus rentable et beaucoup moins coûteux. Si le service public coûte toujours plus cher et qu'il se structure au détriment du contribuable, ça veut dire que, demain, on va le remettre en question. Et on va le remettre en question avec virulence et force. Et on va en venir à des situations extrêmes de privatisation de pans entiers des compétences des collectivités locales, des compétences des établissements publics nationaux ou locaux, des compétences des services de l'Etat. Et ça, je pense qu'on aura un retour très direct, très, très virulent de la population. En revanche, si demain ici même on fait la preuve de notre efficacité, c'est-à-dire qu'on prouve que finalement, en termes de gestion des transports sur une zone ou sur un territoire, on fait aussi bien que le privé. Que l'impôt qu'on nous donne sert à quelque chose. Qu'on est aussi rentable, entre guillemets, qu'on est productif, qu'on n'est pas un puits sans fond. Ça veut dire que le rôle du service public est légitimé. C'est que les gens vont moins le remettre en question puisque c'est rentable et que ça fonctionne. Si on ne fait pas cette révolution dans dix ans ben forcément on va remettre en question notre monopole »*
R18	*« On est là pour faire du service public, même dans une intercommunalité puisqu'on prend les compétences des communes, on fait du service public, on continue le service public. Le service public est maintenu et même je dois dire que dans certaines compétences il est même, il a même été amélioré […] L'essentiel c'est ça. C'est que le service public soit fait. En tant qu'agent public je peux aller travailler n'importe où, moi mes valeurs seront toujours les mêmes »*

Pour beaucoup de commentateurs, le transfert des compétences des communes vers une communauté est un préalable à la privatisation des services publics locaux. Si le regroupement de différents modes de gestion au sein d'une communauté incite les élus à vouloir « comparer les régies et les prestataires pour mettre un peu d'émulation » (R19), les responsables veillent à ce que les comparaisons ne se fassent pas sur une base exclusivement financière et intègrent des dimensions propres aux principes de service public (égalité d'accès notamment) : « Pour moi le service public, il ne se galvaude pas. Alors bien sûr quand on devient plus gros avec la communauté, on est obligés de se comparer avec le privé, voire de réfléchir pour savoir si une délégation de service public ne serait pas plus efficiente. Mais même ça, ça n'est une privatisation. Ce n'est pas un hasard si une grande partie des balayeurs et des rippers sont des gars qui ont eu des problèmes sociaux. La mission se maintient, et même si on l'organise parfois autrement le niveau de service et son accessibilité son préservés » (R 17).

2.1.4 - Les enjeux de l'esprit pionnier

L'esprit pionnier apparaît comme un enjeu fort pour la collectivité : il caractérise les personnes arrivées lors de sa transformation en CA alors que les effectifs étaient limités et qu'il fallait préparer l'organisation à recevoir de nouvelles compétences et de nouveaux personnels.

Au fur et à mesure des années, les pionniers sont devenus minoritaires dans l'organisation et la question se pose de savoir si l'esprit initial de la structure se maintien ou s'efface. Deux interprétations s'articulent donc : d'un côté certains pionniers constatent une montée en puissance du formalisme, l'arrivée de personnes moins motivées par le *challenge* intercommunal. Ils ont l'impression que l'esprit initial de la communauté se perd et qu'elle devient une administration traditionnelle.

D'un autre côté, certains répondants mettent en avant les efforts consacrés pour maintenir cet esprit particulier de la communauté. Ils mettent en avant les efforts d'intégration des nouveaux agents dans une culture d'entreprise et la politique de soutien matériel à leur motivation.

2.1.4.1 - La crainte de l'effacement de l'esprit pionnier

Les répondants qui considèrent que l'esprit pionnier de la communauté s'efface proposent deux types d'explication: l'arrivée massive de personnels transférés des communes membres et la montée en force des procédures.

Avec les années la communauté grossit, récupère des compétences et des personnels plus opérationnels pour les exercer. Ces personnels sont essentiellement transférés des communes membres. Ce transfert de personnel est vu comme le *cheval de Troie* de l'administration traditionnelle. Les personnels transférés incorporeraient dans la communauté les manières de faire et de penser en vigueur dans les communes membres

R11	*« Je pense que c'était peut être sensible au début mais ça ne l'est plus maintenant. J'ai vu, en fait, deux populations différentes: une population de fonctionnaires ou de contractuels qui avaient envie de faire bouger les choses. Je pense de façon générale dans les EPCI que ce type de profil existe encore mais il a été…on a eu aussi à faire face à d'énormes transferts de personnel de communes vers les EPCI du fait des transferts de compétences et donc on retrouve de plus en plus un fonctionnement de…moins sur les projets, plus sur de la gestion avec des populations qui ont un fonctionnement plus traditionnel. Je ne vais pas aller jusqu'à la caricature du fonctionnaire mais je peux vous assurer que ça existe maintenant dans la communauté. Il y a les deux extrêmes. Ce dont j'ai peur, c'est que l'image traditionnelle du fonctionnaire reprenne le pouvoir et donc que l'on se remette dans des fonctionnements… Je vais jusqu'au bout de mon sentiment: cet autocollant que l'on voit sur l'agglo [moi je lève le pied] contre la pollution… J'ai peur qu'on nous reproche un jour d'avoir aussi levé le pied sur notre façon de travailler »*
R17	*« Ce côté pionnier, qu'on a retrouvé dès le début dans chaque strate du fonctionnement des personnes, se perd petit à petit évidemment. D'une part, parce que les systèmes de fonctionnement font qu'on devient une administration comme une autre et, d'autre part, parce que les effectifs sont beaucoup plus large qu'avant, puisque maintenant on est 800 ou 900 »*

Pour d'autres répondants, l'effacement de l'esprit pionnier est dû à la montée en puissance du formalisme

La perte de l'esprit pionnier ne vient pas de la baisse d'implication des personnes mais de la croissance des règles formelles :

R10	*« Du point de vue de la gestion administrative, j'ai l'impression qu'il y a encore deux ans la communauté était plus courageuse, plus dynamique en terme de gestion administrative. C'est en train de changer. J'ai le sentiment qu'au fur et à mesure qu'elle grandit, elle commence à avoir des réflexes de grosse administration, et cela commence à poser quelques freins. Le formalisme des préparations, des rapports est en train de se durcir, les circuits de*

	validation courriers sont en train de se compliquer. On fait les budgets de plus en plus tôt parce que c'est de plus en plus lourd à faire […] Les processus décisionnels sont assez difficiles à caler, et si vous rajoutez à cela en amont des périodes de validations qui ont tendance à s'accroître vous arrivez à des périodes de six mois pour prendre une décision. Ça risque de casser un peu la dynamique »

2.1.4.2 - Les efforts pour maintenir l'esprit pionnier

La communauté essaye de propager cet esprit pionnier auprès des nouveaux arrivants. Un des soucis de la DRH est de développer une « culture d'entreprise » chez les nombreux agents issus des transferts de compétences. Concrètement, le maintien de l'esprit pionnier passe par une politique de recrutement incitative :

R7	*« La spécificité c'est qu'il faut créer une "culture d'entreprise" parce qu'on l'a pas forcement, parce qu'on est jeunes, parce qu'on a récupéré des gens qui ont tendance à ne pas s'identifier à cet établissement qu'ils n'ont pas choisi et ce encore plus que... ils continuent de travailler sur le même site, à faire le même métier alors qu'ils n'ont plus le même employeur. Donc c'est vrai que c'est une difficulté particulière pour créer le lien et l'appartenance »*
R1	*« Aujourd'hui, sur les 900 collaborateurs de la communauté, peu peuvent prétendre au titre de pionnier (rires) de la conquête de l'ouest. Mais cela étant, aujourd'hui, même chez les jeunes arrivées, je pense que cet esprit existe encore. C'est-à-dire qu'on fait en sorte qu'ils s'investissent en choisissant les meilleurs, en les payant bien, enfin dans le contexte de la fonction publique. On lésine pas, en leur donnant du bon matériel. On n'a pas lésiné en matière informatique par exemple. Pour les gens qui sont sur le terrain, on lésine pas sur les vêtements de travail, sur les vêtements de sécurité. Les moyens qu'on met à leur disposition, c'est la contrepartie de l'esprit d'entreprise qu'on leur demande d'avoir »*
R18	*« Si on parle en termes de salaire c'est clair que venir dans une intercommunalité c'est peut-être plus attractif que d'aller au Conseil Général. Pourquoi? Parce que les intercos ont besoin de personnel compétent. Et pour attirer le personnel elles mettent en place des régimes indemnitaires intéressants parce que sinon les gens ne partent pas. Donc, là aussi ça a été une politique de mettre en place des avantages […] Au niveau régime indemnitaire c'est clair que nous on y gagne énormément »*

Au fur et à mesure, le maintien de l'esprit pionnier repose de moins en moins sur la motivation intrinsèque que sur des dispositifs d'incitation et de sélection.

Dans l'ensemble, on peut retenir de la culture organisationnelle de la communauté :

- Qu'elle se situe dans un espace intermédiaire entre public et privé.
- Qu'elle mobilise des valeurs et des compétences considérées comme rares dans les organisations publiques. La valorisation des qualités individuelles intrinsèques et des dispositions cognitives des acteurs qui caractérisent l' « esprit pionnier » signale que la culture organisationnelle de la communauté A emprunte plus au modèle managérial l'idée

de réalisation d'une personnalité (Smets, 2005 ; Buscatto, 2006) que l'adhésion à une logique de rentabilité.

- Que le sens du service public reste un facteur de motivation et d'investissement pour les acteurs mais en étant accompagné de la conviction que son maintien repose sur la preuve de son équilibre économique.
- Que le développement de la structure s'accompagne de la rigidification des procédures.

L'ensemble de ces traits caractéristiques se reflète dans les conceptions et pratiques de pilotage de la performance de la communauté.

2.2 - Conceptions de la performance et pratiques de pilotage

Une acception relativement homogène de la performance prévaut dans la communauté. En effet, la plupart des agents en proposent une définition similaire. Pour eux celle-ci renvoie à l'idée « de faire plus avec moins » d'optimisation et de réalisation des objectifs. Pour autant, tous les agents n'en font pas une valeur désirable.

Dans l'ensemble on peut considérer que les acteurs vivent la performance sur le mode de la gestion d'une tension. Une tension entre la performance et des dimensions qui lui sont autres. En effet, quand les acteurs évoquent la performance, ils insistent sur la nécessité de prendre en compte trois éléments qui leur semblent essentiels : la qualité de service, le temps et la diversité des métiers.

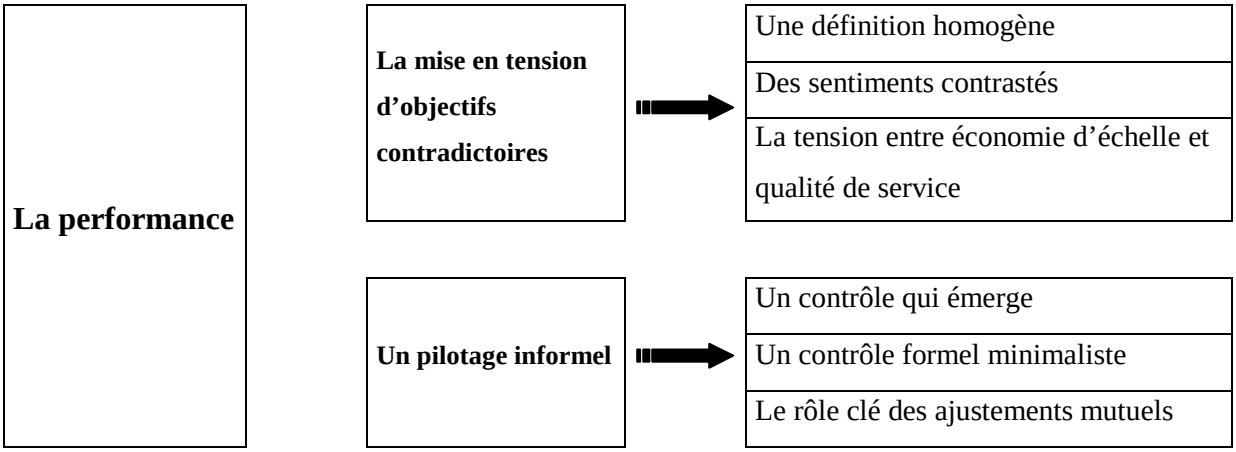
En fait, les acteurs assimilent la « performance » à sa définition stricte et sont porteurs d'une approche élargie et dialectique de la performance. Il s'agit pour eux de critiquer une définition strcite de la performance pour proposer d'intégrer d'autres dimensions dans l'analyse de leurs activités.

Cela se traduit concrètement dans l'organisation par un management de la performance qui laisse une part importante à l'informel. En effet, les dispositifs de contrôle existent mais renvoient essentiellement aux aspects légalistes et formels du pilotage. Ils coexistent avec des procédures plus informelles mais plus décisives, laissant une place importante à l'oralité et à la concertation. Le chiffrage des activités, les mesures, sont ainsi stockés dans l'organisation

et mobilisés au cas par cas par les responsables en vue de légitimation défensive de leur travail.

En d'autres termes, on ne se situe pas dans la communauté dans une opposition manichéenne entre « magistrature du verbe » et « obsession de la mesure ». Tous les services produisent des mesures et utilisent des tableaux de bords, mais ces données ne sont pas systématiquement utilisées pour rendre des comptes ou piloter les actions, elles sont à disposition des responsables pour nourrir leurs argumentaires lors des réunions de pilotage.

Figure 3.9 : La performance dans la communauté A



2.2.1 - Conceptions de la performance : la mise en tension d'objectifs contradictoires

2.2.1.1 - Une définition homogène, des sentiments contrastés

Pour la plupart des répondants, la notion de performance renvoie à l'idée de réalisation du meilleur service au moindre coût, de réalisation d'économies :

R4	*« Pour moi la performance, c'est atteindre d'une part les objectifs politiques assignés, mais c'est surtout les atteindre en étant économe au niveau des moyens qu'on va utiliser. Il est facile d'atteindre un objectif de politique publique en étant dispendieux, c'est-à-dire si on ne compte pas, on arrivera toujours à atteindre un objectif. En revanche, atteindre cet objectif à moyens constants, ou à moyens en diminution, toujours produire un service, un service qui est supérieur toujours avec la même équipe, ça c'est beaucoup plus difficile. Ça fait appel à des pratiques managériales un petit peu différentes. Donc ça veut dire que peut-être demain, il faut demander à son équipe de travailler différemment de façon à être beaucoup plus productif, c'est-à-dire revoir l'organisation du travail au sein, par exemple, d'un service opérationnel de la communauté»*
R6	*« A chaque fois, c'est de faire plus avec le même argent, ou bien de diminuer l'augmentation*

	des impôts par l'optimisation […] La performance, c'est d'arriver à en faire le plus possible, avec le moins d'argent possible »
R3	*« C'est le meilleur service au moindre coût »*
R15	*« C'est le meilleur service au meilleur prix »*
R19	*« C'est la capacité à répondre aux objectifs qui sont donnés avec le meilleur indice de satisfaction de l'usager et le minimum de moyens employés à bon escient »*

Ainsi, la performance n'est pas associée par les acteurs à la logique libérale de diminution du périmètre de l'action publique. Elle renvoie à une meilleure utilisation des ressources quel que soit le niveau de production. Et correspond à la diffusion d'une logique économiciste. Si la définition de la performance apparaît relativement homogène au sein de la communauté, elle suscite néanmoins des réactions contrastées.

En effet, si certains répondants, notamment à la direction des finances, se présentent comme les promoteurs d'une logique de performance dans la communauté, elle est, pour d'autres répondants, associée à l'idée de formalisme et de diffusion des logiques privées et financières dans l'action publique.

Tout d'abord, certains répondants assimilent la performance aux indicateurs et systèmes d'évaluation formels :

R2	*« Vous me parlez de performance… Donc vous me demandez quels sont les indicateurs qui me permettent de vérifier si je le suis »*
R17	*« La performance, moi je la mesure au respect des objectifs annuels que nous nous fixons. Autant, on peut, en matière de déchets ménagers, avoir des indicateurs relativement objectifs, là c'est quand même un tout petit peu plus compliqué. Je ne désespère pas de mettre en place un certain nombre de choses beaucoup plus… »*
R10	*« Pour moi, cela évoque des systèmes d'évaluation par tableaux de bord, par critères. Ca évoque toujours de ma part une certaine réticence. Ca fait un peu plus de 20 ans que je suis dans la fonction publique territoriale auparavant j'avais travaillé dans un bureau privé pendant sept ans, donc je connais les deux côtés. Là-bas, la performance c'était la rentabilité de l'entreprise et l'évolution du chiffre d'affaire. Je pense que c'est assez difficilement transposable à la fonction publique territoriale, et que même cela peut amener à des choses relativement dangereuses. Donc je suis toujours très prudent par rapport à ces notions là appliquées dans la fonction publique »*

La dernière citation met en lumière l'enchaînement d'idées que provoque la notion de performance chez plusieurs répondants : performance ⇨ indicateurs ⇨ outils issus du privé ⇨ prégnance de la logique financière.

On retrouve chez d'autres répondants la même circonspection vis-à-vis de la notion de performance entendue comme terme incarnant une logique de gestion privée uniquement orientée orientée vers l'analyse financière des activités :

R9	*«Je sais pas si on peut utiliser le mot de performance dans une collectivité. Parce que je pense que c'est un critère qui concerne plus le secteur privé que le secteur public. Je préfère parler d'efficience, d'efficacité. Pour moi performance à une connotation privée, alors c'est peut-être parce que je viens du privé. On peut mesurer, même si les critères ne sont pas forcément quantitatifs, ils peuvent être aussi qualitatifs »*
R3	*« C'est bien la performance mais il y a aussi la notion de service public qui faut bien prendre en compte. Parce que, c'est quand même des activités qui sont pas forcément visibles. Pas faire payer cher, c'est pas forcément mauvais. Mais, faut pas que ce soit au détriment d'autre chose, qui est engagé, ou qui était sur le point de l'être et qu'il faut différer »*
R18	*« Que ce soit dans les transports ou dans la collecte des déchets, il faut que le service soit fait correctement et sans obsession pour la performance parce que la performance peut amener à une surenchère. C'est-à-dire qu'on veut faire bien, et on veut faire toujours mieux et du coup on met à mal la gestion du service public parce qu'on arrive à des extrémités où tout se fait en fonction des finances »*
R16	*« C'est la logique que je connaissais dans le privé, on avait une notion de performance purement économique et financière parce que tout ça au bout du compte c'est quand même géré pour cracher de l'argent. Le tout c'était globalement qu'il y ait quand même, par rapport à l'actionnaire principal, un bon résultat financier »*

En fait, la connotation de la performance à la logique économique et financière et à la production d'indicateurs en vue d'un contrôle n'aboutit pas à un militantisme anti-performance, ou à une opposition définitive, elle sert de support à une mise en tension de la performance avec des dimensions non financières de l'activité. La vraie performance est leur « souci quotidien » (R15, R4, R16) et passe par la mise sous tension des dimensions réputées standardisées de la performance avec des dimensions de l'activité qui lui sont réputées extérieures.

Outre l'absence de recherche de profit, spécificité publique, la performance financière est mise en tension avec des logiques professionnelles et la nécessité de prendre en compte les temps longs.

En effet, la performance doit, selon les répondants, être traduite dans une logique professionnelle. Ainsi, les responsables des services opérationnels insistent sur « la nécessité d'adapter la performance au métier » (R16) et que l'optimisation des services passe «passe par une compréhension des mécanismes d'organisation [des tournées] et que l'on peut très bien faire moins tout en faisant mieux et pour pas plus cher. Pour autant que l'on ait compris. » (R19).

De même, dans les services fonctionnels la prise en compte des logiques professionnelles apparaît comme un vecteur de performance : « Cette recherche de la meilleure possibilité réglementaire et législative possible, pour optimiser nos besoins. C'est ça qui est intéressant, et c'est ça qui se fait avec les gens. Par exemple, la valorisation des biogaz, c'est un an et demi de travail, en balayant toutes les possibilités qui nous étaient offertes par la loi de la délégation de service public au partenariat public / privé pour arriver à la concession de travaux, en passant par l'appel d'offre, l'appel d'offre sur performance, et ainsi de suite. Et on a fini par, après un an et demi de travail, avec la DDCCRF [Direction Départementale de la Concurrence et de la Répression des Fraudes], avec un cabinet privé, avec les opérationnels et nous, et bien à voir que c'était la concession de travaux qui était la meilleure solution à mettre en œuvre » (R6).

La collaboration inter-métiers et l'émergence des indicateurs à partir de problèmes empiriques rencontrés par les professionnels doivent aux yeux des répondants être intégrées à la logique de performance.

Enfin la performance doit pour les répondants prendre en compte les variables temporelles relatives aux spécificités des compétences exercées. Ainsi, dans les grands services opérationnels comme les transports ou la collecte des déchets : « la rentabilité se mesure beaucoup plus dans la durée […] on ne retrouve pas l'ambiance que l'on peut trouver dans d'autres boites privées où non seulement il faut être rentable année par année, mais pratiquement mois par mois » (R16). De plus, la communauté a en charge le développement de projets structurants et d'activités d'expertise non routinières qui se prêtent mal à une évaluation annuelle ou infra-annuelle : « Si j'analyse mon temps de travail ou autre, je pense que j'aurai du mal à trouver les critères objectifs de performance de mon travail. Parce que je peux passer un mois à ramer sur un dossier sans arriver à avancer d'un millimètre et puis en

quelques jours il peut se passer des choses importantes qui sont liées à des décisions politiques ou autres qui vont me permettre d'avancer » (R9). Le caractère stratégique des compétences exercées suppose donc d'inscrire les temps longs dans l'analyse de la performance: « avec une analyse qui ne se résume pas à la politique de très court terme, de satisfaction immédiate des besoins sans s'occuper de ce qui va se passer derrière. C'est ce type de réflexion, que doivent avoir les EPCI. Ce qu'on appelle le développement durable » (R6).

Il est intéressant de noter que plusieurs répondants s'appuient sur une définition stricte de la performance, pour en proposer une conception alternative, comme l'illustre le concept d'efficience territoriale proposé par la direction générale des services : *« [La communauté] peut être performante si elle réussit ce qui est dans son projet d'agglomération, c'est-à-dire trouver le nécessaire équilibre entre le développement économique et la préservation de la qualité de vie sur le territoire. Ce que l'on pourrait appeler l'efficience territoriale. C'est si on arrive à trouver cet équilibre-là. Parce que si on ne fait rien pour maintenir le développement économique, on perd de l'emploi, des ressources pour la communauté. Si on le développe trop, dans un territoire qui est déjà un peu victime de son attractivité, avec des difficultés à se loger, le prix du foncier, les deux choses étant liées, prix du foncier élevé, avec des transports qui sont difficiles à organiser, avec un environnement qui peut se dégrader fortement. Donc trouver cet équilibre-là, c'est la performance »* (R1).

On voit que la conception de la performance qui prévaut dans la communauté se fonde sur une approche élargie mettant en correspondance une conception stricte et des dimensions relatives aux temps longs, aux logiques professionnelles et à la qualité de service. Cette conception est rendue encore plus visible quand les répondants sont amenés à réagir sur le sujet des économies d'échelle réalisées ou non depuis la mise en place de la communauté.

2.2.1.2 - La tension entre économie d'échelle et qualité de service

L'objectif d'économie d'échelle est un élément essentiel de légitimation de l'intercommunalité. Or la plupart des répondants reconnaissent que la mise en place de leur communauté n'a pas pour l'instant conduit à en réaliser. Selon eux, cette absence d'économie d'échelle est due à un souci de qualité de service qui recouvre des enjeux politiques.

On retrouve au niveau de la communauté les arguments généralement invoqués pour expliquer l'absence d'économies d'échelle (mise en conformité juridique, amélioration de la qualité du service, réorganisation du service et modernisation des équipements) mais d'autres variables apparaissent (sous-évaluation des coûts par les communes).

a) Mise en conformité juridique

C'est l'argument le moins spécifique à la communauté étudiée, si bien qu'il est évoqué, mais les répondants s'y attardent peu.

R4	*« On a considéré que finalement le service qui était produit par les communes, avec les moyens qu'elles avaient, n'était pas produit de manière pertinente eut égard aux normes techniques, environnementales qui sont de plus en plus prégnantes »*

b) Amélioration de la qualité du service

Par contre les répondants insistent fortement sur l'amélioration de la qualité du service qui constitue un objectif structurant posé par les élus. Ainsi, beaucoup de répondants évoquent l'objectif de mise en œuvre d'un service « plaqué or ». Le transfert des compétences vers la communauté s'est accompagné d'un nivellement par le haut des services délivrés. En effet, les élus ont utilisé la structure pour augmenter le niveau de service plus que pour réaliser des économies :

R1	*« Est-ce que on a plus de marge de manœuvre ? est-ce qu'on est plus vertueux, plus efficace, efficient en matière de gestion ? C'est pas si simple parce qu'on voit bien que les élus essaient de tirer le service vers le haut avec des réflexes du style : "avant de rentrer dans la communauté, les ordures ménagères étaient ramassées deux fois par semaine, et bien on veut qu'elles soient ramassées comme la commune d'à côté tous les jours. Y a pas de raison, on est membre de la communauté comme les autres". Donc, on ne va pas dire, en tout cas au début : "Et bien si on trouvait une fréquence de passage qui soit la plus basse possible". On prend la plus haute, alors qu'on sait très bien que généralement, c'est pas indispensable, surtout avec le développement des collectes sélectives. Donc on a été amenés, par exemple, à multiplier les fréquences uniquement parce que tel ou tel maire le demandait »*
R17	*« Le fait communautaire entraîne chaque fois une demande supplémentaire de la part des communes. Donc, une meilleure exigence de qualité de ramassage, et puis le pas supplémentaire est franchi au niveau de la collecte sélective, qui se généralise. Alors qu'avant les communes disaient : "Moi, je ne peux pas faire la collecte sélective, j'en ai pas les moyens". Alors du coup, on se retrouve devant des dépenses supplémentaires, mais qui sont occasionnées quand même par un service rendu, qui n'a rien à voir, avec ce qui se passait avant. Donc, il y a tout ça, qui faut bien peser chaque fois »*

R4	*« Plutôt que de rationaliser la production de service, on a démultiplié la qualité de service de terrain. C'est-à-dire que hier, une commune était collectée en C3, un passage trois fois par semaine. Elle a voulu, parce qu'elle rentrait dans la communauté, être collectée en C6 et en plus qu'on lui développe la collecte sélective. Donc forcément, on a mis du service supplémentaire. Et cette mise en œuvre du service supplémentaire à l'échelle des 34 communes ça a entraîné des surcoûts très importants. Et d'autre part, on s'est mis dans un positionnement au sein des services de développer un service "plaqué or", pour reprendre le mot de certains de nos élus »*
R4	*« On a reformaté le service à la population, en se calant sur le niveau qualitatif le plus fort des 34 communes, donc on a tiré tout le monde vers le haut. Si j'avais une commune par exemple qui était leader des OM, les 34 communes ont voulu le même service, donc forcément ça a entraîné des surcoûts à l'échelle de l'organisation. C'est vrai en matière d'OM, en matière d'aménagement des zones d'activité, en matière d'entrée de ville, en matière de transports »*
R18	*« Au lieu de faire le service public comme il doit être fait, on veut le faire en plaqué or. Et c'est bien ce qu'il se passe»*

Cette volonté de mettre en place un service « plaqué or » place la performance de la communauté sur le plan de la qualité accrue du service qui entraîne de multiples surcoûts :

R4	*« On a vendu l'intercommunalité en disant: "Voilà, y'aura aussi des économies de gestion potentielles". Parce que quand on achète une benne à ordures ménagères, au lieu de la faire tourner sur une seule commune, vous la faites tourner sur trois ou quatre communes, donc je vais l'amortir plus rapidement. Ça devient pertinent. Sauf que dans la réalité des faits, budget après budget -je vais être très brutal- on s'aperçoit que les économies d'échelle, elles sont excessivement rares. Et finalement, on a surtout des surcoûts, parce qu'en définitive, plutôt que de rationaliser la production de service, on a démultiplié la qualité de service de terrain »*
R3	*« Demain, ou dans un proche avenir, je suis pas sûr que tous ces surcoûts cumulés ne fassent pas que l'on ait des tensions importantes et qu'il faille mettre en place un impôt supplémentaire, ou augmenter les impôts existants […] Ils ont développé énormément les services, ils ont lancé des projets ambitieux, et il faudra trouver une solution afin de satisfaire aux contraintes du bouclage des budgets »*

Un des leviers importants de cette qualité de service et des surcoûts subséquents est la modernisation des équipements.

c) Modernisation des équipements

Dans les services opérationnels, les répondants évoquent la nécessité de moderniser les équipements pour assurer le service. Les communes n'ayant pas les moyens de faire les investissements d'entretien nécessaire, le passage vers la communauté s'accompagne d'un audit des matériels transférés qui légitime une modernisation des équipements. Celle-ci vient

encore grêver les économies d'échelles. De surcroît, le coût de la modernisation est renforcé du fait que les communes, anticipant sur le transfert des compétences, ont arrêté d'entretenir leurs équipements. Aussi, la modernisation des équipements, apparaît comme une variable de dépense sur laquelle la communauté est contrainte par les communes.

R1	*« On aurait pu se dire: "On va réaliser des économies d'échelle". Mais finalement c'était pas si évident que ça. Entre autre, parce qu'on a souvent trouvé une situation qui n'était pas de bonne qualité, des matériels qui étaient vieux, qu'il fallait changer. Des modes de travail dans certaines communes avec des heures supplémentaires allant très largement au-delà des quotas légaux. Donc on a changé les matériels, on a recruté des agents supplémentaires pour supprimer les heures supplémentaires pour rentrer dans les quotas légaux. Ça s'est traduit par des surcoûts, donc les économies d'échelle… pfiout »*
R15	*« Quand la communauté a récupéré le matériel il y a eu un audit sur toutes les bennes à ordures ménagères, l'audit a dit celle-là, celle-là, celle-là, elle n'est pas en conformité. Donc il a fallu faire des réparations. Il a fallu réinvestir sur des nouveaux matériels donc on a eu une courbe d'investissement qui a augmenté »*
R11	*« On a repris les bennes à ordure, et on a fait un audit sur ces bennes. 70% devaient être changées dans les trois ans. Mais les communes n'avaient pas changé ces bennes à ordure. Les piscines, y'a un audit, il est public. C'est 22 millions d'euros de travaux de rénovation à refaire. Donc, c'est vrai que ça coûte cher. On est un petit peu aujourd'hui dans la situation du transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités : laisse moi t'offrir mes dépenses »*
R3	*« Faudrait revoir les enquêtes, elles ont été mal faites». C'est-à-dire que quand les services demandent du matériel neuf, ils disent: "ils nous ont transféré que des bennes qui étaient en mauvais état". Et c'est vrai qu'on a reçu tout ce qui était en mauvais état. C'est que des faits ça. On a reçu presque que des piscines qui sont pas en conformité avec la sécurité. Donc y'a tout de suite des dépenses obligatoires dans la sécurité. Donc, des dépenses qu'ils avaient retardées et qu'il faut bien refaire, alors qu'on pensait directement passer à l'amélioration »*

d) Sous-évaluation stratégique par les communes

La dernière variable expliquant l'absence d'économies d'échelles n'est, à la différence des précédentes, jamais évoquée dans la littérature : la sous-évaluation des charges transférées par les communes. Outre la diminution des dépenses d'entretien, les communes ont eu tendance a à faire artificiellement baisser les dépenses de fonctionnement des services l'année précédent leur transfert. Cette technique permet aux communes de conserver leurs effectifs et surtout d'imputer leurs dépenses de fonctionnement dans ceux de la communauté.

R3	*« Les communes vous font leur évaluation en disant : " Y'avait tant de personnes qui travaillaient dans tel service". Normalement, ça doit se traduire dans les comptes administratifs de l'année précédente, avant de transférer la compétence mais, s'ils ont eu*

	l'habileté de savoir que la compétence allait être transférée… Vous avez, des fois, des transferts, qui se sont fait en interne. Vous aviez la collecte qui coûtait, mettons, 3 millions d'euros, et puis la voirie deux, et bien, l'année avant le transfert, c'était l'inverse. Ça a pour effet d'obliger la communauté à recruter. Et puis en versant une attribution de compensation qui n'a pas été diminuée du montant réel des transferts de charge »

Au total, la tension entre économies d'échelle et qualité de service fonde la difficulté à apprécier la performance administrative intercommunale. Selon les répondants elle renvoie à des enjeux politiques, d'exploitation de la communauté par les communes. Néanmoins, cette complexité n'est pas utilisée comme une justification à l'absence de souci de performance. Comme nous le montrons par la suite, celui-ci émerge au sein de la communauté et se matérialise par un pilotage de la performance, informel dans un premier temps mais qui se renforce.

2.2.2 - Un pilotage informel

La communauté ne dispose pas d'un système de management de la performance intégré. En effet, focalisée sur la nécessité de bâtir les services, le contrôle de la performance des activités n'a pas été une priorité dans les premières heures de l'institution (1). Cela se traduit concrètement par un contrôle minimaliste (2) qui laisse une place prépondérante aux ajustements mutuels (3)

2.2.2.1 - Une phase de construction puis une phase d'optimisation : un contrôle qui émerge

Tout d'abord, l'absence de procédures formelles de pilotage s'explique par la jeunesse de l'institution. En effet, les répondants expliquent que la phase de construction de l'institution n'a pas permis de réfléchir à la performance de ses activités.

R15	*« Je pense que dans une première phase peut-être que ça coûte plus cher parce qu'il faut, il y a remise à plat de l'ensemble des services. Par exemple, quand la communauté a récupéré le matériel de collecte des déchets, il a fallu réinvestir sur des nouveaux matériels donc on a eu une courbe d'investissement qui a augmenté. Mais dans un deuxième temps, le fait d'avoir des matériels qui sont partagés entre toutes les communes va faire diminuer les coûts. Donc, il y a deux phases. On a du mal à mesurer tout ça mais je pense qu'intuitivement je dirais qu'il y a deux phases. Une phase de mise à niveau qui va peut-être coûter plus cher et puis après une phase d'optimisation qui va permettre de réduire »*
R6	*« On la mène un peu le couteau dans le dos. C'est-à-dire que la performance vous l'avez, mais tous les mois il faut sortir 1100 feuilles de paye. Tous les jours, il faut que les salariés aient de quoi travailler, que ce soit des chaussures de sécurité, au niveau des camions, etc.*

	Vous vous la posez pas au départ, il faut d'abord les habiller. Et après, vous vous posez la question: "Est-ce que, effectivement, ce que je donne comme dotation d'habillage vêtements de sécurité c'est optimum, est-ce que j'en donne trop, est-ce que j'en donne pas assez, est-ce que c'est trop cher ?"»
R6	*« Y' a encore des progrès à faire. On est en construction d'une maison. En cinq ans, vous bâtissez pas quelque chose… Imaginez une entreprise qui passe de 20 salariés à 900 salariés. Est-ce qu'elle est performante tout de suite, est-ce qu'elle a des carences, est-ce qu'elle a des défauts de jeunesse? Oui, la communauté a ses défauts de jeunesse »*

Depuis 2005 environ, à la faveur du rétrécissement des marges de manœuvres financières de la communauté, les agents et responsables sentent une pression plus importante envers le contrôle des dépenses et la mesure chiffrée de leurs activités :

R6	*« Dans un premier temps, j'ai dit: "Il me faut tant de personnes". Maintenant, on est dans la phase de dire: "Est-ce que ce que j'ai créé comme postes, c'est l'optimum, ou est-ce que j'en ai pas créé trop ou est-ce qu'il m'en faut encore?". Donc effectivement, y a eu la phase de construction avec une confiance. Et maintenant on commence à nous le dire: "prouvez que vous avez besoin de tout ce monde-là, prouvez que vous avez besoin de tout cet argent-là". Et ainsi de suite ».*
R11	*« C'est dans l'air du temps. L'évaluation des performances publiques c'est quelque chose qu'on met nous même au goût du jour dans le cadre d'une lettre de cadrage budgétaire. Sur la lettre de cadrage budgétaire 2005, on a dit que c'était bien beau de donner des moyens financiers aux services mais encore faut-il évaluer l'investissement financier par rapport aux résultats… »*
R15	*« Je vois une gestion de plus en plus rigoureuse des moyens qu'on met en œuvre. Donc il est clair qu'on a besoin de mesurer de plus en plus toute notre activité. On y va naturellement, on nous demande de faire des économies sur nos budgets de fonctionnement. Il faut qu'on puisse mesurer le progrès qu'on fait, savoir d'où on part, où est-ce qu'il faut aller. Tout ça c'est une initiative générale »*
R16	*« On commence à rentrer, depuis début 2005, sur ordres des élus, dans une phase où on nous demande d'avoir à l'esprit la notion de bonne utilisation des deniers publics. Donc quelque part quand on parle de ça on parle de performance »*
R19	*« La collecte 2003, c'est un transfert donc l'objectif c'est de survivre, d'assurer le service public. Le deuxième objectif, c'est de construire. La construction est quasiment aboutie. Maintenant on passe à la phase d'optimisation. Maintenant, comment optimiser si on n'a pas les indicateurs ? »*

L'entrée dans la phase d'optimisation est marquée par l'intensification des procédures de contrôle, mais dont le périmètre est restreint au contrôle budgétaire et au respect des contraintes légales.

2.2.2.2 - Un contrôle formel minimaliste

Le minimalisme du contrôle se révèle au travers de la faiblesse de la direction du contrôle de gestion, du caractère essentiellement budgétaire des procédures de contrôle et enfin du fait que les dispositifs les plus aboutis soient dus au respect de contraintes légales.

a) La faiblesse de la direction du contrôle de gestion

Nous avons vu dans l'analyse descriptive, que la direction du contrôle de gestion n'exerçait pas véritablement cette fonction, qui n'a été reprise par aucun autre service. Il en résulte une absence de contrôle de gestion dans la communauté.

En effet, la direction fonctionne dans une logique d'inspection générale, c'est-à-dire de contrôle externe a posteriori, plus orienté vers l'analyse de l'existant que l'accompagnement au changement. De plus, cette fonction analytique est principalement orientée vers le contrôle de conformité.

Une logique d'inspection générale des services

La perception du contrôle de gestion par les autres services est univoque : celui-ci est perçu comme une inspection générale plus qu'une aide au pilotage.

R1	*« Le contrôle de gestion a été appréhendé de manière un peu particulière ici. Il a été vu dans le sens d'"on va essayer de débusquer les erreurs, avec l'idée de protéger le président de la communauté pour être sans aucun défaut, etc.". Le contrôle de gestion a été vu plus dans une vision inspection générale que dans la définition à laquelle je crois du contrôle de gestion, c'est-à-dire un service qui permet de maîtriser les processus »*
R1	*« Dans les faits, le contrôle de gestion il est bien aujourd'hui dans cette logique d'inspection »*
R8	*« A la limite on intervient comme inspection générale des services et donc on a un peu la casquette "cerbère", "auditeur" »*
R8	*« La communauté s'est créée en 2000 après toute la période des grandes affaires et la stigmatisation des abus et des années 90. Et donc dans les années 2000, on ne peut pas faire une structure digne de ce nom s'il n'y a pas la composante contrôle de gestion. Mais c'est culturel parce que le DG met en place le contrôle de gestion. Mais c'est cosmétique. Qu'est-ce qu'il y a dedans vraiment? C'est là que sont les enjeux »*

Il découle de ce positionnement de contrôle hiérarchique et de conformité de la direction du contrôle de gestion, une relation difficile avec les autres services de la communauté.

Des relations difficiles avec les services

R1	*« Il fait un travail d'inspection, ce qui vaut parfois des positionnements délicats du contrôle de gestion par rapport aux services »*
R1	*« Le contrôle de gestion a souvent une vision consistant à voir ce qui ne va pas. A débusquer l'erreur, à mettre en évidence des dysfonctionnements […] Un contrôle de gestion uniquement orienté vers l'idée de trouver l'erreur, ça peut générer dans les services une inquiétude, ça peut limiter l'initiative des agents »*
R9	*« Alors, c'est vrai que certains directeurs de services ne nous aiment pas particulièrement. Je pense que le directeur de contrôle de gestion, n'est pas apprécié dans beaucoup de services. Il y a par exemple un service où se concentrent la majorité de nos avis défavorables »*
R8	*« Tout dépend de la qualité des acteurs et de leur capacité à se faire entendre. Il en va du contrôle de gestion comme du juriste dans une collectivité ou un établissement. Si le contrôle de gestion ou le juriste est ce collaborateur qui ne sait que dire : "cela n'est pas possible, cela n'est pas bien", la capacité qu'il aura à être entendu des services opérationnels, qui sont totalement immergés dans l'action, sera faible »*
R19	*« Pour le contrôle de gestion, mon service est un monde compliqué. Il s'imagine qu'il va pondre mes indicateurs dans un coin et puis qu'un jour il va me les livrer en disant qu'il a fait son boulot. Moi j'ai une approche tout à fait différente »*
R4	*« A l'heure actuelle, ce n'est pas une aide à la décision parce qu'il n'y a pas d'implication réelle en amont. Alors forcément c'est plus vécu comme un contrôle… mais un contrôle tatillon superficiel »*

Par delà les citations, les autres entretiens laissent le sentiment que la collaboration avec la direction du contrôle de gestion est inexistante. En résulte, une faible légitimité et une influence limitée des rapports, notes et audits produits par la direction. Quand un service n'est pas satisfait des analyses produites par la direction, celui-ci ne modifie pas son comportement, mais a plutôt tendance à aller se plaindre auprès de la DGS, elle-même très critique vis-à-vis du CG. La direction est donc in fine, contournée.

b) Le caractère essentiellement budgétaire du contrôle

Face à cette vacance du contrôle de gestion, les seuls supports formels et transversaux à la réflexion sont les tableaux de bords produits par la direction des finances. Le contrôle se limite donc au suivi de l'exécution budgétaire. Même si la direction des finances dispose d'une forte capacité d'influence sur l'allocation de ressources et que le nouveau progiciel permet une analyse des dépenses d'investissement par destination, les données produites n'intègrent pas les indicateurs physiques relatifs à la qualité et à la performance opérationnelle

des activités. De même les analyses prospectives réalisées visent exclusivement à assurer l'équilibre budgétaire global de la communauté.

De surcroît, la présentation budgétaire, telle qu'elle existe, ne permet pas de mettre en correspondance les dépenses de fonctionnement et d'investissement avec les grands axes du projet d'agglomération. La réalisation de ce dernier et l'atteinte de ses objectifs ne sont pas formellement contrôlées.

c) Des informations abondantes, mais non structurées, ni centralisées

L'absence d'un tableau bord multidimensionnel à disposition de la direction générale et des élus, ne signifie bien évidemment pas l'absence d'information ou de dispositifs de pilotage. Comme le résume le DGA de l'administration et des ressources : *« Chaque service se produit ses propres tableaux de bord. Même je dirais chaque individu se produit ses propres tableaux de bord en fonction des demandes qui lui sont faites, de sa conception de l'information, du retour d'information… Donc chacun suit sa propre activité. Maintenant ça ne donne pas lieu à synthèse, parce qu'on a le catalogue de la Redoute à lire chaque semaine en termes de tableaux de bord »*. En fait, dans la communauté, on appelle tableau de bord toute liste de données relatives à l'activité, qu'elles soient brutes ou structurées : *« On appelle ça tableau de bord mais c'est pas le tableau de bord de gestion » (R5).*

En résultent des tableaux difficilement lisibles et surtout impossibles à agréger, si bien que la remontée d'information ne peut être organisée :

R3	*« Y'a rien qui remonte auprès du président pour dire: " voilà, on en est là…". Y'a pas de tableau régulier, que ce soit mensuel, trimestriel, ou… On fait nos propres tableaux… On les envoie, mais c'est pas centralisé, c'est pas systématique »*
R11	*« C'est vrai qu'aujourd'hui on n'a rien formalisé de cette nature là. Aucun des services de l'agglo, à ma connaissance n'a formalisé quoi que ce soit »*

De même, les indicateurs ne sont, la plupart du temps, pas formalisés. C'est-à-dire que leur sélection et leurs objectifs ne sont ni justifiés ni mis sur papier afin de les rendre compréhensibles par un éventuel lecteur : *« Aujourd'hui, il n'y a aucun indicateur…Il y a des indicateurs intuitifs. Pour moi c'est le respect des délais, des engagements qu'on a pu donner à nos clients, des taux d'indisponibilités à minimiser. Ils ne sont pas formalisés mais il n'empêche qu'ils existent. C'est-à-dire qu'il est impensable que l'on ait, par exemple sur le*

téléphone, des coupures de téléphone ou que les serveurs informatiques soient en maintenance 2 jours sur 7… » (R11).

Ainsi, la maturité et la précision de dispositifs de contrôle varient fortement d'une direction à l'autre, d'un service à l'autre. La mesure de la performance est au mieux organisée par direction et les directions opérationnelles apparaissent plus équipées que les directions fonctionnelles. Si nos investigations se limitent aux deux principales directions opérationnelles, les entretiens et les observations conduites laissent penser que celles-ci sont les seules à avoir développé les embryons de système de mesure de la performance évoqués dans l'analyse descriptive. Parmi les multiples facteurs expliquant le développement des systèmes de pilotage de la performance dans ces services, il semble que les pressions externes (contractualisation avec Eco-Emballage, obligation légale de produire un rapport annuel, gestion des DSP) ainsi que le volume budgétaire soient déterminants.

Analyser les pratiques de pilotage de la performance uniquement à partir des instruments formels d'analyse des activités, ne permet pas de saisir la totalité du souci de performance dans la communauté. En effet, le pilotage de la communauté accorde une place primordiale aux ajustements mutuels et à l'oralité.

2.2.2.3 - Le rôle clé des ajustements mutuels

Dans la communauté le souci de performance s'exprime essentiellement dans le cadre d'échanges plus ou moins formalisés entre politiques et administratifs, entre la DGS et les directions ou entre les directions entre elles. Les réunions de direction ou les contacts téléphoniques permettent aux responsables d'identifier les informations à aller récolter dans leurs bases de données non structurées. Les indicateurs se construisent ainsi « à la demande » et sont essentiellement rapportés de manière orale ou dans des documents peu formalisés (mail, liste de données imprimée et commentée). Les gestionnaires de la communauté équipent le dialogue de gestion de données chiffrées qu'ils présentent de manière essentiellement orale et informelle. Le pilotage de la performance dans la communauté se situe dans un espace intermédiaire entre la magistrature du verbe et l'obsession de la mesure où les chiffres servent de support à l'argumentation, les responsables encadrent leur interprétation, les commentent et les justifient.

Ainsi, pour plusieurs répondants, le principal dispositif de gestion de la performance de la communauté réside dans les comités de direction générale et les réunions entre directeurs, qui permettent de se concerter sur les grands dossiers, de suivre les projets et de prendre des décisions :

R17	*« Petit à petit, on arrive bien à caler tout ça. Mais c'est grâce aux réunions de suivi, tous les 15 jours. Je fais le point avec tout le monde de l'évolution des dépenses, des machins,… Et pourquoi cela ça retarde, et pourquoi ça fait-ci »*
R12	*« Les outils c'est l'échange régulier et les réunions que l'on peut avoir les uns les autres c'est des réunions thématiques sur des domaines particuliers. C'est un travail en commun…On parle de «réunionite» quelques fois parce que ce n'est pas toujours efficace; mais c'est une part essentielle de notre travail de concertation, de montage en commun d'un certain nombre d'outils, de politiques… »*

C'est dans le cadre de ces réunions que les dirigeants peuvent suivre les activités des services, demander des précisions qui incitent les responsables à récupérer les informations. L'oralité joue donc un rôle central : *« la seule évaluation que l'on puisse avoir : le retour immédiat de la part de l'élu ou des collègues sur le terrain »(R12).* Auprès de la direction générale des services, on retrouve très clairement l'idée que l'information et le pilotage n'émanent pas nécessairement de procédures formelles : *« Il est quand même rare que lorsque par exemple je suis interrogé par tel ou tel qui se demande sur tel ou tel dossier, il est quand même rare, ou assez rare que je sois sec. Donc si je suis pas sec, ça veut dire que j'ai d'autres modes d'information, alors peut-être moins dédiés, moins organisés, mais l'information, je l'ai »* (R1).

Outre ces dispositifs de concertation entre dirigeants, de nombreuses journées dédiées ou échanges informels entre services servent de support au pilotage concerté :

R11	*« On n'a pas de tableau de bord synthétique, mais ce n'est pas à déplorer dans la mesure où il y a une concertation qui fonctionne assez bien »*
R17	*« On est en contact avec l'habitat, les transports, le développement économique. On a des réunions de travail tous les mois entre les quatre DGA. Il n'est pas question que chacun fasse les choses dans son coin. Donc, on se fait des journées à thème, on dit : "aujourd'hui, on parle de telle ville", et on examine tout ce qui se passe dans ces trois domaines là. On fait le point de tous les dossiers, petits, moyens, grands. Parfois, dans la journée, on appelle un autre DG à la culture, au sport ou à l'environnement. On met le haut parleur et on l'intègre »*

R18	*« On est présent à chaque instant. Le téléphone sonne souvent. On donne des renseignements, on les aide à préparer le budget, à répondre aux questions… En fait, on fait l'intermédiaire entre les finances et les services. Je pense qu'on a un rôle très important de ce côté là. De communication et de savoir»*

D'ailleurs, pour les services fonctionnels dont la performance conditionne celle des services opérationnels, l'évaluation de la performance se révèle au quotidien dans les échanges et les tensions avec les autres services plus que dans la production de données formelles :

R6	*« Mon service est évalué. A l'heure actuelle, on est dans une évaluation de service à service. C'est-à-dire, ma DGA est-elle perçue comme une DGA qui permet de réaliser des choses dans des délais et une sécurité juridique normale, ou bien est-ce qu'on est vu comme des casse-pieds, disant toujours: "Non, c'est pas possible parce que la loi ne le veut pas"? L'évaluation de mon service vient plus de mes collègues que de tout autre instance d'évaluation »*
R18	*« Nous, en fait, on est évalués un peu tout le temps parce que tout ce qu'on doit rendre doit être juste. Les chiffres, doivent être exacts aussi bien au budget prévisionnel qu'au compte administratif. Donc, on est contrôlés tout le temps parce que s'il y a une erreur on va la voir tout de suite... »*

Le fait que chaque répondant partage une définition minimale de la performance indique que la communauté n'est pas isolée de l'orientation généralisée vers la performance. Mais l'adhésion à ce mouvement n'est pas intégrale, ni mécanique. Avec l'appui de la DGS, chaque DGA est en situation de retraduire et réaménager ce concept pour en proposer une acception élargie.

La conception élargie de la performance qui prévaut dans la communauté se matérialise par une multiplicité de dispositifs de mesure relativement déconnectés. Le seul dispositif transversal, centré sur les données budgétaires, n'élimine pas la capacité d'influence des autres dispositifs. Ceux-ci contribuent à dessiner l' « image de la performance communautaire » en étant mobilisés dans les multiples points de rencontre et d'échange entre responsables.

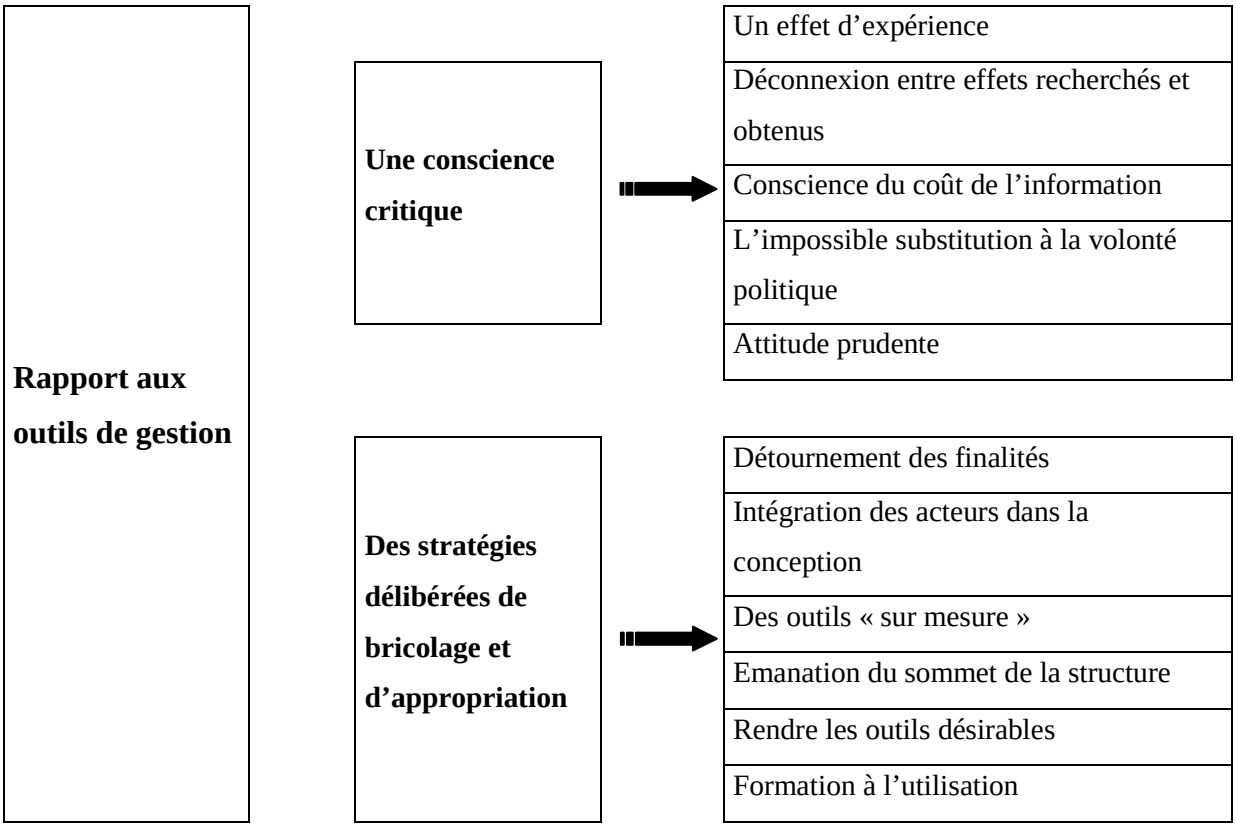
Cette approche relativement informelle de la performance, et dialogique du pilotage repose sur la distance critique des responsables vis-à-vis des outils de gestion.

2.3 - Le rapport aux outils de gestion

Le rapport que les responsables entretiennent vis-à-vis des outils de gestion permet de comprendre l'écart entre l'ambition modernisatrice de la communauté et le caractère embryonnaire et informel du système de management de la performance développé. En effet, il ressort de nos entretiens que les responsables de la communauté font preuve d'une conscience critique vis-à-vis des outils de gestion qui se traduit concrètement non par un rejet des instrumentations gestionnaires mais par de multiples stratégies de bricolage et d'appropriation.

Cette attitude médiane consiste à reconnaître la nécessité des outils de gestion mais à investir du temps et de l'énergie pour encadrer le déploiement de ces outils. On peut à cet égard parler de bricolage intentionnel des outils et de stratégies concrètes à la fois d'appropriation des outils par les acteurs et de calibrage des outils pour qu'ils répondent aux attentes des acteurs.

Figure 3.10 : Le rapport des acteurs aux outils de gestion



2.3.1 - Une conscience critique vis-à-vis des outils de gestion

Les responsables interrogés ont une relation ambivalente ou médiane vis-à-vis des outils de gestion. D'un côté, ils considèrent que les outils de gestion sont indispensables à la conduite de l'action et peuvent être de puissants inducteurs de performance. D'un autre côté, ils sont conscients des effets pervers qu'ils peuvent induire, de leur usage parfois cosmétique plus qu'opérationnel et tentent de les soumettre à une analyse coût / avantage. Dans leur majorité, les responsables rencontrés n'ont pas une conception purement instrumentale des outils. Ils ne les considèrent comme une simple courroie de transmission entre la direction et l'action, mais bien comme un phénomène organisationnel dynamique qu'il convient d'influencer, de maîtriser.

Les ingrédients de cette conscience critique des effets structurants des outils de gestion sont : une capitalisation des expériences passées qui génère une conscience de la déconnexion possible entre effets recherchés et résultats concrets. Le recours aux outils est ainsi soumis à une analyse préalable de leur rapport coût / avantage. Enfin, les répondants affirment leur prudence vis-à-vis des outils et estiment que ceux-ci ne peuvent pallier une culture de performance véhiculée par les élus.

2.3.1.1 - Effet d'expérience vis-à-vis des outils de gestion

Le premier facteur explicatif de la distance critique des répondants vis-à-vis des outils de gestion vient de leurs expériences précédentes vis-à-vis des initiatives managériales menées dans les collectivités. En effet, les répondants les plus haut placés dans la hiérarchie, à qui revient la décision d'implanter les outils, ont déjà été confrontés aux vagues de rationalisation par les outils de gestion dans les collectivités territoriales durant les années 1980/1990. Ils ont ainsi déjà pu observer les écueils des dispositifs de pilotage dans le secteur public : pilotage de papier, construction d'usine à gaz, inutilité opérationnelle.

R1	*Ce que j'ai vécu au Conseil Général [XXX] à partir des années 90, c'est qu'on s'est un peu jeté à corps perdu dans le management, dans le pilotage, etc. En y consacrant beaucoup de temps et d'argent. Et parfois effectivement, parfois c'était quasiment déconnecté par rapport à la réalité »*
R1	*« Il faut quand même savoir que j'ai connu des collectivités territoriales où avec les tableaux de bord on ne faisait que du papier »*

R12	*« J'ai vu des DG qui souhaitaient avoir un maximum d'informations. Les services sont capables de fournir à la DG ou au Président chaque semaine l'équivalent du catalogue de la Redoute en termes de tableaux de bord. Parce que chacun, encore une fois, a son propre tableau de bord de suivi d'activités ou de messages. Donc après, quel usage on en fait? Ce n'est pas parce qu'on est dans un cockpit 747 qu'on sait forcément se servir de tous les instruments. On a besoin de savoir se servir d'un certain nombre d'instruments essentiels, et ça, c'est à charge du pilote de définir ce dont il a besoin »*

Ils retirent de ces expériences une conscience aiguë du risque de déconnexion entre le discours, les intentions et effets annoncés des outils, et la réalité opérationnelle.

2.3.1.2 - Conscience de la déconnexion entre effets recherchés et réalité concrète

R8	*« Le poisson pourrit toujours par la tête et l'Etat montre l'exemple. L'Etat parle depuis 1980 de la gestion prévisionnelle des emplois…La formation des outils informatiques permettant d'y procéder réellement est seulement en cours de mise en place et uniquement dans les administrations les plus efficaces, donc les impôts. Donc il y a un décrochage terrible entre le discours et la réalité »*
R3	*« Ils n'ont pas l'habitude euh, ici, de faire du management, quoi, au vrai sens du terme. Ils se… On en parle quoi »*

2.3.1.3 - Conscience du coût de l'information : l'analyse coût / avantage des outils

En ce qui concerne les outils de pilotage, les acteurs ne sont pas contre le principe même d'avoir l'ensemble des informations à leur disposition, mais sont conscients du coût de la collecte d'information. Les outils sont eux-mêmes soumis à une analyse coût / avantage.

R1	*« J'aimerais bien avoir un système informatisé de suivi de projet, ça j'aimerais bien. C'est avoir toutes les données sur mon ordinateur. Je pianote pour savoir où en est tel et tel projet. Bon, ce serait très, très intéressant. Ce serait aussi beaucoup d'investissement, de travail au niveau des services pour l'alimenter. Donc je suis un peu hésitant, par exemple, aujourd'hui, sur ce type de logiciel ».*
R15	*« Chacun a besoin d'éléments de mesure en fait, mais pas les mêmes éléments. Et il faut que ces éléments soient fiables, qu'on les trouve facilement, qu'on fasse circuler l'information facilement entre les différents niveaux et que chacun ait le bon niveau d'information. Donc tout ce système là est compliqué à mettre en œuvre et il a un coût, encore faut-il que ça ne coûte pas plus que ce que ça peut nous rapporter ».*
R6	*« Il faut pas non plus que ça devienne des usines à gaz. C'est-à-dire que s'il faut dix salaires de cadres A pour réfléchir et qu'on doit coûter 10 000 là où on va économiser 1 000, faut arrêter. Ça veut dire que c'est mieux de faire sans optimiser, et d'économiser 9 000. C'est un risque qui a toujours existé. A un moment donné, dans les années 90, on a parlé pour les collectivités, de la gestion active de la dette. Y'a eu une mode, d'embaucher des experts financiers pour réduire par deux les montants des intérêts de la dette. On s'est aperçu que pour les communes de moins de 40 000 habitants, souvent, on embauchait des*

	gens qui coûtaient 120 à 150 000 francs par an, pour économiser 30 à 40 000 francs par an ».

2.3.1.4 - Les outils peuvent prolonger une volonté politique, pas la remplacer

De surcroît, pour les répondants, les outils ne peuvent pas automatiquement conduire à une performance accrue. S'ils peuvent aider à réaliser une intention, ils ne peuvent pallier l'absence de culture de performance, ni aller contre la volonté des élus.

R1	*« Ben premièrement, avant de parler d'outil, y a une posture et une volonté »*
R6	*« On a des outils financiers qui nous permettent de penser à des économies. On a la prospective, on a le PPI, les AP/CP. Tous ces outils là, en effet peuvent nous permettre de faire des économies d'échelle. Mais il faut qu'il y ait une volonté politique derrière de les mettre en place. Après c'est un mode de fonctionnement et de la volonté. Nous on est que des administratifs, on donne les outils après c'est aux élus de se débrouiller pour faire en sorte justement de faire de la bonne gestion, Mais la volonté politique n'est pas de notre ressort »*
R3	*« Je pense qu'on peut aider à savoir comment réduire les coûts. Mais à condition qu'il y ait une volonté politique. Sinon, avec les plus beaux outils, j'aurais beau faire, on corrigera la marge, c'est tout »*
R5	*« C'est toujours pareil. L'adaptation des techniciens ne me parait pas être un obstacle à ce type de fonctionnement. Mais le pouvoir exécutif, de son côté, va-t-il être en mesure, ou volontaire, pour fonctionner de cette manière là? Je pense que c'est ça, peut être, le plus difficile »*

2.3.1.5 - Attitude prudente vis-à-vis des outils

La conscience de toutes ces limites des outils de gestion génère une attitude prudente des responsables vis-à-vis des instrumentations gestionnaires.

R1	*« J 'ai été très prudent ici et je le suis encore -peut-être trop d'ailleurs- c'est la question que parfois je me pose. Très prudent de façon à rester très connecté à la réalité. C'est vrai qu'il faut savoir se garder de monter des usines à gaz, même si aujourd'hui, je pense qu'on doit doucement faire rentrer le tableau de bord synthétique pour la direction générale et les élus »*
R16	*« Donc c'est surtout pas des outils sophistiqués que nous recherchons. Ce sont des outils très très simples. Maintenant, plus on veut quelque chose de simple, plus la démarche en amont doit être sophistiquée. Parce qu'il faut se demander ce qu'on veut comme chiffres et une fois qu'on sait cela, se demander comment on va les représenter et comment on va les vulgariser pour 134 personnes qui ne sont pas des habitués du transport »*

Mais comme nous l'avons déjà évoqué, cette prudence ne peut être réduite à un rejet défensif vis-à-vis des outils, mais plutôt à l'attention au fait que les outils ne s'implantent pas automatiquement dans l'organisation.

R1	*« Le grand enjeu aujourd'hui, pour nous services, c'est d'essayer de faire rentrer ces outils de rationalisation dans les services. C'est quelque chose que j'ai un peu de mal à faire entrer, non pas parce que les gens sont rétifs, mais c'est qu'on n'est pas encore arrivés au stade où notre fonctionnement est stabilisé pour nous permettre de passer énormément de temps à faire tel tableau de bord, tel outil, à mettre en place tel outil. C'est vraiment aujourd'hui la phase dans laquelle nous sommes, c'est-à-dire mettre en œuvre des outils de pilotage »*
R4	*« Les outils de gestion opérationnelle, les tableaux de bord de gestion opérationnelle, moi ça me semble une étape incontournable si on veut rationaliser le service public communautaire, donc là, on a une marge de progrès considérable »*

La conscience critique des responsables vis-à-vis des outils de gestion ne fondant pas une attitude de rejet, elle conduit au développement de stratégies délibérées de bricolage et d'appropriation des outils de gestion.

2.3.2 - Des stratégies délibérées de bricolage et d'appropriation

Pour les responsables de la communauté, les outils de gestion sont un problème à gérer à part entière. La gestion des dispositifs de gestion repose sur deux stratégies : d'une part une stratégie de bricolage et de transformation des outils de gestion, d'autre part une stratégie d'aide à l'appropriation des outils par les acteurs. En d'autres termes, les outils sont aménagés autant qu'ils aménagent les acteurs.

2.3.2.1 - Stratégies de bricolage des outils

Quatre stratégies de bricolage et d'adaptation des outils sont évoquées par les répondants : le détournement des finalités, l'intégration des utilisateurs dans la conception de l'outil, la conception sur mesure et l'alignement des outils sur les besoins des acteurs.

Le détournement des finalités

Selon certains initiateurs des outils, la véritable finalité d'un outil n'est pas forcément celle qui est annoncée aux acteurs. C'est par exemple le cas du projet d'agglomération pour lequel la méthode compte plus que le contenu. En effet, pour le responsable en charge du projet, ce

ne sont pas tant la pertinence ou l'originalité des informations produites qui importent, mais la dynamique de coopération et de réflexion partagée entre les acteurs que son élaboration implique.

R17	*« Ce n'est pas tellement le contenu qui a de l'importance, même si ça en a. C'est d'une part la méthode, et d'autre part, le fait qu'il existe, et qu'au moins pour ça, on doit être content de ça »*

La même logique est à l'œuvre dans l'utilisation des tableaux de bord au sein de la DGA environnement et cadre de vie. Dans cette direction, la production d'indicateurs ne sert pas tant à suivre et piloter les activités des sous-directions qu'à permettre de clarifier leurs rôles aux yeux des élus. Le tableau de bord a donc une finalité implicite de légitimation et de pédagogie institutionnelle.

R12	*« On fait des utilisations diverses et variées de ces tableaux de bord. On a une mission « risques majeurs » qui s'est créée, qui a pour vocation d'aider les communes à développer la culture du risque et à mettre en place les obligations de ces différentes communes. C'est un service très transversal qui ne produit pas du rond-point avec des fleurs dessus. Donc il y a toujours de l'a priori des gens qui ne connaissent pas, sur l'utilité d'un tel service, sur la réalité du travail des cadres qui sont dans le service. Donc en ayant fait le tableau, ça nous a permis assez facilement dans une séance de travail de pouvoir expliquer ce que faisait le service et de très vite pouvoir redonner une image et un peu de reconnaissance à des gens que l'on considérait comme un peu des emplois fictifs »*

Des outils dont la nature est de produire des connaissances sont dès le départ conçus dans une logique de gestion des interactions entre acteurs.

Intégrer les acteurs dans la conception de l'outil

L'intégration des utilisateurs dans la conception même de l'outil apparaît comme un facteur clé de son appropriation et de sa pertinence opérationnelle.

R12	*« Ce n'est pas au niveau des services transversaux que l'on doit concevoir à chaque fois les outils dont les autres ont besoin. Il faut que ça émane nécessairement d'une prise de conscience, d'une organisation puis d'un besoin avéré d'informations. Concevoir de manière centralisée dans la direction des ressources, je dirais tout un système d'information, tout un système de tableaux de bord serait une erreur manifeste »*
R19	*« Pour le contrôle de gestion, mon service est un monde compliqué. Il s'imagine qu'il va pondre mes indicateurs dans un coin et puis qu'un jour il va me les livrer en disant qu'il a fait son boulot. Moi j'ai une approche tout à fait différente »*

La nécessité de concevoir de manière participative les outils est mise en avant. Cette intégration des acteurs dans la conception de l'outil permet d'enclencher un processus de co-construction de l'outil et l'alignement de l'intérêt des différentes parties prenantes. L'insistance sur cette démarche indique le refus d'une approche technocratique des problèmes à traiter. Plus précisément, la co-construction ne se focalise pas sur le raffinement technique de l'outil et ne se résume pas à communiquer très en amont sur l'intérêt de l'outil. Il s'agit de l'aligner sur les intérêts des différentes parties prenantes.

R15	*« Les indicateurs c'est pas du tout dans la culture donc il faut déjà en montrer l'utilité aux gens et puis trouver les bons, trouver les bons pour les bonnes personnes, c'est-à-dire qu'un indicateur pour moi sera pas le même indicateur pour un agent de maîtrise qui a ses équipes au quotidien. Chacun a besoin d'éléments de mesure en fait mais pas les mêmes éléments. Et il faut que ces éléments soient fiables, qu'on les trouve facilement, qu'on fasse circuler l'information facilement entre les différents niveaux et que chacun ait le bon niveau d'information. Donc tout ce système là est compliqué à mettre en œuvre »*
R17	*« On peut pas arriver avec un projet complètement pensé à l'avance. C'est pas une question d'intelligence, mais de relations. A la ville, il y avait à l'époque le secrétaire général le plus brillant que j'ai rencontré dans ma carrière, vraiment brillant…Il nous a concocté un projet d'administration global, séduisant, mais qu'il avait fait tout seul. Sur le principe il n'y avait rien à redire : beau, pertinent tout ça, tout ça, mais il s'est quand même planté »*

La nécessité de faire des outils sur mesure

Au total, les responsables sont très sensibles à l'idée que les outils doivent être construits sur mesure et qu'ils ne doivent pas résulter d'une transposition passive des pratiques qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé ou dans d'autres organisations publiques.

R 15	*« Et du coup, les outils de gestion, à mon avis, on fait fausse route, si on essaye de calquer des trucs qui existent ailleurs, en particulier dans le privé. On fait fausse route, parce que quelque part, on ne tient pas compte de l'institution et de ses missions. Donc, il faut recaler ces trucs par rapport à ça […] Je ne dis pas qu'il ne faut pas les utiliser ces outils là. Je dis qu'il ne faut surtout pas calquer. C'est autre chose. Surtout dans le fonctionnement complexe d'une communauté, il n'y a pas de solutions pré-établies. Toute analyse visant à, de près ou de loin, faire référence à des systèmes de gestion existant ailleurs, me paraît vouée à l'échec »*

2.3.2.2 - Stratégies d'appropriation des outils

Les responsables considèrent que les outils de gestion ne s'ancrent pas automatiquement dans l'organisation. Nous recensons les configurations et actions favorisant l'appropriation des outils de gestion aux yeux des répondants.

Des outils qui doivent être demandés par le sommet de la structure

Nous avons vu précédemment que, selon les répondants, les outils doivent suivre une volonté politique. Cette conception se retrouve également au niveau de l'impulsion des outils de gestion. Pour que les outils soient utilisés par les acteurs, ils doivent répondre à une commande du sommet de la structure. Un certain degré d'impérativité est nécessaire, mais ne contredit pas une approche participative de la construction des outils

R12	*« Les outils se définissent d'abord par le haut de la structure pour voir ce dont on a besoin pour piloter. Que ce soit le Président, le DG, les DGA. Un tableau de bord doit partir d'en haut et pas d'en bas parce qu'en bas je peux en transmettre beaucoup, mais ça veut dire quoi? Quelle utilisation on en fait? Un tableau de bord sert à mesurer une tendance. Une fois qu'on a la tendance ça sert à quoi de continuer de mesurer? On passe à quelque chose de plus pertinent, on essaie de regarder autre chose »*
R4	*« Ces outils-là, je peux pas les imposer. Je peux que conseiller qu'on travaille dessus. On l'a fait dans le cadre des grandes réunions de coordination entre cadres. Mais je ne peux pas les imposer moi aux différents directeurs et DGA opérationnels. Ça relève de la responsabilité du directeur général avec en appui la direction du contrôle de gestion »*

Faire prendre conscience à l'ensemble des acteurs des intérêts des outils de pilotage

Si les outils de pilotage doivent être impulsés par le sommet hiérarchique, cette impulsion ne signifie pas que la mise en œuvre des outils de pilotage se fasse en mode automatique. Toute une stratégie de mobilisation et d'intéressement doit être développée, qui complète la dynamique impulsée par le sommet.

R4	*« Et là aussi, ça implique la mobilisation de tous les acteurs, pas seulement d'une direction des finances, d'une direction du contrôle de gestion, mais aussi de la direction générale, des directeurs généraux et des directeurs opérationnels. Si demain, ceux-ci sont persuadés qu'en ayant des indicateurs précis de leur activité, ils pourront dimensionner correctement leur service pour être plus efficaces dans leur approche, on aura gagné. Parce qu'on les aura sensibilisés à la bonne gestion. Et c'est eux les premiers régulateurs de cette bonne gestion du service public local »*
R9	*« Si on est vraiment dans un jeu ouvert, ce que je crois, c'est-à-dire que piloter c'est pas nécessairement réduire les dépenses. Alors on a un formidable levier pour s'améliorer. Et, si c'est bien mis en valeur, personne n'y restera insensible »*

En contrepartie de l'alignement des outils sur les intérêts des acteurs, les responsables ne s'attachent pas seulement à s'assurer de la fiabilité et de pertinence des outils, ils travaillent activement à construire la légitimité de l'usage qui sera fait des outils.

R19	*« Il y a encore une inquiétude quant à l'utilisation future de ces données par rapport à l'organisation personnelle du responsable de secteur, de l'éboueur, du chauffeur. On fait ces groupes de travail pour expliquer à tous les personnels ce que l'on va faire de ces indicateurs et de leur montrer que si on n'a pas des indicateurs fiables pour réfléchir à l'organisation du travail on va prendre des fausses décisions qui ne seront pas du goût du personnel puisqu'elles seront incohérentes par rapport à leur réalité. D'autre part, puisqu'on nous a donné comme objectif d'optimiser aujourd'hui, on leur explique que l'optimisation c'est pas forcément la diminution. L'optimisation c'est faire mieux avec les moyens que l'on a »*

Faire que les outils soient désirés

Certains responsables vont plus loin. Leur objectif n'est pas seulement de faire accepter les outils mais de les rendre désirés. Entre l'exemple précédent et l'exemple suivant, la différence se situe dans le caractère défensif ou offensif de l'usage de l'outil. Dans l'exemple précédent, il s'agit de ne pas voir sa situation se dégrader, dans le cas suivant, il s'agit de montrer que l'outil est le meilleur avocat pour justifier des ressources supplémentaires.

R15	*« C'est la première chose à faire. Si on arrive à faire en sorte que ça soit eux qui disent : " ah ça serait bien si j'avais ça pour mesurer ce que je fais", vous avez tout gagné. Parce qu'au départ, aller rechercher l'information sur tel élément ça peut être vécu comme une contrainte. Parce que ça fait une surcharge de travail d'aller dire : "ce mois-ci j'ai fait tant de kilomètres". Mais après, peut-être que c'est intéressant de savoir que tel mois on a fait tant de kilomètres et que c'est 10% de plus que le mois précédent, pourquoi j'ai plus 10% de kilomètres et ça permet d'analyser les choses et de comprendre les choses et aussi de justifier des dépenses complémentaires qu'on a eu qui ont une justification par un service supplémentaire, enfin par différentes choses »*

La formation à l'utilisation des outils

Enfin, la formation des acteurs à l'utilisation des outils est perçue comme un levier permettant d'expliciter la philosophie d'usage de l'outil et de lever les possibles réticences.

R7	*« Ils ont reçu une formation. Donc c'était par groupes d'une vingtaine de personnes, avec la présentation de la philosophie de l'évaluation, de l'objectif, du rôle du cadre, du rôle du manager, du rôle de l'évaluateur. Et ensuite, donc, les différents items des grilles d'évaluation ont été présentés, et des jeux de rôle ont été organisés pour montrer un petit peu aux évaluateurs si c'était bien fait, comment ça devait se passer »*

D'ailleurs, cette formation peut également être le moyen de suggérer aux acteurs qu'ils peuvent avoir une utilisation créative de l'outil. Pour aider les acteurs à s'approprier les outils on leur montre que tout n'est pas figé, qu'ils gardent des marges de manœuvre pour intégrer leurs attentes dans le contenu de l'outil, comme dans le cas de la mise en place des entretiens d'évaluation et du management par objectifs :

R7	*« Petit à petit, ça se met en œuvre. Il faut apprendre aux cadres à communiquer ces objectifs, sachant que parfois c'est pas facile, parce qu'eux-mêmes n'ont pas de directives suffisamment claires. Mais savoir faire passer le message aux agents, au moins sur les grandes lignes, et en expliquant que bon, rien n'est figé, ça peut évoluer »*

Au final, si les responsables et acteurs ont recours aux outils de gestion, ils sont conscients de la portée symbolique et normative des outils et des dynamiques sociales qui vont influencer leur devenir. Cette conscience enracinée dans leurs expériences passées à deux conséquences notables.

D'une part, les outils de gestion deviennent un problème à gérer à part entière, conduisant les responsables à développer des stratégies de « gestion des outils de gestion ». Ces stratégies visent tant à adapter les outils à l'organisation et aux acteurs qu'à préparer, accompagner et promouvoir une utilisation dynamique des outils par les acteurs.

D'autre part, la conscience des effets structurants des outils, bénéfiques ou pervers, suscite une confiance limitée des acteurs. Les outils ne s'imposent pas d'eux-mêmes et sont discutés, contestés et retravaillés. Une attention vigilante se maintient, qui limite la propension des outils à se transformer en machines de gestion (Berry, 1983).

Ce faisant, on peut qualifier les responsables de la communauté d'agnostiques pratiquants (Fremaux et Marcovici, 2006). Les responsables sont des pratiquants qui recherchent le succès et sont prêts à accueillir toute aide dans leur quête. Mais ils sont aussi agnostiques, car analysant les outils avec discernement. Comme si, à force de chercher *la solution*, de trouver cent réponses imparfaites et de composer avec ces dernières, ils en venaient à se satisfaire et ne croire qu'en des solutions limitées. Une telle attitude permet le maintien d'un écosystème à la fois ouvert et résistant aux turbulences des modes managériales, susceptible de se renouveler et de s'adapter.

Conclusion analyse de contenu : Une organisation tiraillée entre deux univers, laissant de la place aux arbitrages informels

Une organisation tiraillée entre deux univers

La communauté se vit comme un espace intermédiaire entre les idéaux-types de l'administration et de l'entreprise. Il s'agit, d'une part, de garder les valeurs et finalités de l'administration en perdant ses aspects bureaucratiques, d'autre part, d'emprunter à l'entreprise sa capacité à mobiliser les énergies et à s'appuyer sur les compétences personnelles, sans adopter une rationalité exclusivement économique et financière.

Des responsables divisés

Le tiraillement qui en découle est absorbé par chacun des acteurs, plus qu'il n'aboutit à une distribution de rôles organisationnels. En effet, on retrouve chez la plupart des répondants une hésitation, une volonté d'arbitrage entre des exigences perçues comme contradictoires. L'exemple du directeur des finances est typique : il s'attache à diffuser une conscience de la contrainte budgétaire, une logique d'équilibrage budgétaire, mais au nom de la relégitimation du service public et de son maintien.

Des procédures ré-habillées

Ce tiraillement se reflète dans la mise en forme des procédures communautaires. Avec l'exercice des compétences et la croissance des effectifs, la communauté a progressivement mis en place des procédures formelles de fonctionnement et de contrôle de la conformité juridique de ses opérations. Ce faisant, la communauté ne véhicule pas un processus de débureaucratisation de l'action publique locale. L'image souple et réactive de la communauté semble essentiellement liée à la période mythifiée de sa construction institutionnelle. Mais le mythe du passé affecte l'appréhension du présent. Les règles et procédures étant mises en place par les pionniers de la communauté ne sont pas perçues comme du « pointillisme » ou du « légalisme » mais comme une évolution nécessaire. Elles sont plus facilement acceptées. D'autre part, les procédures sont revêtues d'une connotation managériale. Leur contribution à la performance administrative de la communauté est explicitée et elles sont accompagnées d'efforts pédagogiques (guides, formation, assistance personnalisée). Les règles

accompagnent l'émergence d'une logique gestionnaire. En somme, bureaucratisation et managérialisation coexistent.

Un système de pilotage fragmentaire, nourri d'arbitrages informels

Le système de pilotage de la performance de la communauté reflète ce tiraillement. Il est, en effet, volontairement peu développé pour laisser des espaces de négociations entre les dimensions budgétaires et extra-budgétaires des activités. Le DGS, gardant en mémoire le caractère purement formel des tableaux de bords développés dans d'autres collectivités où il a exercé, n'a pas souhaité entamer une démarche globale de performance consistant à insérer dans un même dispositif, la rédaction des politiques mises en œuvre, les budgets qui y sont affectés, et, les indicateurs permettant de juger la performance des activités.

En résulte un système de pilotage à l'architecture fragmentaire. Y coexistent un dispositif transversal de contrôle centré sur l'exécution et l'équilibre budgétaire et une multitude de données plus ou moins structurées, développées dans chaque direction. Le chaînage entre ces dispositifs est fait oralement au sein des nombreux espaces de dialogue de gestion. Ils permettent à chaque responsable de venir éclairer les dimensions extra-budgétaires de leur activité, avec une place privilégiée accordée aux indicateurs de qualité de service et à la mesure de satisfaction des usagers. Ce faisant, les responsables inscrivent les dimensions spécifiques de la performance de leurs métiers dans le système global d'appréciation de la performance communautaire. L'ambition est de se forger une conception élargie de la performance.

L'image de la performance des services qui sert de base aux arbitrages financiers et organisationnels se dessine au sein de ces espaces informels. Elle se dessine progressivement et par un jeu d'allers-retours d'une rencontre à l'autre. Toute l'information stockée dans les bases de données des responsables n'est pas mise à disposition de manière systématique, mais est synthétisée à la demande, permettant une construction progressive des indicateurs.

Cette stratégie de construction progressive des indicateurs reflète un rapport ambigu des responsables de la communauté vis-à-vis des outils de gestion et de la performance en générale. Leurs expériences passées les ont sensibilisés aux dérives des outils de gestion et aux écarts possibles entre leurs promesses et leurs effets. Néanmoins, les responsables partagent l'idée que les collectivités doivent être modernisées et mieux gérées. Ils en retirent

la conviction qu'il faut participer de manière critique à la construction des dispositifs de gestion. Ces notions et dispositifs s'implantent donc progressivement, en s'hybridant avec les logiques d'action propres aux acteurs.

CHAPITRE 2

ANALYSE DU CAS B

Nous analysons ici la deuxième communauté observée, appelée communauté « B ». Afin de faciliter les comparaisons inter-cas et l'analyse des résultats, la présentation de ce cas reprend celle utilisée pour le cas « A » : une analyse descriptive suivie d'une analyse de contenu.

Afin de faciliter la lecture du cas, lorsque des modes d'organisation ou des outils présents dans le cas A se retrouvent dans le cas B, nous nous limitons à leur recensement et à l'indication des similarités et différences : par exemple, si un même logiciel est utilisé dans les deux communautés, on se référera au cas A pour la description de ses principales fonctionnalités.

Par ailleurs, on trouvera en annexes :

- Un tableau présentant le profil professionnel des personnes interrogées : leur fonction, leur ancienneté dans la structure, leur formation, un résumé de leur parcours professionnel indiquant s'ils ont ou non une expérience dans le secteur privé (annexe 2.4).
- Un organigramme général de la communauté et le positionnement dans l'organigramme des personnes rencontrées (annexes 2.5 et 2.6).
- Un tableau synthétisant les outils de gestion recensés dans les directions (annexe 3.2)

Section 1 : Analyse descriptive

L'analyse descriptive vise à présenter la réalité matérielle de la communauté. Il s'agit, d'une part, de présenter le contexte historique et géographique de la communauté ainsi que sa structuration politique et administrative (1.1). D'autre part, il s'agit de décrire les missions, les effectifs et l'organisation de chacune des directions rencontrées et les outils de gestion utilisés en leur sein (1.2).

1.1 -Histoire, contexte et organisation de la communauté B

La communauté « B » a été créée *ex-nihilo* le 1er janvier 2002. Elle s'institue sur un territoire réputé pour la faiblesse de sa coopération intercommunale : « L'intercommunalité dans [le département] n'était pas le point fort avant 2002. Donc une intercommunalité qui était inexistante. C'est pour ça qu'elle a été difficile à monter. Puis les gens, ils se parlaient pas. Chaque commune était très féodale » (R4).

En effet, la ville centre de cette communauté est l'une des dix plus grandes villes de France et la seule - hormis Paris- à ne pas être intégrée dans un EPCI. Cette faible tradition coopérative se manifeste lors de la création de la communauté par l'absence de consensus. Sept communes ont refusé leur adhésion et attaqué devant le tribunal administratif le périmètre communautaire. Mais le poids écrasant de la ville centre (346 000 habitants pour la ville centre sur les 500 000 de la communauté) a permis au préfet de promulguer l'arrêté portant création de la communauté. On remarque d'ailleurs que le périmètre communautaire recoupe la cartographie politique : l'ensemble des communes sont dirigées par des élus issus de la même famille politique et trois communes d'opposition faisant partie de l'aire urbaine n'ont pas été intégrées. Cette exclusion de l'opposition, pour ne pas partir dans « un *bizbi* politique » (R4), permet de s'assurer que le conseil communautaire sera d'une seule couleur politique et donc plus docile. Cette fabrique du consensus au sein de l'organe délibérant traduit bien, paradoxalement, la faiblesse de l'esprit coopératif qui règne sur le territoire : « il fallait d'abord convaincre ses propres amis avant d'aller convaincre les autres, et c'était vraiment pas gagné » (R4).

Ce périmètre initial et imposé n'a été que très faiblement modifié depuis sa création : la communauté regroupait 22 communes en 2002, auxquelles se sont rajoutées deux communes, respectivement en 2002 et 2003. Dès sa création, la communauté B s'impose et en impose : en termes démographiques et socio-économiques, il s'agit de la deuxième communauté de France et elle se rapproche des critères imposant la création d'une communauté urbaine.

L'absence de tradition coopérative se manifeste également au travers du délai de réflexion préalable à la création de la communauté. La CRC remarque ainsi que de nombreuses études juridiques, financières et budgétaires préalables ont été confiées à des intervenants extérieurs par la ville centre ou par des associations de communes afin de juger de l'opportunité et de la faisabilité de la coopération.

Deux années de négociation vont aboutir en juillet 2001 à l'adoption de la charte fondamentale de la communauté d'agglomération dont les principales valeurs (subsidiarité et recherche de l'unanimité) visent à offrir aux communes des garanties et une capacité de résistance face à la ville centre. Il s'agit d'empêcher l'émergence d'un pouvoir supracommunal. Une fois les élus rassurés, le processus de création peut s'engager et aboutir en moins de six mois.

Cette mise en œuvre rapide, après un temps long de réflexion, se traduit par l'inexistence de services opérationnels au sein de la communauté au jour de sa création. La communauté ne pouvait donc pas exercer effectivement les compétences qui lui ont été transférées. Il a alors été décidé que la ville centre se substituerait à la communauté pendant une période transitoire d'une année, étendue à deux années pour la gestion de la paie. C'est donc en 2003 que la communauté est devenue réellement opératoire.

1.1.1 - La géographie du territoire communautaire[60] :

La communauté B est, à l'instar de la communauté A, une grande communauté. Si le nombre de communes y est plus faible, la population de la communauté est importante non seulement

[60] Ce développement se nourrit de l'analyse de données fournies par l'INSEE, de trois articles de géographie-économique consacrés au territoire étudié, ainsi que des données secondaires internes et externes à la communauté. Ces sources, mentionnant le nom de la communauté étudiée, ne sont pas référencées. Nous les tenons néanmoins à la disposition des évaluateurs de cette recherche.

en regard du cadre juridique régissant la coopération intercommunale, mais également en regard de l'environnement sociopolitique local et national : les 500 000 habitants de la communauté représentent plus de la moitié du territoire départemental, et, sa ville centre dispose des équipements caractéristiques d'une métropole : aéroport international, port commercial, stades grand public, musées de rayonnement international… L'ensemble se regroupe sur un territoire de 331 km².

Un cadre de vie exceptionnel

Le territoire communautaire, de par son climat doux, sa faible pluviométrie et son positionnement à la fois montagneux et balnéaire, constitue un cadre de vie exceptionnel.

Cette géographie est à la fois un atout et une contrainte pour la communauté : c'est, d'une part, la source d'une attractivité touristique et économique remarquable. En période touristique la population de l'agglomération augmente de 25% (150 000 résidences secondaires). Plusieurs analyses confirment d'ailleurs que c'est ce cadre naturel privilégié qui justifie l'implantation des parcs et industries technologiques et non les pépinières d'initiatives locales.

D'autre part, le relief ne laissant que 10% de terrain plat, il rend délicate la construction d'infrastructures de communication et explique la rareté du foncier. L'occupation du territoire est ainsi à 70% naturelle et 90% de la population communautaire vit sur les 9 communes de la bande littorale. L'espace limité cumulé à l'attractivité du territoire induit une très forte compétition. Cette compétition territoriale entrave la coopération entre élus et rend difficile l'élaboration d'un choix de développement entre intensification du bâti et préservation du patrimoine. En résulte un développement urbain et périurbain peu cohérent, multipolaire où les 24 communes sont de tailles très disparates.

Attractivité économique et contrastes socio-démographiques

L'économie de la communauté est fortement dominée par les services qui représentent 87,4% des emplois. Le dynamisme entrepreneurial est également très marqué avec un taux de création (nombre d'entreprises créées / stock d'entreprises) supérieur à la moyenne nationale : 12,8% contre 11,8%.

Le tourisme est l'activité économique dominante avec 35% des emplois et plus de 3000 entreprises. La communauté dispose ainsi du deuxième parc hôtelier de France, dont 30% classés dans le haut de gamme. Elle bénéficie de la plus importante concentration de palais des congrès en Europe.

L'accueil étant, sans discontinuité, l'activité principale de la région, il induit une forte valorisation foncière et installe la communauté dans une logique de rente. Au tourisme *stricto sensu* s'ajoutent les résidences secondaires et de retraite, augmentant le poids des personnes âgées. La très forte densité de population (1527 hab./km²) freine la croissance de la population qui, en 24 ans, n'a augmenté que de 11% et ce grâce à l'apport migratoire. Cette croissance est plus faible que celle de la population de l'ensemble du département. Si l'on exclut le solde migratoire positif, le solde naturel de la communauté est structurellement négatif depuis 1962, révélant un vieillissement significatif de la population.

Par ailleurs, l'attractivité touristique génère une ségrégation sociale qui se traduit sur le plan géographique par des espaces urbains riches et privatisés qui côtoient de grands ensembles appauvris dans l'arrière-pays.

Un élément clé de l'activité économique communautaire est l'internationalisation. Si cette dernière s'explique dans un premier temps par le poids et le rayonnement du tourisme ; elle doit également se comprendre comme la résultante du sentiment d'isolement du territoire communautaire par rapport au territoire national. Situé en zone frontalière, il est faiblement accessible par rail ou route (autoroute à deux voies saturée, absence de transport ferroviaire à grande vitesse) tandis qu'il jouit d'importants équipements de transports internationaux (2ème aéroport de France, premier port de plaisance européen). Se percevant « traité comme un Finistère », le territoire a mis en avant la coopération transfrontalière et l'ouverture internationale.

Les activités touristiques étant très sensibles à la conjoncture, la communauté a engagé une diversification économique en favorisant le développement d'un technopôle complémentaire à ceux développés par les territoires voisins. On trouve ainsi 15000 emplois dans le secteur NTIC-multimédia, 9 300 emplois dans les sciences du vivant et 8000 emplois dans les transports et la logistique. Les activités administratives jouent un rôle important dans

l'économie de la communauté puisque 27% des emplois sont concentrés dans le secteur public.

Malgré ces indices d'un certain dynamisme économique, les contraintes géographiques et les caractéristiques de la population communautaire révèlent quelques difficultés.

Le revenu moyen de la population communautaire est plus bas que la moyenne nationale (21100 € contre 21 800 €). Les écarts de revenus y sont également plus importants que sur le reste du territoire national.

Si 42,4% de la population est active, le nombre des actifs stagne depuis 1990. Au total, le dynamisme de l'emploi est modéré sur le territoire communautaire (en hausse de 3% depuis 1990) ne traduisant pas nécessairement une stagnation économique mais plutôt l'existence d'un bassin d'emploi « *offshore* » : 30000 résidents de l'agglomération travaillent chaque jour à l'extérieur du périmètre, notamment dans les technopôles voisins.

L'ensemble de ces caractéristiques font du territoire de la communauté un territoire moins riche que la communauté A, mais plus orienté vers les activités de pointe et sensiblement plus internationalisé. La qualité du cadre de vie, principal facteur de développement, est encore plus marquée que pour la communauté A.

1.1.2 - Les compétences exercées par la communauté

Dès la création de la communauté, décision a été prise d'exercer un nombre élargi de compétences. En effet, la communauté s'est vu déléguer :

- *Au titre des compétences de plein droit* : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville dans la communauté.
- *Au titre des compétences optionnelles* : l'organisation des transports urbains, l'assainissement, la protection et la mise en valeur du cadre de vie, la voirie d'intérêt communautaire et les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
- Enfin, des *compétences supplémentaires* ont été adoptées : contrôle de la qualité des milieux naturels, études dans les domaines de la protection des écosystèmes, de la

lutte contre les risques naturels et technologiques, de la gestion des cours d'eau et du littoral, de la gestion de l'énergie, ainsi que du développement durable.

Parmi ces compétences, deux opèrent une rupture fondamentale dans la manière de gérer le territoire communautaire. D'une part, le transfert des compétences d'aménagement de l'espace et du développement économique constituent la première tentative de planification concertée du développement territorial. D'autre part, le transfert de l'organisation des transports urbains implique que la communauté récupère la maîtrise d'ouvrage de l'opération de Transport en Commun en Site Propre (TCSP) dont le projet de tramway fait partie. Cette reprise de l'opération à la veille du lancement des travaux (fin 2002) a permis, *in extremis,* de modifier le tracé de la première ligne pour faciliter la desserte des communes limitrophes et de lancer des études préalables à son extension dans une logique plus communautaire. Sur un territoire faiblement cohérent et ayant longtemps donné la priorité aux déplacements automobiles, la création de la communauté coïncide avec une redéfinition profonde de la politique de déplacement.

Au total, dans un contexte de faible tradition coopérative, l'exercice d'un large éventail de compétences apparaît « ambitieux, notamment par rapport aux autres jeunes agglos du département » (R1). D'autant, comme nous le verrons plus tard, que la communauté n'est pas une coquille vide et exerce réellement ces compétences : « on a pris énormément de compétences et on les exerce. On n'est pas une boîte. On est une communauté avec un très gros projet de tramway. Il n'arrive que maintenant, alors que ça fait 30 ans qu'ils auraient dû le faire » (R2).

La définition de l'intérêt communautaire

La communauté a très rapidement retenu six critères pour le transfert des compétences, dans une délibération du 1er juillet 2002 :

1) Le périmètre de l'action, de l'opération ou de la zone d'aménagement n'est pas limité au territoire d'une seule commune, mais doit s'étendre sur le territoire de plusieurs communes.
2) Les usagers existants ou potentiels de l'équipement appartiennent pour au moins 30% d'entre eux à plusieurs communes.
3) Lorsque l'action, l'opération ou la zone d'aménagement porte sur le territoire d'une seule commune mais qu'elle présente un intérêt pour plusieurs communes membres sur au moins l'un des points suivants : développement économique ou touristique ;

aménagement de l'espace ; politique de cohésion sociale ou de gestion urbaine ; services rendus à la population en matière culturelle ou sportive ; protection et mise en valeur de l'environnement.

4) L'action ou l'opération figure dans le projet d'agglomération ou intéresse la mise en œuvre des orientations communautaires.
5) L'action permet d'assurer la cohérence spatiale, économique, environnementale qui est nécessaire au développement durable de la communauté.
6) L'équipement, l'opération ou la zone d'aménagement est d'une dimension suffisante.

Dès lors qu'une action, une opération ou une zone d'aménagement répond à au moins trois de ces critères, l'intérêt communautaire peut lui être reconnu. Comme le souligne la CRC dans son rapport d'observation de janvier 2007, les 88 délibérations du conseil communautaire ont permis de définir précisément l'intérêt communautaire de l'ensemble des actions touchant à ses missions. Celui-ci est mieux défini que dans les autres communautés, ce qui est généralement reconnu comme un indice fort de l'effectivité du transfert de compétences.

1.1.3 - L'organisation de la communauté

L'organisation politique de la communauté

L'organisation politique de la communauté est imprégnée de la volonté de ne pas supplanter les communes. Tout d'abord, la ville centre, bien que représentant près de 69% de la population communautaire, ne dispose que de 33 sièges au conseil communautaire (soit 36%). Il en ressort une surreprésentation des autres collectivités, équitablement répartie entre elles.

Le bureau est composé du président et de 27 vice-présidents. Il agit sur délégation du conseil communautaire et est assisté de 13 commissions thématiques.

Le conseil de développement a été mis en place en juillet 2002 dans le cadre de l'élaboration du projet d'agglomération. Il comporte 63 membres issus de la société civile.

Mais, par delà les instances obligatoires et les structures de concertation avec la société civile, la communauté a instauré dès sa création un *conseil des maires* qui regroupe les maires des 24 communes membres. Il se réunit préalablement à chaque conseil, pour valider les projets de délibération selon le principe « *1 maire = 1 voix* ». Cette instance de concertation sur

l'ensemble des dossiers et projets communautaires permet aux plus petites communes de traiter à égalité avec la ville centre. Ce conseil émet des avis et propositions.

Malgré l'absence de valeur juridique, cette instance est promordiale pour l'acceptation de la communauté et pour son fonctionnement : « Ce qui a fait le succès de cette interco, c'est quand même cette instance. Parce que si au niveau politique on a ça, au niveau des directions on le ressent forcément. Là, le Président [XXX] a vraiment eu du courage » (R6). En effet, les maires, pouvant faire valoir plus aisément leurs intérêts, ont tendance à s'investir davantage dans l'institution : « ce conseil des maires est le turbo de la communauté. Les élus n'y vont pas pour rien, ils ont le sentiment de pouvoir faire quelque chose. C'est une instance incontournable de la communauté, dans la mesure où, tous les directeurs, les emplois fonctionnels, le cabinet, sont présents. On reçoit des ordres de tout le monde, mais on est aussi plus volontiers force de proposition… » (R1). Ce mode de gouvernance concerté affecte donc les services administratifs : « Ça oblige le DGS et les DGA qui assistent à ces réunions…Vous êtes bien obligé de caler votre travail par rapport à ça » (R4).

Le risque potentiel de blocage est bien sûr limité par l'absence de maires issus de l'opposition. Mais aux yeux des répondants, ce conseil remplit néanmoins une fonction de diffusion de la logique communautaire : « On n'a pas eu de consensus au départ, mais avec le temps et grâce au pouvoir qu'offre le conseil des maires, ça se construit. L'an dernier, dans le cadre d'un contentieux administratif, le président du TA a saisi la communauté pour avoir sa position sur le devenir de l'intercommunalité. Aujourd'hui, sur les 24 municipalités, 23 ont signé un courrier au président du TA pour lui dire: "nous voulons poursuivre la construction communautaire". On est à un quasi consensus » (R1). Cette progression de la logique communautaire est également illustrée par la décision, prise en 2008, de transformer la C.A. en C.U.. Décision qui engendre un élargissement des compétences transférées.

L'organisation administrative de la communauté : le poids des « affaires »

La mise en place effective de la communauté date du 1er janvier 2003. En effet, si les élus ont pris le temps de réfléchir aux impacts financiers de la coopération, la communauté est au niveau local un impensé administratif. Ainsi, la première année d'existence de la communauté n'est pas vouée à l'exercice des compétences mais à la préparation de leur transfert. Durant l'année 2002, les communes membres et les syndicats intercommunaux continuent d'exercer leurs compétences pour le compte de la communauté par le biais de conventions de gestion

provisoires. Seule une équipe resserrée d'administrateurs, principalement issus de la ville-centre, rejoint la communauté pour mettre en place les services administratifs et préparer les transferts : « On est parti à 20, peut-être 30, pour préparer l'arrivée des 850 personnes. Donc il a fallu louer des locaux, mettre en place une infrastructure technique réseaux, des PC. Puis il a fallu mettre en place de quoi payer les agents, donc des progiciels de paie, toute la gestion des carrières, le système de gestion financière interconnecté avec la trésorerie pour qu'on puisse payer les entreprises. Au 31 décembre, le couperet tombait. Passer en moins d'un an d'une structure de 20 personnes à 660 personnes… » (R6).

En effet, en une année la communauté est passée de 27 personnes à 636 (rapport d'activité 2003), puis 737 en 2004 pour se stabiliser aux alentours de 822 en 2006. Dès 2003, la grande majorité des services de la communauté est regroupée dans l'hôtel de la communauté, qui donne une unité physique à l'institution et facilite les réunions transversales.

Depuis 2004, les compétences de la communauté sont regroupées en 5 DGA : administration ; proximité et développement ; aménagement ; transports et infrastructures ; environnement. Ces DGA sont placées sous l'autorité de la DGS à laquelle deux organes sont rattachés : le secrétariat général du conseil de développement et la mission d'aménagement de la plaine. La direction de la communication est directement rattachée à la présidence de la communauté.

Il s'agit donc d'un organigramme classique relativement concentré visant à faire apparaître les principales compétences de la communauté. Il a subi trois révisions mineures à la faveur des très nombreux changements de DGS. En effet, en cinq années d'existence effective, la communauté a connu 4 DGS, ainsi que 2 DGS intérimaires. Ce *turnover* exceptionnel est dû à la gestion de la crise majeure qu'a connue l'institution en 2003, dont l'analyse reste la clé de compréhension du fonctionnement de la communauté.

Le premier DGS de la communauté, qui était également DGS de la ville centre, a été mis en examen en 2003 pour corruption passive, trafic d'influence et délit de favoritisme avec sept autres personnes après la découverte d'un système de fraude organisée autour de l'attribution des marchés publics de la ville centre. Il a été condamné pénalement en 2004 à 5 ans de prison dont dix-huit mois avec sursis.

Cette affaire affecte immédiatement l'administration communautaire avec le départ de ce DGS au mois de mars 2003 et la nomination d'un intérimaire jusqu'au recrutement du nouveau DGS, le 1er septembre. Un des impacts durables de cette affaire est la transformation du mode de recrutement pour les postes de direction. D'une part, une présélection des candidats est confiée à un cabinet spécialisé, affinée par un jury composé des quatre premiers vice-présidents. D'autre part, à partir de cette date, ne seront recrutés que des experts de haut niveau, ne provenant que rarement des communes membres. L'appel à l'expertise est le symptôme d'une communauté qui fonctionne désormais sous le joug du soupçon.

En effet, le nouveau DGS possède un *Curriculum* prestigieux : après des études à Polytechnique, aux Ponts et Chaussées et un MBA à Columbia, il a exercé dans plusieurs ministères et passé l'essentiel de sa carrière à l'étranger où il dirigea d'importantes sociétés d'ingénierie de travaux publics.

Plus tard, bien que circonscrites aux élus, de nouvelles affaires ne vont cesser de se faire jour. Comme le résume un journaliste local : « Chaque printemps, la corruption fleurit [à la communauté] ». Telle l'affaire du tramway, où l'élu en charge des transports a été mis en examen et écroué en avril 2005 pour corruption passive dans l'attribution du marché de la maîtrise d'œuvre du projet.

Ces multiples affaires, facilitées par l'absence de membres de l'opposition ou de représentants de l'Etat dans la commission d'appel d'offres, deviennent une obsession des responsables administratifs. Elles expliquent le pouvoir progressivement confié à la direction de la commande publique que nous analyserons plus tard.

1.1.4 - Les finances de la communauté

Les informations financières de la communauté B sont particulièrement difficiles à lire. En effet, la communauté n'a pas produit de rapport synthétique et rétrospectif de son budget. De surcroît, si la communauté nous a communiqué des données brutes abondantes (les milliers de pages des budgets primitifs principaux et annexes, DOB et comptes administratifs), les modalités de présentation et de calcul varient d'une année sur l'autre. Aussi nous nous limitons à présenter les tendances générales de l'évolution financière de la communauté de 2002 à 2007 sur la base des informations qui nous ont paru les plus claires et incontestables et

en nous appuyant sur les analyses externes effectuées par la CRC et les services de la Trésorerie Générale du département.

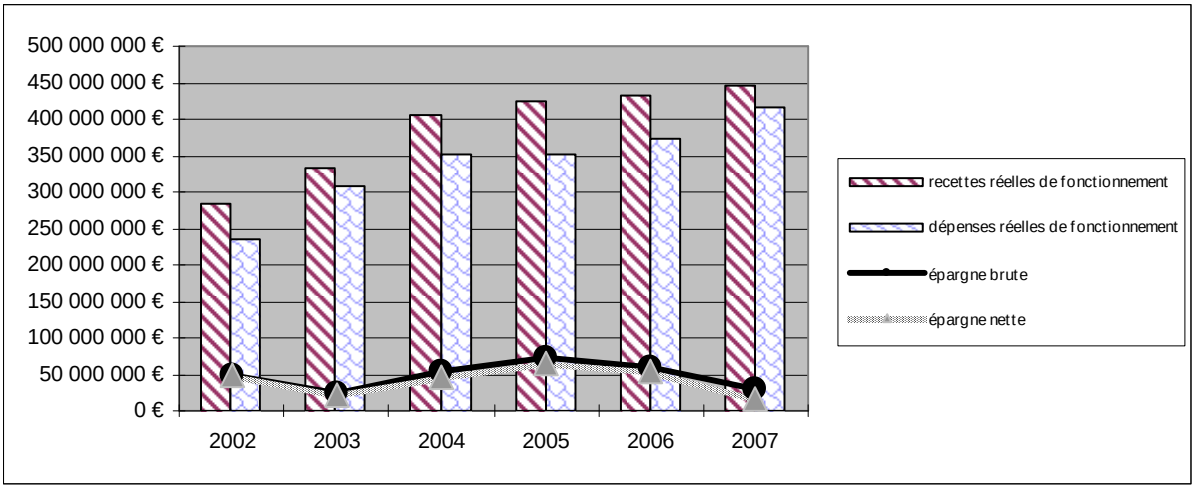
Tout d'abord, la communauté a recours à la technique des budgets annexes. Ces budgets permettent d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes. Jusqu'en 2005 quatre budgets annexes ont été mis en place pour les transports, l'assainissement, l'eau et le laboratoire de l'environnement. En 2006, le lancement des travaux sur la principale zone d'activité stratégique de la communauté engendre la constitution d'un 5ème budget annexe.

Le volume budgétaire globalisé de la communauté a augmenté de 226% sur la période, passant de 351 M € en 2002 à 413 en 2003, 600 en 2004, 667 en 2005, 639 en 2006 et 795 en 2007.

Entre 2002 et 2005, les recettes réelles de fonctionnement ont augmenté à un rythme plus rapide que celui des dépenses réelles de fonctionnement, permettant de dégager un résultat de fonctionnement confortable et une capacité d'autofinancement toujours positive sur la période, même si on assiste à un net resserrement à compter de 2006. Il est dû au démarrage du remboursement des emprunts contractés par la communauté pour le financement du tramway et au choix d'assurer une partie du financement des investissements par l'autofinancement dégagé.

Les reversements fiscaux aux communes membres (attribution de compensation + DSC) n'obèrent pas les marges de manœuvre de la communauté. Ils représentaient 40% des dépenses de fonctionnement jusqu'en 2004 et ont diminué par la suite. La communauté B n'est donc pas une coquille vide. Comme le souligne la CRC, la communauté « n'est pas simplement un outil de transfert de fiscalité ». Après reversement aux communes, elle possède les moyens de son fonctionnement et d'exercice de ses compétences.

Figure 3.11 : Evolution des dépenses et recettes de fonctionnement de la Communauté B



Les dépenses d'investissement ont sans surprise connu une croissance spectaculaire entre 2003 et 2007. Elles ont été multipliées par 22, passant de 18 M € à 416 en 2007. Le budget transport représente une part importante du budget global (34, 15% en 2005). Les dépenses sont concentrées en grande partie sur la construction du tramway et sur l'homogénéisation des réseaux qui desservent les communes. Le budget transport représente la plus forte progression à la fois en volume et en valeur, passant de 30% des investissements en 2003 à près de 57% en 2007. Néanmoins, la croissance des investissements ne semble pas menacer l'équilibre financier de la communauté. Comme le souligne la CRC : « les résultats dégagés par l'analyse financière des trois premières années de fonctionnement de la communauté, la situation financière du budget global est bonne. L'épargne brute est toujours positive sur la période […] L'encours de la dette reste maîtrisable ».

1.2 - Les outils utilisés par les services de la communauté A

Nous recensons et présentons ici les outils évoqués par les répondants de la communauté quand leur était posée la question : « quels outils de gestion utilisez-vous dans le cadre de vos activités ? ». Au regard du caractère délibérément ouvert de cette interrogation, il ressort qu'une panoplie très étendue de dispositifs matériels et immatériels a été évoquée. Nous sommes partis du principe que les répondants présenteraient prioritairement les outils les plus utilisés et qui structurent le plus leur activité.

Dans le cadre de l'analyse descriptive du cas « B » nous nous bornons ici à énumérer les principaux outils utilisés dans chaque direction et à en décrire les fonctions, usages et modes de conception, d'implantation et d'appropriation.

1.2.1 - Direction générale des services

La DGS a trois missions essentielles : assurer la transversalité, fixer et suivre les objectifs, sécuriser les dossiers traités. Pour les réaliser, elle a mis en place quatre dispositifs : le comité de direction générale, la conférence des directeurs généraux de services, la fixation des objectifs annuels et la délégation de signatures.

La gestion de la transversalité

La DGS à mis en place des dispositifs de dialogue internes et externes. Au niveau interne, un comité de direction générale a pour objectif d' « obtenir un alignement stratégique des directions et avoir une réelle cohérence organisationnelle » (R11). Ainsi, tous les DGA et directeurs se réunissent chaque semaine autour du DGS pour aborder les problèmes courants : « ÇA a généré des effets de synergie extrêmement forts » (R11). Nous verrons par la suite que l'efficacité de ce dispositif repose sur le suivi et la discussion autour de l'atteinte des objectifs fixés formellement.

Au niveau externe, le dispositif développé par la DGS, plus original, est la conférence des DGS. Tous les mois, les directeurs généraux de chaque commune se rencontrent autour du DGS de la communauté pour suivre l'avancement des grands dossiers. Ces conférences, calquées sur le conseil des maires, ont essentiellement pour ambition de permettre aux administrations communales de caler leurs activités sur celles de la communauté. D'autre part, cette conférence sert à définir les besoins en information des communes en vue de la préparation des conseils communautaires.

La fixation et le suivi des objectifs : une composante du management des performances

Le DGS a mis en place une procédure écrite de fixation d'objectifs aux DGA. Chaque année : « Je ponds une note. Cette année, j'ai fixé entre 60 et 70 objectifs, écrits, identifiés » (R1). Ce sont des « objectifs de gestion » fixés « par rapport aux orientations politiques qui sont données, notamment au travers du projet d'agglomération » (R1). Ainsi, c'est au DGS qu'il revient de traduire les orientations politiques en objectifs managériaux. Ensuite, ces

objectifs sont déclinés à chaque niveau de responsabilité : « Tous les ans, on a une descente depuis le DGS jusqu'au DGA, au directeur, au sous-directeur; et puis on se fixe des objectifs. Alors certains sont chiffrés, d'autres le sont pas. On part avec des objectifs au moins annuels dans l'année, dans cette maison, et à tous les niveaux. On sait qu'on a certaines choses à faire, certaines procédures à mettre en place, certaines choses à atteindre. Et quand on a les objectifs, on met en place les outils pour les suivre, on essaie de prendre ça en main. Autour d'un objectif, il me semble qu'il y a une certaine émulation, c'est assez vivant » (R2).

Notons que ce dispositif n'est pas formellement relié aux objectifs opérationnels déclinés dans le projet d'agglomération. Il n'est pas non plus relié aux procédures de suivi de la gestion mises en place par la direction du contrôle de gestion, ni aux tableaux de bord de suivi de la situation financière de la communauté et de sa masse salariale produits par la direction des finances. Les systèmes de pilotage sont donc cloisonnés. Le pontage entre ces dispositifs est informel, laissant à chaque acteur la possibilité d'argumenter au cas par cas.

La fixation d'objectifs organisationnels est reliée à la procédure d'évaluation des personnels qui ne correspond pas au système traditionnel de notation des agents. En effet, l'atteinte des objectifs est liée à la mise en place d'un système de parts variables « afin de saluer la performance et le mérite » (Rapport d'activité, 2006). La rémunération des responsables est donc liée à l'atteinte des objectifs.

Cette procédure de fixation d'objectifs est également conçue comme un moyen de gérer la transversalité « car les objectifs ne reposent pas toujours sur une seule direction. Il faut les assurer ensemble » (R1). Ainsi, l'élaboration des objectifs passe également par « un comité de direction général dédié à une réflexion collégiale sur les objectifs de l'année n+1 » (R1).

La sécurisation des dossiers

Le contexte contentieux qui pèse sur la communauté incite le DGS à afficher parmi ses priorités la sécurisation des dossiers, « être en sécurité, c'est être performant » (R1). Cela lui confère un rôle de « gardien du temple » (R1). Cette mission est renforcée par le recours abondant du président à la délégation de signature aux responsables administratifs. Bien que selon les textes, la responsabilité du délégant reste pleine et entière, dans les faits, elle se traduit « par des marges de manœuvre confiées aux fonctionnaires, et par une plus forte responsabilité des fonctionnaires » (R1). Considérant que « les « élus qui prennent des

décisions les prennent sans se soucier de savoir s'ils vont avoir des contentieux, s'ils vont pouvoir payer, si les procédures seront respectées […] je dis toujours à mes directeurs : « soyez intransigeants sur la sécurité. Si ça va pas, vous le dites, on ne fait pas » (R1). Cette technique renforce en fait la capacité d'influence de l'administration sur les élus : « mon objectif c'est que l'administration soit en mesure de dire à ses élus : « Ça vous pouvez le faire, ça vous ne pouvez pas le faire » (R1).

1.2.2 - Direction de la communication

La direction de la communication est directement rattachée à la présidence de la communauté. Elle est composée de 10 personnes et prend en charge la communication interne et externe.
Que ce soit par son positionnement dans l'organigramme ou par le budget alloué, la communication est une direction stratégique de la communauté. Sa fonction est de « donner à voir, et parfois créer, la performance de l'institution » (R14). La direction poursuit ainsi deux objectifs complémentaires : l'information du citoyen sur les actions communautaires et la valorisation du travail accompli.

La communication externe

La communication directe auprès du citoyen est un choix clairement affirmé de la communauté. Il s'agit « d'installer durablement la communauté dans le paysage public » (Rapport d'activité, 2004). Cela s'est matérialisé par la mise en place d'une direction de la proximité, intégrée au départ à la direction du développement et récupérée par la direction de la communication en juin 2006[61].

Les activités de communication externe reposent sur :

La communication événementielle

La direction a pour mission l'organisation de manifestations à l'attention des habitants (forum pour l'emploi, manifestations sportives, inaugurations de nouveaux services ou aménagements publics, organisation de journées portes ouvertes pour des équipements et

[61] Les actions de communication développées dans le cadre de la gestion de la proximité seront donc présentées dans le cadre de l'analyse de la DGA de la proximité et du développement.

infrastructures d'intérêt communautaire…) ou de populations spécifiques (promotion de la communauté dans les salons professionnels organisés sur le territoire).

La communication institutionnelle

La direction est chargée de la publication du journal de l'agglomération et de l'édition des brochures thématiques à la demande des directions opérationnelles. Elle contrôle et centralise donc toutes les actions de communication des services opérationnels, ce qui lui permet de veiller à « l'harmonisation de leur présentation et insérer notre charte visuelle » (R14). Outre le choix et la conception des supports de communication, la direction a pour mission d'afficher en externe la performance de la communauté. En 2005, la direction à réalisé une campagne d'affichage déclinée à tous les services opérationnels, intitulée « performants ».

La direction assure la maîtrise d'ouvrage du site internet de la communauté, créé en 2006. Ce site constitue une réelle interface entre la communauté et ses clientèles spécifiques : il est actualisé quotidiennement, délivre des informations sur les services opérationnels et permet de réaliser plusieurs prestations en ligne (inscription au service des transports, présentation et inscription aux démarches de logement social…). Notons enfin que l'ergonomie, la lisibilité et la quantité d'informations disponibles sur ce site sont largement supérieures à ce qui est proposé dans le grand nombre de sites communautaires que nous avons pu consulter par ailleurs. Depuis 2006, une constellation de sites propres aux grands services opérationnels a été mise en place avec l'appui de cette direction.

La direction de la communication dispose d'un service presse qui met à disposition des médias les informations relatives aux activités et services de la communauté, rédige les communiqués, anime les points de presse bimensuels et prépare les revues de presse pour les directeurs et élus.

La communication interne

La direction est également en charge de la communication interne qui a pour objectif « de favoriser l'esprit d'équipe, de renforcer la fierté d'appartenance et de partager le goût de la performance » (Rapport d'activités, 2005). Cet objectif s'est traduit par la mise en œuvre, à partir de 2004, d'un journal interne « *Notre Agglo* », la création d'un portail intranet comportant un espace e-DRH (renseignant toutes les questions des agents : mobilité,

formation, accidents, congés payés, rémunération, carrière…) et l'instauration d'une journée d'accueil des nouveaux agents. Ces dispositifs sont élaborés conjointement avec la DRH.

Au total, le volontarisme de la communauté en matière de communication est frappant. Tous les domaines d'activités font l'objet d'une valorisation et permettent à la communauté d'être identifiée par les parties prenantes. Dans cette perspective, elle mesure chaque année sa notoriété et l'image du président auprès de la population par le biais d'un questionnaire administré par téléphone par un institut de sondage.

1.2.3 - DGA administration

Cette DGA regroupe l'ensemble des fonctions support de la communauté. Elle se divise en sept directions. Nous présentons les outils développés par chacune de ces directions.

1.2.3.1 - Direction des finances

La direction des finances est composée de 17 agents. Elle combine trois séries d'activités traditionnelles : préparation et suivi du budget annuel de la communauté, rédaction du compte administratif et mise en place d'une analyse prospective. Pour réaliser ces activités, la direction à mis en place les outils et dispositifs suivants : progiciel de gestion financière, décentralisation comptable et des tableaux de bord.

Préparation et suivi du budget annuel

Pour préparer et suivre le budget annuel, la direction est amenée à récupérer les informations au sein des services. Deux dispositifs sont mis en place pour faciliter cette récupération : le progiciel « SEDIT-Marianne » et la décentralisation comptable.

Le progiciel SEDIT-Marianne

Il s'agit du progiciel de gestion financière le plus utilisé dans les collectivités : « il fait la comptabilité de la maison, on tire déjà énormément de choses dedans, puisqu'il y a des engagements. Lors des négociations budgétaires, on sait un petit peu ce qu'on a dans les comptes, les projets, pourquoi, comment. Donc on sait déjà un petit peu ce qui se passe, comment on évolue, ce qu'on pense, on arrive à la fin de l'année on arrive à faire nos comptes

quand même, on va faire une analyse à peu près correcte de ce qui s'est passé et où on va. » (R2).

Ce progiciel permet de décentraliser la saisie des données dans les services opérationnels tout en harmonisant les modes de présentation.

La décentralisation de l'exécution comptable

La direction à mis en place un réseau de correspondants dans les services opérationnels « c'est la décentralisation presque complète chez nous » (R2). Cette décentralisation permet à la direction de se concentrer sur le contrôle de la régularité du travail effectué par les correspondants : « ces comptables-là, chez nous, ont toutes sortes de fonctions. Mais c'est des comptables payeurs, c'est-à-dire ils sont à l'exécution : s'agissant des dépenses, chacun des services qui a ses crédits fait ses engagements, il fait son pré-mandatement, et nous on contrôle, et on fait le mandatement, la mise en forme et on envoie au payeur du trésor qui règle le mandat. » (R2). Mais outre cette décharge de travail, la décentralisation contribue à diffuser une logique d'autocontrôle au sein des services : « le progiciel permet aux agents d'avoir une certaine autonomie dans l'engagement des dépenses et leur suivi, puisque des requêtes permettent de suivre un petit peu son budget […] Ça permet au référent de se familiariser avec les principes comptables parce que, quand tout est centralisé, on a tendance à laisser les finances tout faire. Là, on oblige le comptable à jeter un œil dans sa comptabilité, dans ses dépenses » (R8). Dans la même perspective, la décentralisation, en sensibilisant les directions à la gestion comptable accélère l'élaboration des budgets et permet de mieux préparer les arbitrages : « Ils nous préviennent plus tôt. Chacun des services me dit un petit peu ce qu'il a envie de faire. Il fait ses propositions budgétaires, on les met en forme et puis il y a un arbitrage. » (R2).

La décentralisation de l'exécution a eu pour conséquence d'intensifier les négociations budgétaires : « Les gars savent un peu mieux ce qu'il y a dans les tuyaux. Donc quand les directeurs viennent préparer le budget, ils se défendent mieux. Ils déroulent toute l'information et en tirent presque les conclusions pour nous : "voilà ce qu'il y a dans mon fonctionnement, dans mes investissements, voilà mes investissements qui sont dans le tuyau, puis voilà les projets qu'a priori vous pouvez arbitrer parce que je vais les présenter au choix des élus"» (R10).

Mise en place d'une analyse prospective

L'objectif de la direction est « d'être toujours dans une situation financière correcte, et de manager l'information de façon à pouvoir avertir les hommes politiques soit que c'est bien, soit que c'est mal. Après ils font ce qu'ils veulent » (R2). Le principal outil d'alerte de la direction est le tableau de bord pluriannuel.

Le tableau de bord pluriannuel

En effet, cet outil est fondé sur le constat de la faible influence de la direction des finances sur les services : « Les services opérationnels sont tournés complètement sur la réalisation. Ce sont des ingénieurs, qui ont comme souci de bâtir et de réussir ce qu'ils vont bâtir. Y'a que ça qui les intéresse» (R2). La logique des services est donc de pousser toujours vers plus de dépenses lors de la préparation budgétaire, tandis que la direction des finances à pour mission d'équilibrer le budget. Pour y arriver, sa seule solution est d'identifier les projets non encore validés, de les chiffrer et le cas échéant de les bloquer avant leur présentation aux élus : « On fait le tri entre ce qu'on est en train de faire, ce qui a été décidé et puis ce qui est certainement très important mais pour lequel on n'a pas encore pris de décision, donc pour lequel on peut encore dire: "Non". Puis là, le jeu c'est de montrer au directeur qu'il a tellement peu de chance que ça passe, que c'est même pas la peine qu'il fasse perdre du temps pour rien à son élu. Et que son élu ne fasse pas perdre du temps aux autres » (R2). Malgré cela, les services peuvent contourner les avis de la direction des finances : « On contrôle rien du tout. Un service qui a besoin de dépenser, il dépense, c'est tout. Il fait sa DSP, on ouvre les plis des marchés et puis on inscrit ça dans les comptes » (R2). En fait, pour atteindre son objectif, la direction des finances a pour nécessité de développer des outils prompts à influencer les élus : « La seule façon de limiter les dépenses, si on veut, c'est une pression politique, c'est une pression politique qui vraiment sait exactement ce qu'elle veut, avec une limitation, un suivi, et qui mois après mois dit : «Vous ne faites pas ci, vous ne faites pas ça, redressez-moi ci, redressez-moi ça» […] C'est pas la peine d'engueuler mes collègues, ils y peuvent rien. Je suis plus efficace en m'adressant au président : "Voilà ce qui se passe, sur quoi vous pouvez jouer, puis voilà les décisions à prendre et à ne pas prendre si vous voulez redresser". C'est la seule solution » (R2).

Aux yeux du directeur, l'outil le mieux à même de sensibiliser les élus est celui qui les confronte aux impacts à long terme des décisions prises, la prospective budgétaire : « Tout le monde est très intéressé par cette prospective. C'est un véritable outil de management » (R2).

La prospective budgétaire sert à rendre plus visibles, plus sensibles les effets de ciseaux dus aux investissements structurants décidés en période d'excédent budgétaire : « Ça sert à mettre un véto, si on me dit : "Mais on peut faire ci". Bien sûr qu'en ce moment on peut faire des choses, puisqu'on n'a pas payé notre ligne. Mais notre ligne, on va forcément la dépenser dans les deux ans qui arrivent. C'est le gros des paiements qui arrivent [en 2006]. Le conseil communautaire a pris acte d'avoir examiné ma prospective, avec quatre ou cinq pages d'explications, une belle courbe, la marge nette d'autofinancement et puis une petite conclusion disant : "Voilà ce qui se passe, on ne peut pas engager de grand projets supplémentaires avant 2008" » (R2).

Cet outil a été mis en place dès la création de la communauté : « J'ai toujours tenté d'inscrire l'annualité budgétaire dans une analyse pluriannuelle. La première chose que j'ai fait c'est une prospective à 10 ans… Ça faisait trois mois que j'étais là, j'ai pris le temps et je me suis fais le tableau de bord sur Excel» (R2). Plus que sa pertinence, cette projection se veut heuristique, elle sert au directeur à construire des arguments percutants : « j'ai pris tout ce que je sais de la maison, puis ce que je voyais venir, j'ai fais mes petites projections. On en avait dans tous les sens : le versement transport augmentait, la TP augmentait sur 12 ans, la dotation de solidarité communautaire allait en décroissant, le tramway était programmé sur quatre ou cinq ans. J'ai mis tout ça année par année. J'ai pris une petite marge de manœuvre. J'ai fais tourner mon calculateur. J'ai compris tout de suite où on en était, quels étaient les enjeux, qu'est-ce qui fallait faire ou pas faire, et j'ai tout de suite rodé mon discours » (R2).

La puissance d'influence de la prospective pousse le directeur à la formaliser : « depuis 2002, on n'a pas cessé, j'ai continué pendant deux ans à la faire moi-même sur Excel, et après on a pris un cabinet parisien. Il a remis tout ça en forme avec des commentaires et des analyses comparatives. Et on est toujours en train de la refaire, tous les six mois. On continue à projeter à plus 10 ans pour vérifier que les propositions des élus ne vont pas tout exploser. On est une des rares agglos où les prospectives sont vraiment cadenassées » (R2).

L'actualisation plus fréquente de la prospective sert à renforcer le pouvoir de suggestion du suivi mené par la direction : « La prospective nourrit nos analyses synthétiques mensuelles. Tous les mois on récupère toutes les propositions des services. La prospective nous aide à constater si c'est correct ou pas au point de vue dépenses et recettes. Et puis, ça permet de faire hurler les sirènes. La seule chose qu'on peut faire, c'est dire, avec des outils d'analyse

synthétique : “Voilà, où on en est de nos dépenses, on est un petit peu au-dessus, on est un petit peu en dessous”» (R2).

Au total, la direction des finances de la communauté B ne se vit pas comme un pilote des autres services, mais plutôt un modérateur et un révélateur. A l’heure de l’étude, certains projets sont en cours, comme la mise en place d’une comptabilité par activités. En effet, le directeur est conscient de l’incapacité de la structure à évaluer ses actions : « on n’évalue pas l’action, mais on commence à travailler finement sur nos comptes, on arrive à faire un peu d’analytique, à classer selon d’autres critères, à trier selon nos projets, selon nos compétences. On pense le développer pour aller jusqu’à une comptabilité par activités. Mais bon, on a que cinq ans, c’est rare de mettre en place une analytique ou une A.B.C. d’entrée de jeu » (R2)

1.2.3.2 - Direction des ressources humaines

Lors de la réalisation de l’étude de cas, le DRH fut l’un des derniers responsables rencontrés, avec une curiosité nourrie par les propos louangeurs tenus à son égard par les autres directions : « Nous avons un DRH qui est particulièrement adapté à son métier. Il gère vraiment les ressources humaines, au sens ressources du terme. C’est pas un type qui fait la paye et note les avancements. C’est quelqu’un qui pense au futur, qui pense au développement individuel des agents, qui pense à mettre en place des démarches de progrès, qui pense à du management moderne, qui n’hésite pas à organiser des stages de sensibilisation au management haut niveau, avec le culte de la réussite, avec des techniques modernes de management » (R6). Aux yeux des autres, la DRH, avec ses techniques de management, est une épiphanie de la modernité et de la cohésion organisationnelle.

En effet, la DRH tient dans la communauté une place primordiale : elle est le centre d’impulsion du renouveau, suite à l’affaire des marchés truqués, par l’affirmation d’une culture organisationnelle nouvelle. C’est très clairement la raison du recrutement du nouveau directeur des ressources humaines au début 2004 : « je suis rentré suite à l’affaire [XXX], il y avait besoin d’étoffer le recrutement et de redonner une dynamique dans cette structure » (R11). Ami du nouveau DGS, ce dernier a fait appel à lui non pour assurer la mise en cohérence de l’organisation.

Les principaux rôles assignés à ce directeur sont ainsi les suivants :

- « Le DGS a fait appel à moi pour développer les aspects managériaux de la communauté et réfléchir à la mise en place d'un vrai projet de service » (R11).
- « Mon rôle en tant que DRH est d'être un conseiller du DGS sur la gestion des hommes et le développement d'une culture d'entreprise » (R11).
- « Mon objectif est d'obtenir un alignement stratégique des directions et de produire une réelle cohérence organisationnelle » (R11).

Nous y reviendrons dans le cadre de l'analyse de contenu, mais précisons que le directeur fait partie des experts recrutés hors du territoire communautaire pour refonder l'administration : ancien directeur d'un cabinet de conseil en ressources humaines et coaching, il était auparavant directeur des études d'une grande école de commerce.
Pour mener à bien ces objectifs, le directeur et ses 17 collaborateurs ont mobilisé une gamme substantielle de dispositifs.

Dispositifs de renforcement de la cohésion et de la culture d'entreprise

Ces dispositifs visent à pousser les directions et agents à mieux se connaître et à partager des valeurs et des principes de fonctionnement communs : « J'ai développé certains outils pour mettre en mouvement une culture d'entreprise » (R11).

Mise en place du comité de direction générale

Le directeur des ressources humaines a poussé le DGS à instaurer une réunion hebdomadaire avec les DGS « pour les faire travailler de concert » (R11). Peu original en soi, ce dispositif se particularise par la participation du DRH qui joue le rôle de secrétaire de séance et rédige un compte rendu traduisant les propos tenus en objectifs opérationnels.

Mise en place de groupes de progrès transversaux

La DRH est l'organisatrice de trois groupes de progrès transversaux qui ont pour mission d'amener les services à travailler ensemble sur des thématiques structurantes : commande publique, procédures, formation et management. Ces groupes de travail ont amené les DGA et directeurs à se rencontrer régulièrement et à faire des préconisations très concrètes.

Ces deux dispositifs ont pour objectif de renforcer la proximité entre les responsables administratifs et de faire émerger des règles de fonctionnement communes : prenant

l'exemple du groupe commande publique, le directeur constate « cela a amené chacun des participants du groupe de travail à mieux se connaître et à partager une même vision de la commande publique. Cela a généré des effets de synergie extrêmement forts » (R11).

Charte de déontologie

La charte de déontologie est un projet lancé dès l'arrivée du directeur et finalisé en septembre 2005. Cette charte déclare que « toutes nos équipes, dans leur diversité, doivent se fédérer en affirmant des valeurs communes destinées à permettre l'épanouissement de chacun tout en facilitant la réalisation d'objectifs partagés. Ayant conscience que c'est par le respect de nos devoirs que le rayonnement de la communauté d'agglomération pourra être apprécié de nos partenaires, nous nous engageons à observer les bonnes pratiques ci-après énoncées ». S'ensuit une présentation des valeurs communautaires déclinées en sept points : respect des personnes et des biens, confidentialité, devoirs réciproques, obligation de service, commande publique, communication, responsabilité envers les usagers et concitoyens.

Plus que le contenu thématique, la valeur de ce document réside dans son processus d'élaboration. Comme le souligne le directeur : « Il n'y a pas de choses révolutionnaires dans cette charte. Mais elle a été acceptée par tous. Y compris les syndicats. On y a travaillé pendant un an et demi. Ça a été un formidable travail de partage ». En effet, quatre syndicats (CGC, UNSA, FO, CGT) sont signataires de cette charte au côté de la présidence et de la DGS, signalant le caractère consensuel du document. D'ailleurs, que ce soit dans le mode de préparation de la charte (inscription à l'ordre du jour des Comités Techniques Paritaires, affichage dans les services, diffusion sur l'intranet, consultation ouverte des agents) ou dans le document final, les élus sont relativement effacés du projet. La charte apparaît comme un projet de, par, et pour, l'administration, en réaction aux « affaires » politiques.

Cérémonies pour les agents promus

Les promotions internes et les agents ayant réussi un concours administratif sont mis en valeur lors d'une cérémonie annuelle en présence du Président et du DGS. Ce dispositif vise à valoriser et reconnaître le dynamisme personnel des agents.

Recrutement par chasseurs de têtes

La plupart des DGA et directeurs arrivés à partir de 2003 ont été recrutés par le biais d'un chasseur de têtes. C'est notamment le cas, parmi les personnes rencontrées, du directeur des

finances, du directeur du tramway, de la directrice des transports, de la directrice de la collecte et de la gestion des déchets et du directeur du contrôle de gestion. Nous le verrons lors de l'analyse de contenu, ce mode de recrutement original dans le secteur public local est un des dispositifs importants dans la relégitimation et le renouveau de la structure.

Dispositifs de formation : des séminaires au centre de formation au management territorial.

Les dispositifs de formation développés par la communauté visent à accroître les compétences des agents en termes de savoir, savoir-faire et de savoir-être, mais participent également du développement d'une culture d'agglomération : « La question que l'on se posait c'était comment fédérer ces métiers ? La solution que l'on a retenue fut la formation. Elle sert essentiellement au partage et à la rencontre des différents managers » (R11). Ce double objectif de la formation se concrétise par un recours important à la formation en interne.

Séminaires et conférences

Dès 2004, la DRH organise des séminaires resserrés entre DGA et directeurs. Durant ces séminaires «on passe en revue tous les grands pans de la gestion territoriale » (R11). Ces séminaires sont animés par des intervenants extérieurs, sélectionnés à la fois sur leur expertise et leur proximité culturelle avec les directeurs : « Il faut bien avoir en tête quand on veut gérer les ressources humaines dans une structure comme la notre que deux tiers des effectifs sont des ingénieurs. Cette culture d'ingénieurs détermine la manière dont on doit conduire la formation. La manière dont on doit présenter l'intervention. Concrètement ça veut dire que lors des formations au management il faut trouver un formateur qui possède la même culture qu'eux. C'est-à-dire que l'on a pris un polytechnicien pour faire la formation au management. Il saura trouver les mots qui percutent l'auditoire. Ça permet de faire passer des messages, il y a un autre regard mais qui n'est pas trop distant » (R11).

Ces séminaires visent essentiellement à pousser les directeurs à mieux se connaître et à sympathiser : « Dans ces formations, le cadre compte autant que le contenu. On a réservé un hôtel dans l'arrière-pays. On a placé les directeurs ensemble pendant trois jours. On les a extraits de leur quotidien familial et professionnel. Ils étaient obligés de se parler, de faire du compagnonnage. Ça a été la révolution! » (R11). Ainsi, ces séminaires cherchent à affaiblir, d'une part, les clivages hiérarchiques « tout le monde participait c'est-à-dire que nous, organisateurs [DGA], on a fait les mêmes exercices que les participants [Directeurs] » (R11),

et, d'autre part, les clivages sectoriels : « Ces séminaires ont opéré des croisements, des passages entre les directions. On a fait travailler la direction de la collecte avec la direction du développement culturel » (R11).

Des conférences sont également organisées ponctuellement. Des responsables d'autres collectivités ou d'organismes parapublics y interviennent afin d'organiser le transfert de bonnes pratiques managériales. Par exemple : « le directeur général de la chambre de commerce et d'industrie est venu nous faire un exposé […]. Ils avaient mené une démarche « processus qualité » très aboutie » (R11).

Centre de formation au management territorial

Le succès des séminaires lancés en 2004, a amené les DGA à proposer à la DRH de les généraliser. Un centre de formation interne à donc été créé en 2005. Généralement les collectivités délèguent la formation des agents aux organismes tels que le CNFPT, et celles qui ont mis en place des cycles internes de formation au management en restreignent généralement l'accès aux cadres supérieurs.

Ainsi, la décision de former en interne les agents est relativement originale : en 2005, les formations effectuées en interne par la communauté représentent 71% de l'ensemble des journées de formations délivrées, contre 20% en moyenne dans l'ensemble des collectivités locales (Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, 2006). Avec un budget global de 400 000€ (hors 1% CNFPT), 715 agents ont reçu une formation en 2006, dont 547 en interne.
Le choix de réaliser la formation en interne répond à l'objectif de décloisonner les services en rassemblant physiquement les agents de services différents autour de thématiques transversales. Le centre délivre trois types de formations: 1) connaissance des règles fonctionnelles (commande publique, règles comptables, principes de la FPT…) réalisées par les directeurs fonctionnels. 2) Des formations plus techniques, comme l'informatique, sont assurées par un formateur interne. Elles représentent près de la moitié du volume de formation délivré. 3) Enfin, des formations au savoir-être (gestes, postures, management des équipes) sont effectuées par le DRH et d'autres agents « que nous avons formé pour qu'ils deviennent eux-mêmes formateurs » (R11). Subtilement, le but de ces formations est de faire prendre conscience aux agents que la structure est là pour les soutenir : « Il faut que la personne se sente soutenue. Il ne faut pas qu'on lui dise "il faut", il faut indiquer le chemin concrètement. Qu'on lui dise comment il va pouvoir faire ceci ou cela » (R11).

La formation tient une place essentielle dans la mise en place d'une culture partagée : « le contenu compte plus que le cadre. Les micro-processus engendrés par nos démarches comptent plus que les démarches elles-mêmes. Je ne fais pas de la formation pour générer du savoir, mais pour créer du lien entre les gens » (R11). Ces formations jouent ainsi un rôle d'intégration culturelle des nouvelles recrues et composent une partie du programme des journées d'accueil des nouveaux arrivants. Toujours dans cette logique d'intégration, la communauté a développé un dispositif d'apprentissage. En 2006, elle dispose de 21 apprentis recrutés dans les I.U.T. ou à l'université.

Le centre de formation est victime de son succès puisque le nombre de demandes de participation aux formations a considérablement augmenté en deux ans, obligeant la DRH à mettre en place certaines règles. Pour chaque demande, elle organise un contrôle sur l'opportunité de la formation.

Enfin, la mise en place de l'intranet communautaire constitue un levier de la DRH pour faciliter l'auto-formation des agents : « C'est un formidable outil de partage de savoir qui nous permet de développer l'efficacité des agents. On y met toutes les délibérations, tous les textes qui peuvent les concerner et la plupart des supports qu'on a préparés. Chaque agent est au courant de tout ce qui peut se passer dans l'agglomération » (R11).

Dispositifs d'évaluation et d'incitation

Si les dispositifs de formation, outre leurs fonctions relationnelle et culturelle, visent à renforcer l'efficacité individuelle des agents, deux dispositifs de contrôle et d'incitation sont utilisés conjointement dans la communauté : l'évaluation et la notation des agents ainsi que la rémunération à la performance.

Evaluation et notation des agents

Comme pour toute collectivité, une procédure de notation des agents existe à la communauté. Mais celle-ci a tenté dès 2002 de réfléchir « à l'amélioration du système d'évaluation des agents » (rapports d'activités, 2003). Très critique par rapport à ce dispositif dont il a hérité « c'est un processus formel, formaliste, la plupart du temps dénaturé » (R11), le DRH affirme que dans la communauté « l'entretien d'évaluation est vraiment une rencontre. C'est une véritable discussion entre un responsable et un agent. Chaque agent à ses propres objectifs. Mais surtout on lui dit, il sait comment atteindre ces objectifs. On lui montre le chemin et on

discute du cheminement » (R11). Quatre éléments permettent aux yeux du DRH de rendre l'évaluation des personnels réellement opérante. Premièrement, elle est reliée au dispositif de fixation d'objectifs impulsé par la DGS, qui est censé être déployé en cascade des directeurs vers les agents et formalisé dans une convention d'objectifs, baptisée « contrat individuel de progrès ». Deuxièmement, la semestrialisation des entretiens à pour but d'obliger les agents et directeurs à se rencontrer plus régulièrement et de suivre plus précisément les réalisations. Troisièmement, le dispositif évaluatif ne consiste pas uniquement à remplir un document suite à l'entretien annuel. Une action de formation des évaluateurs à l'évaluation des personnels à été mis en place par la DRH dans le cadre du centre de formation interne. Tous les agents de catégorie A ont ainsi été sensibilisés sur les enjeux managériaux de l'entretien d'évaluation, les questions à aborder et formés à l'attitude à tenir. Quatrièmement, l'évaluation des personnels est reliée au dispositif de rémunération à la performance.

Rémunération à la performance

Les transferts d'agents ont conduit à harmoniser les régimes indemnitaires au maximum des possibilités offertes par la réglementation[62]. Mais la création de nouvelles indemnités a été l'occasion d'y incorporer une part fixe et une part variable. La part fixe, conserve voire améliore le régime indemnitaire antérieur, tandis que la part variable dépend du degré d'atteinte des objectifs fixés dans le contrat individuel de progrès. Cette part variable est loin d'être négligeable : « vous pouvez multiplier votre salaire par deux » (R4).

1.2.3.3 - Direction de la commande publique

Cette direction, composée de 18 agents, occupe « une place essentielle dans le dispositif communautaire » (Rapport d'activités, 2003). Elle remplit des missions opérationnelles et d'expertise. D'une part, elle est chargée de réceptionner et d'enregistrer les plis des candidats, d'organiser et de gérer les commissions d'appels d'offres (C.A.O.), de gérer les procédures (lancement, notifications et avis d'attribution), de réceptionner les dossiers de candidature des entreprises. Les frais d'insertion des annonces légales « sont considérés comme des dépenses transversales et sont donc gérés par la commande publique » (R8). D'autre part, elle contrôle et émet des avis sur les projets de délibération, les actes de sous-traitance et a un rôle de

[62] Voire plus, puisqu'une délibération communautaire de juillet 2002 autorise un montant de frais de représentation de 3050 € annuels pour les DGA et 4577 € pour le DGS. La CRC constate que l'épuisement systématique de ces montants contribue à « donner à ces frais de représentation un caractère de complément de salaire » (CRC, 2007).

conseil juridique pour les services opérationnels. Pour mener à bien ces activités, la direction a développé toute une série de dispositifs (règlement intérieur régissant le fonctionnement de la C.A.O., guide des procédures, guide « pédagogique » de la commande publique, installation du progiciel « Sis-marché » informatisant la gestion des marchés, constitution d'un groupe de progrès de la commande publique avec les DGA, actions de formation au sein des directions opérationnelles, mise en place de référents) au sein desquels le tableau de bord de suivi des marchés joue un rôle central.

Une direction transversale et sous pressions

La direction de la commande publique est transversale par nature puisque « l'avancement des dossiers dépend en grande partie de services fonctionnels comme le mien. Il faut donc qu'on soit opérationnels pour lancer les marchés et gérer toute la procédure de passation : organiser les commissions d'appels d'offres, notifier les marchés, etc. […] C'est tout à fait transversal. Donc, je travaille quotidiennement avec les services, puisqu'on n'a pas une organisation cloisonnée où la commande publique gère le processus de A jusqu'à Z. C'est en permanence une répartition des tâches entre les directions opérationnelles et la mienne » (R5). En effet, l'élaboration des appels d'offres, la rédaction des cahiers des charges et la définition des critères de jugement des offres relèvent des services tandis que la direction de la commande intervient au niveau de la délibération. Le travail se fait par de nombreux aller-retours. Une mosaïque de pressions internes et externes rend cette transversalité problématique.

Des pressions internes

Dès sa création la communauté s'est engagée dans un nombre conséquent de projets structurant (pour le 1er trimestre 2003 : 78 avis publiés et 42 marchés lancés) qui ont placé les directions opérationnelles dans une situation d'attente vis-à-vis de la commande publique « au début y'a eu des problèmes. Ils disaient : "Ils pinaillent, c'est des censeurs, nous on a les mains dans le cambouis, il faut qu'on avance" »(R5). Selon le directeur, cette tension n'est pas uniquement due à un engorgement de demandes. Elle repose surtout sur « cette vieille critique très générale qui pèse sur les marchés publics de dire: "les procédures de marché sont extrêmement longues et lourdes" » (R5). Cette critique amène les directions opérationnelles à faire pression sur la commande publique, jouant parfois de l'autorité des élus : « souvent, des directions opérationnelles faisaient intervenir des élus pour dire : "Tiens, le marché on l'a lancé à telle époque, il est toujours pas notifié, comment ça se fait?" » (R5).

En tant que point de passage obligé dans la publication, la notification et l'attribution des marchés, la direction court en permanence le risque d'être pointée comme la principale cause de blocage du système : les opérations de la communauté dépendent de l'opérationnalité de la commande publique.

Des pressions externes

Avec la multiplication des contentieux relatifs au projet de tramway et de stade, la direction de la commande est au cœur des problèmes qui agitent la communauté. La direction se sent donc particulièrement contrôlée, mais les normes de ce contrôle lui paraissent paradoxales : « Ce qui fait la dangerosité des marchés publics, c'est qu'il n'y a jamais de certitude absolue. On est sur un terrain très mouvant. C'est un droit interprétatif en perpétuelle évolution. Et aujourd'hui, les acheteurs sont confrontés à un environnement très incertain. Par exemple, on a, depuis le Code [des marchés publics] 2006, un message du gouvernement en faveur de la libéralisation de l'achat public, avec pour contrepartie la responsabilisation de l'acheteur. Un message disant : "Sortons des contraintes procédurales". Bref, avoir une attitude qui ne soit plus purement juridique, mais aussi économique. Vers un esprit un peu plus entreprenant. Mais, simultanément, de l'autre côté, le positionnement de la jurisprudence, C.E., T.A., C.A.A., va vraiment en sens inverse. Il est au contraire plus formaliste que jamais, plus attentif que jamais à l'emplacement des virgules, au choix des termes. Dans le même temps, le juge pénal est très présent et le délit de favoritisme est toujours vraiment une épée de Damoclès qui pèse sur les acheteurs. Et sans parler bien entendu de l'échelon européen » (R5).

Face à ces injonctions contradictoires, la direction se considère en position de citadelle assiégée : « c'est très difficile d'avoir une ligne de conduite et une gestion dans ce type d'environnement. Aujourd'hui n'importe quel spécialiste des marchés publics peut faire tomber un marché» (R5). D'autant que la direction partage l'ambition de gérer de front ces objectifs contradictoires « faut éviter la schizophrénie. C'est très bien de vouloir prendre ce qu'il y a de positif dans les méthodes du secteur privé, mais il ne faut jamais renier ou oublier ce que l'on est. Et notre identité aujourd'hui, c'est d'être une structure publique. A partir de ce moment là, on est assujetti au Code […]. C'est pas toujours contradictoire. Mais il faut pas perdre de vue la dualité » (R5).

La gestion de ces objectifs contradictoires se caractérise à la communauté par l'association d'une obligation de résultats, faire passer les marchés et les négocier au meilleur rapport qualité/prix, tout en sécurisant les procédures : « C'est toute la difficulté. Y'a un vrai choix à opérer. Les collectivités prudentes qui n'ont pas cette obligation de résultat très pesante peuvent continuer à faire comme avant, et privilégier les procédures les plus balisées même si elles ne permettent pas d'aboutir à un achat plus économe. On n'est pas très frileux, mais en même temps, il faut faire attention. Y'a un problème d'équilibre qui est pas facile à trouver » (R5).

Le principal outil utilisé pour gérer de façon dynamique cette contradiction est le tableau de suivi des marchés : « Ça se traduit en interne par ces tableaux de bord qui deviennent aussi le moyen d'évaluer les agents. C'est pour ça que figurent sur mes tableaux le nom des agents qui gèrent chacune des phases. En fonction de leur capacité à tenir ou faire tenir les délais, je fixe le montant de leur prime annuelle » (R5).

Un outil central : le tableau de bord de suivi des marchés

Le tableau de bord de suivi des marchés est l'un des premiers chantiers lancé par la direction : « Lorsque j'ai créé le service, j'ai tout de suite mis en place des tableaux de bord de suivi des marchés. Parce que je voulais à la fois avoir un outil de pilotage pour suivre les procédures, pour gérer la pression des services opérationnels et lutter contre l'image de censeur de la commande publique… J'en avais besoin pour surveiller les délais pris par chacune des phases de la procédure. Et le deuxième élément, c'était de pouvoir, pas se justifier puisqu'il n'est pas question de se justifier, mais de pouvoir dire : "Tiens". Sachant qu'il y a une tendance à faire endosser aux directions des marchés toutes les responsabilités, même celles qu'elles n'exercent pas. Quand une procédure faillit, qu'il y ait eu un vice sur le plan juridique, de forme ou de fond, ou un retard, à l'arrivée, c'est un toujours la faute de la direction de la commande publique » (R5). Cet outil est utilisé par tous les services de la direction et sert à mettre en cohérence leur travail : « l'outil principal à la commande publique c'est le tableau de bord » (R8).

Réalisé sur Excel par un agent qui s'y consacre exclusivement, chaque dossier est intégré au tableau de bord à partir de la délibération autorisant la communauté à lancer un marché. Le tableau de bord représente les trois principales étapes de passation d'un marché : phases

d'expertise, de lancement et de notification. Pour chacune de ces étapes correspond un service au sein de la direction, qui fait figurer toutes ses activités dans le tableau de bord.

Cette décomposition chronologique des étapes de passation d'un marché permet à la direction de suivre « de manière quotidienne les dossiers » (R8), d'identifier à quel stade d'avancement se trouve un marché, de vérifier si les délais sont respectés. Cette mesure fine du respect des étapes a deux objectifs : « il y avait à la fois, l'intérêt de suivre un marché et de pouvoir réagir si on prenait du retard. Et en même temps, ça avait l'intérêt de remettre un peu les pendules à l'heure, pour parler crûment » (R5). En effet, outre la gestion du marché, cet outil permet à la direction de la commande d'imputer aux directions opérationnelles la responsabilité de la prise de retard. Ainsi, quand une direction ou un élu appelle pour se plaindre : « Je suis en mesure de dire : "Attendez, le retard a été pris à ce niveau-là". Et la plupart du temps d'ailleurs, ça me permettait de montrer que le retard se situait beaucoup plus au niveau de la direction qui s'en plaignait, que de moi » (R5).

Dès le départ, l'outil permet d'identifier les phases ou étapes perfectibles et de pointer les responsabilités des retards pris. Il est progressivement affiné afin de pouvoir éviter les dysfonctionnements et d'instituer des délais de traitement : « ce tableau de bord a évolué puisqu'on a mit en place des procédures d'alerte qui permettent de suivre les délais au sein des trois grosses étapes de la procédure. On a défini ensemble des moyennes et on essaie de les respecter » (R8). L'alerte se déclenche la veille du dépassement des délais. Selon les cas, elle permet à la commande publique de réclamer les pièces manquantes auprès des directions opérationnelles et ainsi les inviter à réagir : « si l'on estime que ce temps est trop long, on fait des mails de relance pour activer la procédure. On fait beaucoup de mails de relance maintenant » (R8). Dès lors, la relation avec les services opérationnels s'inverse, dans la mesure où c'est la commande publique qui en vient à réclamer les informations pour accélérer le traitement du dossier : « Ça permet de nous mettre plus dans une position de pilote et moins dans une position attentiste comme au début. On est plus en avance sur les procédures aujourd'hui. Dans une position où on anticipe » (R8).

Le tableau de bord est donc mis à jour quotidiennement et opère un rapprochement entre les services opérationnels et les services de la commande : « On a mis en place des procédures internes pour mettre à jour le plus justement possible ce tableau. On fonctionne beaucoup avec la messagerie. Pour tous les échanges qui ont lieu entre les agents qui traitent un dossier

et les services instructeurs, je suis mis en copie. Ça me permet de récupérer 80% des informations et de faire une mise à jour instantanée du tableau de bord » (R8).

Le tableau de bord favorise les échanges entre les services, à tel point qu'il a été décidé de ne plus le réserver à l'usage unique de la commande publique : « Il était en priorité réservé à la commande publique et à son directeur. Le directeur doit suivre de manière quotidienne les dossiers qui sont mis dans sa direction […] Mais, aujourd'hui, le contrôleur de gestion et les directeurs de service demandent à avoir accès a ce tableau pour que chaque direction puisse suivre les dossiers qui les concernent » (R8). Cette diffusion des informations, en explicitant toutes les étapes et procédures à satisfaire, aide la direction de la commande à sensibiliser les directions opérationnelles : « Ça nous aide pour sensibiliser les directeurs qu'un marché peut difficilement être notifié en un jour » (R8).

Au total, cet outil donne donc lieu à trois usages : un usage de suivi et de maîtrise des délais puisqu'il permet de fixer des objectifs aux services de cette direction, pour chacune des étapes du marché. Un usage relationnel puisqu'il permet de décloisonner la gestion de la commande en explicitant les règles aux directions opérationnelles et en multipliant les interactions au cours de la procédure. Enfin et surtout, le tableau de bord permet d'inverser le rapport de force entre les directions opérationnelles et la direction. En rendant visible la responsabilité des services opérationnels dans la durée des procédures, l'outil permet à la direction de retourner la pression vers ces services. Dans cette perspective, ce ne sont pas les services ou les personnes qui sont mises en cause, mais l'ignorance des règles. Dès lors, l'outil sert à intéresser les directions opérationnelles aux dispositifs de formation développés par la direction de la commande publique.

Une fois la preuve faite que les directions opérationnelles sont la cause des lenteurs de la direction de la commande, le directeur de la commande peut entamer une action de formation/réflexion commune avec les services opérationnels au travers de la mise en place de plusieurs dispositifs d'accompagnement.

Les dispositifs d'accompagnement et de soutien

Groupe de progrès de la commande publique

Ce groupe de travail a réuni mensuellement, entre septembre 2003 et octobre 2004, le directeur de la commande publique et une quinzaine de directions opérationnelles. « On a

travaillé pour voir comment améliorer le processus de commande publique. A la fois sur la sécurité juridique, mais surtout, parce que c'est ça qui intéresse les services, sur l'efficacité de la commande publique » (R5). Ainsi, aux yeux du directeur de la commande publique, l'objectif de ce groupe de travail est de lever la contradiction entre sécurité juridique et efficacité coût/délai, en exhibant son attachement au respect des intérêts des directions opérationnelles tout en faisant du respect de la règle un élément non négociable : « avec ce groupe, je voulais éviter de passer pour le gars qui dit "non" sans proposer de solution » (R5). Le groupe de travail a ainsi abouti à des préconisations concrètes comme les délégations de signatures et à une meilleure connaissance mutuelle des services : « Les services connaissent mieux les contraintes publiques et ils comprennent que nos observations ne sont pas gratuites mais que c'est à chaque fois justifié et que c'est pour le bien commun. De notre côté, on est plus sensibilisés aux contraintes des services opérationnels » (R5).

Guide « pédagogique » de la commande publique

Un autre livrable du groupe de progrès est le guide de la commande publique. Si un guide des procédures a été rédigé dès 2003, le groupe de travail a conduit à l'intégrer dans un document plus substantiel et plus communicant à l'attention des services opérationnels. Le guide comporte trois parties : une présentation « très littéraire et philosophique » (R5) des principes de la commande publique : « Je me suis impliqué à fond là-dessus pour bien sensibiliser les directions opérationnelles » (R5). La deuxième partie est constituée du guide des procédures, qui répartit les responsabilités entre les services. La troisième partie présente des modèles de marchés, des lettres type et des exemples jurisprudentiels pour aider les services à rédiger leurs pièces de marché « parce que ce guide, c'est pas un règlement intérieur, c'est fait pour aider » (R5).

Mise en place de référents dans les services opérationnels

Les principaux utilisateurs du guide sont les « référents commande publique », mis en place dans chaque service dès 2004, dans le cadre des préconisations du groupe de progrès. Ces référents servent d'interface entre les services opérationnels et la direction de la commande publique. C'est avec eux que les agents de la direction échangent pour obtenir les informations nécessaires à l'actualisation du tableau de bord.

Formation des agents aux règles de la commande publique

Tout ce qui précède révèle une stratégie de la direction pour acculturer les services opérationnels aux règles de la commande publique en proposant le « troc » suivant : de son côté, la direction rend visible sa réactivité en contrôlant strictement les délais de travail de ses services et montre son empathie envers les contraintes des services opérationnels tout en essayant d'être force de proposition. En contre partie, les services doivent intégrer que les règles ne sont pas susceptibles d'être négociées et doivent faire l'effort de les connaître afin d'accélérer le processus de passation des marchés.

Dans ce cadre, la formation est par ordre d'importance le deuxième outil/levier de la direction. Le directeur intervient au sein du centre de formation communautaire pour des séminaires d'une journée « de sensibilisation et d'information sur les marchés publics » (R5). Le directeur insiste pour que cette formation soit délivrée aux contractuels recrutés récemment par la communauté : « une fois qu'on a recruté des contractuels, le travail pour les services comme le mien, c'est pas du tout le même que lorsque vous avez affaire à des fonctionnaires qui ont de la bouteille, qui savent ce qu'est le service public et ses règles. Y'a un travail de formation, qui est important » (R5). Dans une communauté où le nombre de contractuels est particulièrement élevé, cette formation à une double dimension: opérationnelle par l'initiation aux procédures, et, culturelle par la sensibilisation aux logiques et valeurs du secteur public : « Il faut toujours rappeler que notre identité c'est d'être une structure publique […] C'est la base de tout. Faut pas perdre de vue la dualité. C'est d'autant plus important que sociologiquement, la communauté est composée, beaucoup plus que d'autres structures publiques, de personnes issues du secteur privé » (R5).

1.2.3.4 - Direction du contrôle de gestion

La direction du contrôle de gestion est composée du directeur et de sa secrétaire, régulièrement assistés de stagiaires, étudiants en master finance/contrôle de gestion. Ces effectifs semblent relativement restreints en regard de l'importance des missions assignées officiellement à cette direction. En effet, le rapport d'activité 2003 indique que « le conseil, le contrôle et l'évaluation sont des outils fondamentaux du dispositif de modernisation et de management des collectivités. C'est la raison pour laquelle notre collectivité a décidé d'instaurer un véritable conseil de gestion en procédant dès le début de l'année 2003 au recrutement d'un contrôleur de gestion. Son premier rôle est de mesurer les attentes du public en amont et la satisfaction des usagers en aval, ainsi que la pertinence entre les besoins et les prestations offertes. L'activité du contrôleur de gestion pendant le premier semestre 2003, a été d'analyser, en fonction des orientations politiques qui lui sont données par [le vice-

président délégué aux finances], ce qui est susceptible de modifier, d'une part la manière de prévoir les actions, et, d'autre part, la façon d'optimiser les ressources et les résultats. Deux axes de travail se sont progressivement dessinés : l'évaluation des politiques publiques et l'examen des procédures et processus ». En réalité, ces missions ne sont que très partiellement réalisées. Cette direction exerce deux fonctions que nous présentons ci-après: contrôle de gestion et inspection générale des services.

Contrôle de gestion : suivi de l'exécution budgétaire et dialogue de gestion

Le contrôle de gestion consiste ici à suivre l'exécution budgétaire et à proposer à chaque service une réflexion périodique sur sa gestion. Pour mener à bien cette mission, le contrôleur de gestion dispose de tableaux de bords et organise des réunions de dialogue de gestion.

Un contrôle centré sur l'exécution budgétaire

Selon le directeur, le contrôle consiste essentiellement à vérifier « tout seul les communications financières et l'évolution des crédits » (R9). Cette vérification passe par la production d'un tableau de bord hebdomadaire : « tous les lundis ma secrétaire fait une manipulation informatique où elle sort des chiffres. J'appelle ça pompeusement un tableau de bord » (R9).

Pour s'assurer de la fiabilité des informations produites, le directeur tient à ce que les chiffres qui servent de support à ses analyses soient produits dans sa direction : « Un contrôleur de gestion doit signer chaque chiffre qu'il avance. Il doit donc en être sûr et aller personnellement le chercher dans la bécane. Quand je dis : "c'est 14542,24" je dois l'attester et le Président peut me taper sur la tête si ce n'est pas ça. Donc il ne faut pas de tiers entre le chiffre que j'annonce et moi. C'est à nous à être un peu informaticiens pour entrer dans les bases de données, extraire les données et fabriquer nos tableaux de bord » (R9). La direction s'est donc impliquée dans une réflexion relative à l'évolution du système d'information en militant pour l'achat d'un système d'analyse des bases de données : *Business Object*[63]. L'objectif du contrôle de gestion a été de favoriser le décloisonnement des SI et d'avoir accès à l'ensemble des systèmes d'information métiers et fonctionnels : « J'ai accès en consultation à tous les fichiers informatiques sans filtres » (R9).

[63]Les systèmes d'information ainsi que les outils d'extraction, d'analyse et de restitution des données sont présentés dans le cadre de l'analyse de la Direction des Systèmes d'Information et Télécommunications.

En pratique, la direction se limite à consulter les bases de données RH et financières, puisque son contrôle est exclusivement budgétaire. Mais l'accès autonome aux bases de données et la possibilité de réaliser ses propres analyses sont un élément important de la légitimité de la direction auprès des services. Le directeur peut ainsi remettre en cause les informations présentées par les directeurs : « Ils savent que moi j'ai les vrais chiffres. C'est pour ça que la qualité de la communication devient meilleure. Ils sont obligés de s'expliquer sur les écarts et plus finement » (R9).

La direction collabore d'ailleurs avec la DSI afin de mettre en place progressivement un système d'information décisionnel : « J'aimerai avoir un informaticien intégré à mon service pour réaliser un tableau de bord financier pour chaque service… Qu'ils aient tous les lundis un tableau de bord qui crève l'écran du directeur. Ensuite, on travaille avec la DSI pour faire un tableau de bord plus qualitatif. Actuellement nous avons posé des indicateurs pour rassembler un tableau de bord généralisé de l'agglo, mais ça devrait être opérationnel d'ici un an ou deux » (R9).

Réunions de dialogue de gestion

La direction du contrôle de gestion organise chaque semaine des réunions avec les services de la communauté. Ainsi, les services rencontrent en moyenne la direction du contrôle de gestion une fois toutes les 6 semaines : « les directeurs et leurs comptables viennent ici s'expliquer sur leur gestion, un par un » (R9).

Le dialogue se focalise sur le suivi budgétaire, ainsi que le montre la composition de ces réunions : les directions des finances et de la commande publique sont systématiquement conviées. D'ailleurs, le contrôleur explique clairement l'objectif assigné à ces réunions : « C'est qu'ils s'expliquent et prennent connaissance de leurs budgets. Souvent, ils filent tout à leur comptable, qui se démerde. En fin d'année, il reste un peu de sous et *basta*… Là, ils sont obligés de venir et on leur met le nez dans leurs chiffres. Quand il y a des trucs que je ne comprends pas, ils se retournent vers leur comptable pour demander » (R9). Concrètement, la réunion est structurée par la projection des bases de données financières, consultées en temps réel sur un vidéoprojecteur. La présence des multiples acteurs du contrôle budgétaire est un élément essentiel à la fiabilisation des données, les participants étant dans l'obligation de s'entendre sur un chiffre : « ils ne peuvent pas dire : "ça c'était hier, la semaine dernière". On voit tous le même chiffre, en même temps. C'est très important qu'on parte de la même chose

dans le débat et qu'eux réagissent en direct. Ils ne peuvent plus s'attaquer entre eux. C'est pour cela que la commande publique et les finances sont là. De façon à ce qu'ils ne puissent pas s'attaquer l'un l'autre » (R9).

Ce rôle d'investigation et de clarification de la situation budgétaire des services est la condition nécessaire à un diagnostic partagé. Cette validation conjointe des chiffres et de leur analyse est le point de passage obligé pour légitimer les usages ultérieurs qui sont faits de ces réunions.

D'une part, ces réunions servent de base à un reporting auprès du DGS : « il y a un rapport de 12 pages qui rend compte de l'entretien. Je fais une note de synthèse pour le DGS, en lui disant les points que j'ai relevés. Il lit la note de synthèse et, s'il veut, il a tout l'entretien dans le détail et peut aller voir pourquoi je dis certaines choses » (R9). Ce reporting est directement rédigé par le contrôleur de gestion.

D'autre part, ces réunions permettent à la direction de jouer un rôle d'alerte, d'écoute et de conseil : « L'autre jour je faisais remarquer à un directeur qu'il avait engagé 9% et qu'il lui restait encore beaucoup à parcourir alors qu'on était à la moitié de l'année ». Pour le directeur, le climat de confiance qui règne entre lui et les directions repose sur le rôle empathique de ces réunions et le caractère non répressif du contrôle : « C'est le confessionnal […] Ils me disent leurs difficultés. Ils ne me cachent rien. Les mecs viennent et se confient. On a un climat de confiance. Quand ils viennent au contrôle de gestion, ils repartent toujours contents. Je ne conçois pas le contrôle de gestion comme un flic qui tape avec une matraque. Ce n'est pas me faire mousser auprès du DGS en disant : "j'ai relevé 22 contraventions" » (R9).

S'il semble prévisible qu'un contrôleur de gestion s'attache à mettre en avant son rôle d'aide à la gestion et d'écoute plutôt que de sanction, deux éléments viennent confirmer ces déclarations. D'une part, la proximité du contrôleur de gestion avec le DGS, lui permet de porter la voix des directeurs auprès du DGS : « Je suis un peu le *chouf* du DGS. C'est-à-dire que, bien qu'intégré à la DGA, il y a des rapports qui transitent directement de mon bureau au DGS. Je suis le seul fonctionnaire hors hiérarchie dans la boite. Et les collègues le savent. Je peux servir de porte voix, dans tout ce qui est prospectif, plan à long terme, etc. » (R9). Il représente donc un enjeu pour rendre visibles les problèmes et attentes. D'autre part, cette

proximité du contrôleur avec le DGS offre la possibilité aux directeurs d'utiliser le reporting pour contourner leurs DGA : « les gars me parlent parce qu'ils attendent des solutions, que je fasse bouger les choses. Dans la hiérarchie, vous avez la DGS qui est très haut, des DGA et des directeurs. Quelques fois, le directeur, qui est en bas, a besoin qu'on lui démerde son problème et le DGA pour d'autres raisons ne l'aide pas. Moi j'ai mon franc parlé et ils savent que quand il y a des trucs qui ne me plaisent pas, je répercute » (R9).
Ce climat de confiance peut également être expliqué par la relative faiblesse de la fonction d'inspection générale des services exercée par la direction.

Une fonction d'inspection générale des services

Cette fonction est exercée de manière marginale par la direction et jamais sur le mode de l'auto-saisine : « c'est à la demande du DGS ou du Président et ça va du fonctionnement d'un service à l'enquête administrative sur un agent » (R9). Au plan formel, ces inspections sont très classiques : « Il y a des audits et des inspections. L'audit est toujours contractuel. Je fais un "rapport préliminaire d'audit" qui est envoyé à la personne, au service ou directeur audité qui me renvoi par écrit ses observations que j'intègre et que j'annexe à mon rapport définitif. Donc quand il a lu mon rapport, il peut critiquer certains points. Là dessus je dis ce que je pense de ses rajouts…Comme la CRC » (R9). En pratique, sur 4 années d'exercice, seuls trois rapports d'inspection ont été réalisés, que nous n'avons pas pu consulter. Néanmoins, quand on l'interroge sur la difficulté à concilier une fonction de dialogue de gestion reposant sur la confiance et une casquette d'inspection générale des services, le directeur revient sur l'intérêt d'expliciter plus que de juger : « Quand on fait un rapport d'inspection il ne s'agit pas de tuer les gens. C'est à la portée de n'importe quel imbécile. Il faut comprendre pourquoi le type l'a fait. Il faut donner des faits: « j'ai constaté ça, c'est interdit ». La conclusion ce n'est pas vous qui la tirez mais le lecteur » (R9).

1.2.3.5 - Direction des systèmes d'information et télécommunications

Composée de 17 agents, la direction des systèmes d'information et télécommunications a pour missions principales de définir, mettre en œuvre et maintenir les SI et les moyens de télécommunication nécessaires à l'activité des services communautaires.

Cette direction joue un rôle moteur dans le management de l'institution. En effet, le bon fonctionnement des services et une grande part de la mutualisation entre les communes et l'agglomération reposent sur cette direction. Elle s'est forgée au fil du temps, auprès des

services, une réputation en matière de conduite de projet qui a amené le DGS à lui confier la réflexion sur la qualité administrative. Ainsi, à l'heure de l'entretien, le DSI et le DGS réfléchissaient à rebaptiser la DSIT en "direction de la modernisation des pratiques administratives" : « On peut se demander pourquoi les systèmes d'infos s'occupent de qualité ? Or, vu notre histoire, je suis sûrement le mieux armé pour mener à bien le projet. Pour que ça passe auprès des services » (R6).

Concrètement, la DSIT est une des premières directions à avoir été consolidée. Le DSI arrive de la ville-centre le jour de la création de la communauté, avec des impératifs opérationnels à court terme : « étant là en février, j'avais jusqu'au 31 décembre pour assurer la paye des agents, les finances, mettre en place les progiciels, plus toute l'infrastructure » (R6).

L'originalité de la direction est de concevoir un schéma directeur des services informatiques simultanément à la mise en place des infrastructures « basiques ». Ce schéma directeur planifiant les actions du service sur la période 2003-2009 a été rédigé en septembre, puis finalisé et approuvé en octobre 2002. Trois axes de développement y sont identifiés pour la direction :

1) équiper les agents communautaires ;
2) renforcer l'interconnexion des communes ;
3) identification et gestion des besoins d'aménagement numérique du territoire.

Cette planification permet à la direction de faire valider des projets très ambitieux avant que les services opérationnels ne viennent mobiliser les budgets : « J'ai conçu les choses dans l'esprit de dire : "On fait de l'investissement". Pour faire de l'investissement c'est toujours bon d'être là en premier. Et c'était cohérent, si on partait sur du bon matos de base on pouvait être rapidement opérationnels » (R6).

Nous présentons ci-après les outils développés par la DSIT en suivant les trois axes du schéma directeur.

1) L'équipement des agents communautaires

L'équipement des agents communautaires est passé par : l'installation d'un réseau informatique indépendant, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la mise en place de plateformes transversales et des activités de conduite du changement.

Réseau informatique indépendant

La mise en place d'un réseau privatif est le premier chantier conduit par la direction puisqu'il constitue l'infrastructure de base de la communauté, « ses fondations » (R6). Il a impliqué la pose de fibre optique, afin d'interconnecter les bâtiments et que les communications internes se fassent entièrement au sein du réseau communautaire. Il a été rentabilisé dès 2006.

Assistance à maîtrise d'ouvrage informatique pour les services opérationnels

Le deuxième volet de l'équipement des agents communautaires consiste à accompagner les services dans la sélection et la mise en place des outils informatiques. Dans ce cadre, deux types d'activités sont conduits par la DSIT : des études relatives à l'optimisation des marchés informatiques et un contrôle de l'interopérabilité des outils mis en œuvre.

Optimisation des marchés informatiques

Durant la première année d'exercice, la DSIT a mis en place elle-même les progiciels de gestion fonctionnels… Elle s'est ensuite cantonnée à l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Concrètement, quand une direction réfléchit à l'évolution de son système d'information, elle a obligation de contacter la DSIT pour définir les critères de jugement des appels d'offres. La DSIT conseille également les services dans l'analyse des réponses : « Les gars ne savent pas lire les mémoires techniques. Donc on leur montre les implications de chaque proposition » (R6). Cette fonction d'assistance permet à la DSIT de faire valoir sa conception des marchés informatiques. Elle cherche à maximiser les services offerts à périmètre budgétaire constant, plutôt que de minimiser le budget : « On a tellement négocié, qu'on avait deux options: soit on faisait économiser à la communauté quelques dizaines de milliers d'euros, soit on réinjectait cet argent dans une solution innovante avec de nouveaux services. J'ai milité pour ça. On est à I.S.O. budget ! » (R6)

Contrôle de l'interopérabilité des outils mis en œuvre

La participation de la DSIT à la rédaction des appels d'offres lui permet également d'y inscrire les critères propres à son schéma directeur : « Les progiciels qu'on achète doivent pouvoir communiquer entre eux. Il y a une stratégie derrière. Plus les services achètent des outils interopérables, plus on pourra facilement mettre en place notre plateforme décisionnelle » (R6).

A plus long terme, le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage qu'effectue la DSIT pour les services opérationnels lui permet non seulement d'intégrer les progiciels dans les plateformes transversales, mais également de véhiculer son crédo : « Les progiciels, c'est bien, mais on va abandonner ça, petit à petit» (R6). En effet, l'objectif de la DSIT est d'accompagner le basculement des services vers les logiciels libres. Ainsi, elle s'assure de la compatibilité des progiciels avec les solutions libres et développe des plateformes transversales sur ces dernières -c'est le cas de l'intranet, la GED et le SIG- pour ensuite absorber les SI de chaque direction : « Si j'avais pris du progiciel, j'aurai un progiciel pour les délibérations, un autre pour les plans. Et le type qui a le malheur de faire à la fois des plans et des délibérations, doit gérer deux outils et deux process… Le choix du libre permet d'assurer le service, avec une seule et même plateforme, les mêmes process » (R6).

Intégration des outils dans les plateformes transversales

L'ambition de la DSIT est de regrouper l'ensemble des informations disponibles dans la communauté au sein de bases de données centralisées. La construction de ces plateformes est le point de passage obligé de la direction pour la conception de services transversaux. En effet, le décloisonnement des SI et la mise en place d'entrepôts de données à l'échelle communautaire permettent de développer des services tels que l'intranet, le SIG ou la Gestion Electronique des Documents (G.E.D.), que nous présentons ci-après.

Intranet

Lancé dès 2003, il permet à tous les services d'échanger les informations relatives à la communauté. Selon le DSI, cet intranet n'a pas qu'une vocation informative, mais également collaborative, sur modèle du « *Web 2.0* » : « C'est un intranet collaboratif. Le contenu peut être modifié par les agents. L'idée c'est d'échanger, de communiquer derrière son PC. De fluidifier les échanges entre les agents » (R6).

En effet, chaque agent a la possibilité de déposer des informations sur l'intranet suivant une procédure de validation hiérarchique : « Je suis à la direction de l'eau, j'ai une fiche pour des travaux envisagés sur la commune de [XXX] J'ai envie de la publier. Quand je demande à la publier, une grille apparaît : « Vous voulez la publier pour qui ? ». Je vais cocher : « Pour tous les agents de l'agglo, pour les agents de la commune de [BBB], et je vais prendre les communes limitrophes. Automatiquement, la plateforme adresse un mail au directeur du

service, disant : “Un agent chez vous veut publier cette fiche, êtes-vous d’accord ?”. Eventuellement, le directeur corrige. Et les corrections sont enregistrées, donc on peut faire un suivi » (R6).

Système d’Information Géographique

Le SIG développé par la communauté est très abouti dans la mesure où il propose, depuis 2005, une orthophotographie numérique de l’ensemble du territoire communautaire. Ces images superposables à une carte permettent de mesurer la longueur et la surface de tout élément au sol. Permettant de visualiser les objets de moins d’un m², le SIG de la communauté est le plus précis de France. L’orthophotographie est utilisée par les techniciens communautaires dans les domaines de l’aménagement du territoire, l’urbanisme, l’environnement, l’agriculture et la communication. Comme dans la plupart des communautés, la mise en place de cet outil constitue une innovation dans la mesure où les communes ne disposaient pas des moyens nécessaires pour le réaliser.

Gestion électronique des documents (GED)

Système d’acquisition, de classement et de stockage, la GED vise à dématérialiser les documents utilisés par la communauté et à en faciliter l’échange entre les services. Concrètement l’ensemble des courriers arrivants à la communauté sont scannés et envoyés vers les destinataires. De plus, l’ensemble des documents papiers existants ont été scannés durant l’année 2005. Durant cette phase, un cabinet de conseil a été mandaté pour concevoir la solution de workflow et paramétrer l’armoire à plans.

Au total, l’intégration des outils dans les plateformes transversales doit théoriquement être le vecteur de la mise en place d’une plateforme décisionnelle. Pourtant, le projet reste en phase d’étude préalable : « Parce que les directions ne sont pas prêtes. Autant la DGS et les DGA peuvent nourrir la plateforme, autant au niveau des directeurs, il y a encore un pas à franchir. J’en connais pas beaucoup qui ont développé des indicateurs… Donc ça sert à rien de mettre en place l’outil avant » (R6). La DSIT prévoit donc de lancer sa démarche qualité au moment du lancement des études préalables au SID « en 2007/2008. Le temps de faire germer tout ça, les démarches qualité auront abouti avec des indicateurs et des évaluations. L’objectif c’est d’avoir le décisionnel opérationnel en 2009 » (R6). Deux éléments ressortent de ces propos. D’une part, dans l’esprit du DSI, la démarche décisionnelle de pilotage est articulée à la démarche qualité. Il s’agit de modéliser les processus dans une logique d’ « orientation

client ». D'autre part, le DSI nous donne une idée du périmètre réel du management par objectifs dans la communauté. Celui-ci semble pour l'instant restreint au sommet de la hiérarchie.

L'accompagnement du changement

La mise à disposition d'outils transversaux a conduit la DSIT à être en interaction avec les services, et à affecter une partie des économies d'échelle réalisées à la conduite du changement.

En effet, l'optimisation des marchés informatiques et l'orientation vers les logiciels libres donnent des marges de manœuvre à la DSIT : « les coûts d'investissement passaient auparavant dans l'achat de licences. En passant sur du libre, nous avons orienté les dépenses sur la conduite du changement » (R6). Ainsi, la DSIT se fixe pour objectif de faire des agents de la communauté des « *lead users* » (R6) en matière informatique : « Je dis toujours : "Les agents de la communauté doivent être les patrons de l'informatique à la maison ". C'est-à-dire qu'il faut qu'on leur donne un niveau de débrouillardise suffisant avec les outils » (R6). Faire atteindre cet objectif à tous les services de la communauté est essentiel pour la DSIT, puisque l'utilité des outils transversaux qu'elle développe en dépend : « La GED, ou l'intranet, et bientôt la plateforme décisionnelle, s'il n'y a que deux services qui se l'approprient ça sert à rien. Mon souci est de ne pas générer une fracture numérique supplémentaire » (R6). Si ces objectifs sont très classiques pour une DSIT, celle-ci ne se contente pas de participer aux formations techniques délivrées par le centre de formation interne. Au quotidien, les agents de la DSIT mènent des actions informelles et relativement subtiles d'accompagnement à l'appropriation des outils développés, comme le montre l'exemple du projet de dématérialisation du courrier.

L'accompagnement à la dématérialisation du courrier

Première étape de la mise en place de la GED, la dématérialisation du courrier a rapidement fait apparaître certaines déconvenues : « On s'est aperçu que beaucoup de directions rematérialisaient le courrier. Parce que le directeur aime bien avoir ses petites pochettes avec le courrier qu'il peut emmener chez lui et puis il peut annoter» (R6). Plutôt que de démontrer à chaque directeur l'intérêt de la dématérialisation, la direction choisi de contourner les résistances et de s'appuyer sur les complicités entre homologues. Concrètement, la direction fait profil bas et affirme s'y être mal prise : « Ce qui a fait notre force, c'est que plutôt que de

faire un groupe d'amélioration pour réexpliquer l'intérêt du truc et son fonctionnement, on est allés les voir, un par un. On leur a dit : "Le produit ne vous plaît pas?". Là, on a recueilli les critiques et on a battu notre coulpe : "Ouais, vous avez raison. C'est inadmissible" (R6). Sur la base de ce recensement des problèmes, la DSIT prépare une réponse adaptée à chaque service : « On doit être à six ou sept organisations différentes dans les directions. Le directeur qui veut rester sur papier, on lui dit : "c'est pas grave que tu fasses que papier. Continue à faire que papier. Par contre, ta secrétaire, ça t'embêtes pas si on lui dit comment elle peut faire autrement ? C'est pareil pour toi? Donc on va s'occuper de ta secrétaire" » (R6). Dès lors une deuxième réunion est organisée, qui sert à expliquer comment transférer les bonnes pratiques en s'appuyant sur les complicités entre homologues : « On y retourne et on leur montre comment ça marche chez nous : "Ça engage à rien. Je vous dis pas qu'il faut faire ça, surtout pas. Je vous dis simplement comment ça marche chez nous". Et l'astuce, c'est que j'y vais pas avec un technicien, mais avec ma secrétaire. Elle parle à ses collègues » (R6). Cette tactique vise à fonder les échanges non pas sur le logiciel, mais sur les situations de travail : « Les secrétaires commencent à établir un lien : "Ah ouais, mais toi, quand t'as un recommandé, tu fais comment?" » (R6).

2) ***La mutualisation avec les communes membres***

Il s'agit du deuxième volet du schéma directeur de la direction. Sur ce point, la communauté est incontestablement en avance par rapport aux autres communautés. En effet, si, dans un premier temps, la plupart des solutions proposées par la DSIT étaient réservées aux agents communautaires, dès 2005 la mutualisation des services avec les communes a commencé à toucher un nombre important de solutions :

- Le SIG a été mis à disposition, dès 2006, à l'ensemble des communes membres : « chaque maire, chaque service communal peut visionner en temps réel les effets des travaux d'infrastructures […] Ça leur permet de discuter plus activement avec nos services communautaires et de prendre des décisions complémentaires. Par exemple, quand on va trouer leur chaussée pour refaire le réseau d'eau, ils peuvent voir comment ça va donner après les travaux et nous dire : "J'en profite pour refaire le trottoir" » (R6).
- Dès 2007, c'est l'intranet communautaire qui a été ouvert aux communes membres : « l'ensemble des agents des communes peut bénéficier de l'intranet, et du coup des documents mis à disposition grâce à la G.E.D.. Au niveau informatique, on colle aux

limites juridiques. Tout ce qui est d'intérêt communautaire est mutualisé » (R6). La mise en place de l'intranet suppose une centralisation des données au niveau de la communauté, l'organisation de règles de partage et elle vise à faciliter la coordination des actions.

- Dès 2005, la plateforme de dématérialisation des marchés développée par la communauté a été ouverte aux communes membres.

Outre les indéniables économies d'échelle permises par la mutualisation du SIG et de la plateforme de dématérialisation, la mutualisation de l'intranet revêt une dimension d'intégration organisationnelle : par delà les frontières administratives, les agents communaux et communautaires partagent les mêmes informations.
Le pilotage de cette mutualisation est assuré par une réunion annuelle organisée depuis 2005, qui regroupe la DSIT et les DSI des communes.

3) Schéma directeur de l'aménagement numérique du territoire

Outre les prestations envers les services communaux et intercommunaux, la DSIT a pour mission de réfléchir au volet numérique du projet d'agglomération. Il s'agit de réaliser un diagnostic de l'offre en matière : d'internet à haut débit sur le territoire (taux de couverture), d'égalité d'accès aux services et réseaux de télécommunication, d'équipement numérique des zones d'activités stratégiques et de valorisation des infrastructures de télécommunication existantes. Sur la base de ce diagnostic, la direction doit élaborer un schéma directeur « des usages » (R6). Il s'agit d'intégrer la réflexion sur les infrastructures numérique dans une stratégie de développement économique : « aujourd'hui, vous ne faites plus de tourisme sans numérique. De même en développement économique, vu nos zones d'activités, il faut que l'on anticipe sur le très haut débit, qu'on propose des infrastructures solides et puissantes » (R6). Cette expertise a commencé en 2006 par la commande d'un diagnostic à une société d'étude.

1.2.3.6 - Direction des moyens généraux

Composée de 23 personnes, cette direction a pour mission de « donner de la meilleure manière possible aux autres directions les moyens de fonctionner. On est le prestataire de service de l'ensemble de la communauté. C'est un peu une relation fournisseur/client. Un peu comme dans le privé » (R7).

A l'origine, la DMG est structurée en quatre sous-directions :

- *Achat* : responsable des commandes, de l'approvisionnement des services en fournitures de bureau et de la reprographie.
- *Parc automobile* : responsable de l'entretien des véhicules communautaires et de la gestion des chauffeurs.
- *Habillement* : responsable des vêtements de sécurité des agents de collecte et d'assainissement de la communauté.
- *Entretien, travaux et mobilier* : responsable du nettoyage des bâtiments et des travaux mobiliers et immobiliers, hors infrastructure.

A partir de 2005, une cinquième sous-direction y est rattachée : le service archive et documentation. Cette sous-direction a centralise toutes les archives de la communauté dans le cadre du projet de dématérialisation porté par la DSIT. Le rattachement de cette sous-direction aux moyens généraux « qui peut paraître surprenant » (R7) s'explique par le fait que cette direction est à la fois transversale et opérationnelle. Ses agents sont ainsi en permanence au contact des autres directions : « on connaît les gens, on connaît les lieux » (R7). Notons que la proximité relationnelle permet également à la direction de contrôler de manière informelle sa performance, appréciée essentiellement en termes de respect des délais : « L'évaluation de ma direction se fait quasiment toute seule. Si je ne fournis pas dans des délais raisonnables, ça va se voir puisque les gens n'auront pas les moyens de fonctionner. Il n'y a pas d'évaluation formelle mais s'il y avait beaucoup de problèmes, ça se sentirait forcément » (R7).

Une fonction de fournisseur

Pour assurer leur fonction de fournisseur, les agents de la DMG se déplacent au sein des directions pour réfléchir aux conditions d'usage des matériels demandés : « On prend connaissance de l'organisation des lieux, on se fait une idée des modes de travail, de ce qu'ils font » (R7). Sur la base de ces échanges avec les services et de son expérience, la direction délivre des conseils quant à l'utilisation des fournitures et moyens mis à leur disposition. Ces conseils consistent principalement en une analyse des besoins réels/ reformulation de la demande et une formation à l'utilisation.

La reformulation des demandes

« Parfois les demandes ne sont même pas adaptées à ce dont les services ont besoin. Par exemple, en matière de locaux. C'est nous qui leur proposons le schéma de l'implantation des

bureaux. Parce qu'il y a un certain nombre de considérations techniques à prendre en compte, que l'on maîtrise assez bien » (R7). L'expertise de la direction sert à légitimer ses prescriptions et lui éviter d'avoir à formaliser des procédures : « Le but du jeu c'est d'avoir un certain nombre de données techniques que les autres n'ont pas forcément. Lorsque l'on a des demandes mal adaptées, on explique les choses par rapport à ces données techniques. Il n'est pas question d'imposer ou d'avoir des règles particulièrement strictes » (R7).

Le mode de coordination principal de cette direction a ainsi longtemps été l'ajustement mutuel : des contacts directs par mails, par téléphone ou physiques sur le mode question/réponse/discussion. La seule rationalisation existante consiste en la mise à disposition, en 2005, d'une « fiche de demande » que les services ont l'obligation de remplir pour toute commande de fournitures. Cette fiche vise à éviter des commandes redondantes parce que communiquées sur plusieurs supports ou par plusieurs agents.

La formation à l'utilisation

La formation à l'utilisation accompagne souvent la modernisation des matériels fournis : « quand on place nos photocopieurs, on fait une formation aux utilisateurs pour éviter les abus. Il faut arriver à faire comprendre aux gens qu'on a des photocopieurs qui sont plus performants que des imprimantes… Ça passe par de la communication verbale et de la formation. Pour que les gens utilisent le matériel correctement, il faut qu'ils sachent ce qu'il peut faire et qu'ils sachent lui faire faire. Ce n'est pas toujours évident pour tout le monde. Ce sont quand même des technologies qui sont relativement récentes et nos secrétaires ne sont pas forcément formées à ça» (R7).

Ces activités de conseil et de formation sont un des leviers de la DMG pour rationaliser les dépenses de fournitures : « On ne fait pratiquement que des achats dans cette direction. Donc on a la responsabilité d'être un bon acheteur et d'optimiser. Mais optimiser, c'est obtenir le meilleur coût tout en répondant à la demande. Le meilleur rapport qualité/prix, il s'obtient en négociant et analysant les prix, les coûts mais aussi en jouant sur l'usage des produits » (R7).

Ces activités relationnelles, si elles facilitent la transmission d'information et permettent d'éviter une trop grande formalisation, s'appuient néanmoins sur les outils d'analyse développés par la DMG.

Une comptabilité analytique pour optimiser les moyens et imputer les responsabilités

Outre le contrôle budgétaire qui permet à la direction de suivre à tout moment le degré de réalisation de son budget en le ventilant par direction, la DMG a développé une comptabilité analytique. Celle-ci lui permet d'affecter ses dépenses à chaque service utilisateur, à chaque machine (photocopieurs, véhicule). Ce travail permet également de faire émerger des coûts moyens : coût par copie, coût d'entretien par véhicule…. Les informations produites sont présentées sous forme de tableaux de bords annexés au rapport d'activité de la direction. Ce qui permet d'identifier les coûts dans chaque service.

L'identification des coûts permet à la direction de réfléchir à l'optimisation de ses dépenses notamment en mettant en concurrence les différents modes de gestion à sa disposition : « Savoir ce qu'on dépense et où on le dépense nous permet d'envisager des modes de gestion alternatifs. On s'est posé la question de savoir s'il vaudrait mieux acheter ou louer les véhicules. Ça permet de monter d'un cran dans l'analyse. Ce n'est plus dire: "est-ce que l'année prochaine on achète une voiture de plus ou de moins", mais "est-ce qu'il y a un autre moyen que l'achat ?". C'est ce raisonnement qui permet de rationaliser la dépense. » (R7)

Le suivi des coûts permet également à la direction d'identifier le mauvais usage des matériels mis à disposition et d'envisager des mesures correctrices. Soit par le biais de nouvelles formations suggérées aux services opérationnels, soit par le biais de sanctions pécuniaires : « pour les véhicules, on mesure le taux de sinistralité et on peut identifier les conducteurs responsables. Une fois que l'on peut évaluer le coût des réparations, nous avons la possibilité de le répercuter, pour les agents récidivistes, à titre de sanction pécuniaire » (R7).

1.2.4 - DGA proximité et développement

Cette DGA est composée de 48 personnes réparties en 5 directions : développement économique, proximité, politique de la ville et équilibre social de l'habitat, développement culturel et sportif, plan local de l'insertion et de l'emploi (P.L.I.E.). Les missions réalisées par cette direction sont transversales mais conduisent à la production de livrables concrets tels que les zones d'activités stratégiques ou les programmes d'habitat. Comme le résume le directeur : « Pour gérer les projets de développement économique, des investissements colossaux, j'ai un service de 5 personnes. Ma ressource, c'est les services des autres

directions » (R4). En fait la DGA a une « fonction de mise en relation des acteurs et coordination d'expertises » (R4) dont les principaux outils sont relationnels « des comités de pilotage et des comités techniques, pour bien expliquer les projets à nos partenaires : Etat, Département, communes membres, associations et entreprises » (R4). La plupart des activités de cette DGA ne rentrent pas dans l'objet d'analyse de la recherche. Aussi, nous nous concentrons sur la direction de la « proximité » qui constitue une fonction support pour les services opérationnels.

La direction de la proximité a pour mission de rapprocher la communauté de deux types de « clients » : le citoyen et le maire. « On voulait développer une relation avec notre client entre guillemets qui est le citoyen, l'usager de services marchands de la communauté pour lui expliquer ce qu'était la communauté, ce qu'elle pouvait lui apporter, et être l'interface entre l'administration et le citoyen. Et le deuxième élément important, c'était de faire en sorte que l'administration soit en relation directe avec un citoyen un peu particulier, un client un peu particulier, qui était le maire » (R4).

La gestion de la relation aux usagers/clients/citoyens fait ainsi l'objet d'un programme d'action spécifique sous tendu par plusieurs outils transversaux :

1.2.4.1- Un système de « Réponse Rapide aux Usagers »

La direction à mis en place à destination de tous les services une procédure de suivi du courrier, qui s'est automatisée avec la mise en place de la GED : tous les courriers adressés à la communauté par les usagers sont enregistrés à leur arrivée puis transmis aux directions concernées. La direction de la proximité est systématiquement mise en copie et suit le temps mis par les directions pour répondre aux demandes. Cet outil a accompagné la mise en place d'une obligation de réponse sous 15 jours aux demandes reçues.

1.2.4.2- Mise en place d'une ligne directe « allo agglo »

Dès 2003, la direction met en place un service téléphonique à disposition des habitants. Trois agents y sont affectés à temps plein afin d'enregistrer les questions et doléances, les traiter directement ou les transmettre aux directions. Il ne s'agit pas d'un simple accueil téléphonique, mais « On a un objectif de guichet unique : il faut répondre le plus rapidement possible à l'usager sur toutes ses questions » (R4). En conséquence, les agents ont reçu une formation dans les principaux services opérationnels afin d'être en mesure de traiter

directement les questions. Cette ligne est un numéro gratuit et fait l'objet d'une communication spécifique : en 2003 et 2004 une campagne d'affichage intitulée « la communauté à votre écoute » a été déployée sur le territoire.

Les deux dispositifs précédents ont également servi de support au contrôle de services opérationnels par la direction. Un système d'alerte courrier est mis en place : deux jours avant la date butoir, la direction de la proximité alerte les directions concernées. De manière plus informelle, la direction tente de simplifier le langage administratif, « on essaye de donner des conseils, de reformuler, en gros de faire en sorte d'organiser les réponses d'une manière un peu moins administrative » (R4). Chaque trimestre un tableau de bord recensant le nombre de courriers et d'appels reçus, leur objet ainsi que les délais de réponse (nombre d'appels, date de départ des réponses) est produit par la direction puis transmis à l'ensemble des directions. Depuis 2003, le volume global des courriers et appels traités est systématiquement présenté dans le rapport d'activité de la communauté. On note un souci de mise en avant de l' « orientation client » de la communauté. L'analyse des types de demandes a permis à la direction d'identifier les plus récurrentes pour optimiser le processus de traitement. Ainsi, on constate que, sur les 7737 appels en 2003 et les 10000 appels en 2004, 93,8% et 89,4% des demandes concernaient le tri et la collecte des déchets. Ce constat a conduit la direction à céder la gestion de la ligne à la direction de la collecte. Par ailleurs, en 2005 une ligne gratuite spécifique fut instaurée pour les transports en commun.

A travers ces outils, c'est une stratégie de communication directe de la communauté vis-à-vis des habitants qui est instaurée. Bien que celle-ci porte sur les principaux services fournis, la communauté vise à être reconnue pour elle-même.

1.2.4.3 - Des points d'écoute itinérants

A côté de ces outils transversaux, la direction accompagne spécifiquement certains services opérationnels pour les rendre plus proches des usagers. Ainsi, en 2003, elle met en place un service « *Agglo Bus* », dispositif itinérant de recueil des doléances et d'information des usagers. Ce dispositif sert également à recueillir les attentes des usagers en vue de la conception de nouvelles lignes dans le cadre de la DSP conclue en 2004.

1.2.4.4 - Gestion de la relation avec les maires et communes membres

Outre l'assistance à la préparation du conseil des maires, la direction de la proximité organise des points de contact avec les administrations communales : « On s'est aperçu que les directions techniques faisaient des chantiers dans les communes et ne tenaient pas compte de la commune: prévenir les habitants et les services municipaux. Donc, on s'est mis à organiser pas mal de réunions inter-services pour faire des actions plus intégrées» (R4).

1.2.4.5 - Baromètre des décideurs

Un troisième segment d'usagers est pris en charge par la direction de la proximité : les entreprises. En effet, cette DGA est en charge de la promotion du territoire et de la prospection économique. Elle compose le contenu de la communication économique que la direction de la communication met en forme. Dans cette perspective, elle à mis en place un baromètre des décideurs. Il s'agit d'un sondage trimestriel des acteurs économiques sur leurs projets, besoins et attentes.

Au total, la gestion de la relation aux usagers fait l'objet d'un investissement poussé de la part de la communauté. Si à l'origine l'instauration d'une direction de la proximité visait à distinguer la communication opérationnelle sur les services délivrés de la communication institutionnelle, le rattachement de la proximité à la direction de la communication en 2006 met fin à une ambiguïté et symbolise bien l'idée que « c'est par la qualité des services apportés à la population, en montrant qu'ils sont apportés en temps et en heure, qu'on arrivera à donner à la communauté un poids auprès de la population » (R4).

1.2.5 - DGA Aménagement

Elle est composée de 50 personnes, réparties en trois directions : aménagement et planification ; études d'urbanisme ; action foncière et gestion domaniale. La mission principale de cette direction est de « synthétiser toutes les politiques publiques. Les synthétiser sous la forme d'un projet de territoire et le porter auprès de tous les partenaires » (R13). Le projet d'agglomération est ainsi le pilier de son activité. La direction est en charge de son élaboration, de sa déclinaison opérationnelle et du suivi de sa réalisation.

Le projet d'agglomération

Le conseil communautaire a lancé la réflexion sur le projet d'agglomération dès la création de la communauté en 2002. Le calendrier de réalisation du projet est contraint par l'impératif de ratifier le contrat d'agglomération avant le 1er janvier 2004, dans le cadre du contrat de plan Etat/Région.

Aussi, pour accélérer sa préparation, la communauté désigne, en mars 2002, une société de conseil pour rédiger le projet et animer la démarche. Dès septembre, le prestataire entame les travaux relatifs au « diagnostic dynamique du territoire » : « ils ont produit une vingtaine de monographies sur tous les sujets » (R13). Concrètement, le prestataire rédige des synthèses de tous les documents et des analyses disponibles relatifs à la situation démographique, sociale, économique, et environnementale du territoire communautaire. Durant cette phase, la direction se contente de fournir les informations et de corriger les synthèses : « On leur disait : "Ça faut pas le dire comme ça, mais comme ça". C'était la première fois que les maires se parlaient, donc on y allait avec des pincettes » (R13).

Un premier diagnostic, produit en janvier 2003, est adopté en février par les conseils communautaire et de développement. Commence ensuite la deuxième phase du projet. Il s'agit de définir les objectifs et d'identifier les enjeux du territoire. Durant cette phase, le prestataire anime des tables rondes avec les communes membres, les services de l'Etat, la Région et le Département, les responsables administratifs communautaires et enfin avec le conseil de développement. Ces tables rondes aboutissent à la rédaction d'un premier document de travail, à la constitution d'un comité de pilotage, composé des vice-présidents délégués, et à la mise en place d'un groupe de travail permanent, réunissant les services administratifs des communes et de la communauté.

Ces différents groupes ont identifié quatorze objectifs pour le territoire. Ils sont soumis au conseil communautaire du 30 juin 2003 qui sélectionne trois objectifs majeurs : « renforcer le rôle métropolitain de la communauté ; permettre aux habitants d'être les acteurs d'un "bien produire" ; permettre aux habitants de bénéficier d'une "qualité de vivre". Tout au long de l'année 2004, les différents groupes se réunissent afin de décliner les objectifs du projet en actions concrètes. Les négociations qui ont eu lieu reportèrent l'adoption définitive du projet à décembre 2004.

Un projet peu participatif

De l'aveu même de son responsable, le projet d'agglomération apparaît essentiellement tourné vers les administrations et les élus : « On n'a pas eu le temps, compte-tenu des délais, de concerter beaucoup. Mais le rôle de ce projet c'était de cimenter, d'agglomérer en premier lieu les communes » (R13). Ainsi, si le texte du projet est disponible sur le site de la communauté, il n'a pas fait l'objet d'une communication spécifique. De même aucune analyse des attentes de la population ne l'a accompagné. L'implication du conseil de développement est le seul aspect participatif du projet.

Un projet opérationnel et articulé au budget

Lorsque l'on consulte le document final, il est frappant de constater que ce projet d'agglomération est un véritable programme d'action pour les élus et les services. Les trois objectifs principaux sont déclinés en cinq actions majeures elles mêmes déclinées en 90 actions concrètes.

Des « fiches action »

Pour chacune de ces actions, un responsable est désigné et une fiche formalisée. Chaque fiche-action comporte : une description de l'action à entreprendre, les objectifs quantifiés à atteindre à l'horizon 2007, le degré de priorité, les délais de préparation et de réalisation, le coût prévisible du projet et les partenaires à mobiliser.

Ces fiches servent de support à la déclinaison opérationnelle du projet dans l'ensemble des documents de planification (PDU, PLH, charte de l'environnement, contrat de baie, Schéma Directeur de la voirie d'intérêt communautaire, Schéma Directeur d'assainissement, SCOT). Mais la déclinaison du projet ne se limite pas à ces prolongements « naturels » (R13).

Un dispositif de suivi de l'exécution budgétaire et de la réalisation effective du projet

Les actions énumérées dans le projet sont traduites dans le budget communautaire « les actions sont repérées dans le budget. Ça permet un suivi d'exécution » (R13). La présentation du budget par actions sert de support à un premier mode d'évaluation du projet. En effet, lors de son adoption, le conseil communautaire avait institué « un groupe de pilotage et de suivi » placé auprès de la DGS, afin d'intégrer les actions dans « une démarche de management par objectifs » (Projet d'agglomération, 2004). Concrètement, le groupe de travail se résume simplement à organiser, une fois par an, un comité de direction générale destiné à vérifier la

conformité des actions engagées avec le projet : « Ça à lieu en fin d'année, avant les réunions et les entretiens de fixation d'objectifs. On reprend chaque fiche action. C'est un peu notre tableau de bord pour voir si les objectifs annoncés sont en voie de réalisation. C'est le premier niveau. Après il y a un deuxième niveau avec des critères plus qualitatifs où on interroge notre efficience « est-ce qu'on a mis les moyen humains et financiers là où il faut » (R13). Ce travail de suivi n'est pas formalisé directement. Il est censé transparaître dans la démarche de fixation d'objectifs aux DGA. La première évaluation formelle de la réalisation du projet par les services est fixée à la mi-2007.

Par ailleurs, l'évaluation de la réalisation du projet est confiée aux instances qui ont participé à son élaboration. Trois entités sont prévues pour assurer le suivi du projet. Tout d'abord, un comité territorial de pilotage du contrat d'agglomération, regroupant les représentants de l'État, deux élus régionaux et départementaux, six élus communautaires et le président du conseil de développement. De plus, le conseil de développement et ses cinq groupes d'étude sont censés organiser des réunions périodiques de suivi. Enfin, un « groupe de travail permanent » est institué entre les services administratifs des différentes collectivités et administrations déconcentrées. Ce groupe prépare les réunions des comités de suivi.

1.2.6 - DGA environnement, direction de la collecte et de la gestion des déchets

La direction de la collecte et de la gestion des déchets est composée de 371 agents, soit 44% des effectifs communautaires, pour un budget global de 71 millions d'Euros. Le transfert effectif de la compétence a eu lieu en 2003, amenant la communauté à reprendre aux communes les personnels et les marchés publics en cours. En 2006, 33% du tonnage de déchets est collecté par la régie communautaire, contre 67% par des prestataires privés.

Le transfert de cette compétence vers la communauté a été l'occasion d'une révision profonde du service : le périmètre des tournées a été révisé en 2004, les régimes indemnitaires ont été harmonisés dès 2003, ainsi que les temps de travail sur l'ensemble des régies en 2006. L'harmonisation s'est faite par la généralisation du régime le plus avantageux. Notons que cette harmonisation fut l'occasion de rompre avec la pratique du fini/parti et formulant la règle suivante : 35h hebdomadaires de travail en contrepartie de 10 jours de congés payés supplémentaires. Les équipements ont également été fortement modernisés : renouvellement

de 60% des véhicules et mise en place de nouveaux équipements de pré-collecte (éco-composteurs, ascenseurs à déchets).

A l'instar du cas « A », la direction a développé un système de mesure global de son activité afin de répondre aux obligations externes (conventionnement avec ADELPHE et Eco-Systèmes, obligation de présenter un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets), mais a mis l'accent sur l'intégration managériale de ces mesures.

En effet, la directrice exprime clairement l'objectif qu'elle assigne à son service : « On doit être les meilleurs. Mon objectif c'est de faire de ce service, la référence en France. Qu'on vienne chez nous pour voir comment il faut faire » (R10). Cet objectif d'excellence est d'ailleurs la raison du recrutement de cette directrice. Recrutée par un chasseur de têtes, elle fait partie des experts reconnus du domaine : ingénieure des eaux et forêts, elle fut mandatée par le Commissariat Général au Plan pour rédiger un rapport prospectif sur les questions de management environnemental. Outre cette expertise, la directrice a complété son parcours d'ingénieure par une formation management.

Le management de la direction de la collecte s'oriente sur deux axes : la démarche qualité et la politique de valorisation.

1.2.6.1 - La démarche qualité : moyen de fédérer l'ensemble des dispositifs de mesure

Toute l'activité de la direction est soumise à un contrôle : « on a des indicateurs pour tout ici, tout est chiffré » (R10).

Initialement, l'activité de mesure a été développée pour répondre à quatre demandes : renseigner les indicateurs exigés dans le rapport public annuel ; renseigner les conventions d'objectifs passées avec les éco-organismes ; suivre et contrôler les contrats de DSP; prolonger la démarche de fixation d'objectifs impulsée par la DGS en la déclinant à chaque agent de la direction.

L'obligation de mesurer les activités a conduit la direction à créer une cellule statistique. En 2004, un statisticien est recruté afin de « permettre de sortir à tout moment toutes les informations nécessaires » (R10). Il a accès à l'ensemble des bases de données de la direction. Très rapidement se pose le problème de la lisibilité de la quantité importante de données

productibles. Le développement du SIG fournit une occasion à la direction de mettre en place une présentation spatiale des indicateurs existants. Un ingénieur territorial rejoint, en 2005, le service statistique afin d'opérer le basculement des données sur le SIG. Outre une présentation plus conviviale, le SIG opère une première centralisation des données en permettant d'élaborer des « indicateurs de performance, par secteur, par commune, par benne, par tournée, par agent » (R10).

Les indicateurs développés concernent différents axes de performance tels que le coût de la collecte et du traitement, la satisfaction des usagers, la fréquence des collectes, le volume et le coût des DMA collectés par habitant ventilés par densité géographique, l'évolution de la quantité de déchets récoltée par habitants, la contribution des recettes de valorisation à la couverture de l'ensemble des coûts; le taux de mise en décharge (stockage) pour l'année N; la variation du nombre de réclamations entre l'année N-1 et N; le taux d'absentéisme pour l'année N; la pérennité des installations majeures de traitement; le coût net TTC du service par habitant pour l'année N.

En 2006, la direction cherche à formaliser et faire reconnaître la qualité de sa gestion en lançant un processus de certification ISO 9001 du service collecte : « La démarche ISO permet d'être reconnu au niveau international, c'est aussi pour moi un support méthodologique au niveau du management » (R10). La cellule statistique est rebaptisée "cellule qualité" et devient le pilote de l'analyse des processus de la direction, au début de l'année 2006.

La préparation à la certification ISO se concrétise par l'organisation de trois séries de réunions en 2006 et 2007, où la cellule qualité intervient dans chaque unité opérationnelle afin de :

1) Présenter la démarche qualité : « on est venu avec nos présentations *PowerPoint* et on a dit que l'on se lançait dans la certification ISO » (R15). Puis, une présentation des objectifs de la démarche est faîte « on leur a dit : "Y'a deux idées clés dans la qualité : c'est travailler ENSEMBLE à l'amélioration et l'efficacité du service, et développer une vision TRANSVERSALE" » (R15). La cellule qualité présente enfin le mode de travail retenu pour les réunions ultérieures : « on allait travailler sur les processus, les cartographier ensemble pour comprendre la contribution de chacun à la satisfaction du client final. Qu'on réfléchirait ensemble sur : "Qui sont nos clients ? Quels sont nos services ? A quoi on sert ? Que fait-on

pour satisfaire le client ? Quelles sont nos activités pour répondre aux besoins du client ?" Bref, le truc I.S.O. classique » (R15).

2) Accompagner les unités à la formalisation des processus. Appuyée par un cabinet de conseil chargé d'une étude sur les coûts et l'optimisation du service, la cellule qualité conduit 26 réunions qui consistaient en trois points : « définir les processus clés, faire l'état des lieux des dysfonctionnements et voir comment ils étaient gérés, enfin réfléchir ensemble à des procédures « actions correctives et préventives » sur ces dysfonctionnements » (R15).

3) Formaliser des engagements de service. Sur la base des informations récoltées, la cellule qualité rédige des fiches d'amélioration pour chaque processus. Elles sont présentées en comité de pilotage (interne à la direction) et en comité ISO (en présence des consultants et des organismes certificateurs) dans le cadre d'un audit blanc de pré-certification conduit en 2007.

L'ensemble de cette démarche est validé par la certification ISO 9001 version 2000 obtenue par la direction de la collecte et de la gestion des déchets au début de l'année 2008.

Par delà le formalisme de la démarche, la certification ISO accompagne un discours managérial axé sur le management par objectifs et l'orientation client. En effet, la démarche qualité sert de support à l'ensemble des réunions de pilotage : « Chaque mois, toutes les unités sont passées en revue, et on se réfère maintenant aux processus qu'on a identifié et aux fiches qu'on a réalisé. Et vu que les gars on pu contribuer à la définition des objectifs, on peut exiger qu'ils s'y tiennent […] Donc ça fait le lien entre les données budgétaires qu'on a et les indicateurs de production. Ça nous a permis de bâtir des indicateurs plus fins, plus objectifs, qui mesurent ce que l'on peut faire et si on le fait. Du coup, on décline cela au niveau de l'évaluation des agents» (R10). En effet, la direction insiste sur le fait que les objectifs vont du général au particulier : « On a une procédure de fixation d'objectifs et elle concerne tout le monde. Dans mon service tout le monde sait ce qu'il a à faire.Du gars qui court derrière les bennes au directeur qualité » (R10). D'autre part, l'orientation client, valeur puissamment promue par les référentiels I.S.O. 9001, est un élément structurant du discours de la direction. Celle-ci a engagé dès 2004 des dispositifs de gestion de la relation client et de mesure de la satisfaction. Nous présentons ces initiatives ci-après, dans la mesure où elles s'inscrivent dans la politique de valorisation menée par la direction.

1.2.6.2 - La politique de valorisation : un esprit, des dispositifs et un indicateur

Le volontarisme managérial va de pair avec la réaffirmation des principes de service public : « Nous sommes des professionnels, des industriels avec un sens très fort du service public. N'allons pas par quatre chemins : l'excellence de la communauté c'est avant tout l'excellence de mon service. Puisque mon budget est l'un des plus importants, de l'excellence de mon service dépend l'excellence de la communauté en matière d'efficience, d'équilibre financier de développement durable et de satisfaction des usagers. En plus, si mon service est vraiment pensé pour le territoire communautaire, avec 44% des effectifs, alors on ne pourra pas dire que la communauté c'est le truc de [la ville centre] » (R10). La conséquence du devoir d'excellence évoqué par la direction est une politique de valorisation englobant tous les aspects du service : « On valorise tout et on valorise fort » (R10). Une valorisation qui se décompose en : valorisation des agents et du service auprès des usagers, valorisation de la relation de service, valorisation économique des déchets.

La valorisation des agents et du service

Curieusement, dans un univers aussi syndiqué et sensible que la collecte des déchets, la mise sous contrôle des activités individuelles ne s'est accompagnée d'aucun mouvement de grève depuis 2002. Une première explication est fournie par l'harmonisation des salaires et des modes de travail sur le régime le plus avantageux. De surcroît, les agents bénéficient d'incitations propres à la communauté : tickets restaurants, primes d'aide aux vacances. Une deuxième explication réside dans le fait que la fixation d'objectifs n'est pas accompagnée de sanctions négatives en cas de non atteinte. Il s'agit avant tout de stimuler, par l'attachement à l'atteinte des résultats.

Une troisième explication est fournie par l'effort de requalification symbolique conduit par la direction. En effet, la direction mène une politique de communication interne et externe importante en vue de faire reconnaître la valeur du travail mené par les agents en charge de la collecte. Ainsi, une manifestation annuelle est conduite où tous les *rippers* et conducteurs d'engin se réunissent en présence des élus communautaires, du président et de la presse. De surcroît, la communauté organise une communication spécifique sur la collecte par l'achat d'espaces publicitaires dans la presse locale, la formulation d'un slogan « un territoire, des hommes, des services. La communauté s'engage avec eux pour l'environnement ». Notons que ce budget de communication institutionnelle est différencié des budgets accompagnant le développement de la collecte sélective (campagnes de sensibilisation, animations

pédagogiques et ambassadeurs du tri). En interne, la valorisation des agents passe par un comportement original de la hiérarchie. Ainsi, lors de l'entretien la directrice se lève et endosse la tenue de *ripper* (gilet de signalisation, casque de protection et gants) et déclare non sans fierté : « on a un nouveau DGS. Plutôt que de lui expliquer comment fonctionne notre service, il participe à la collecte des déchets. Demain, à quatre heures du matin, le DGS et moi on met la tenue et on va suivre la collecte des déchets. Alors ça permet au directeur de voir comment on travaille mais surtout cela fait plaisir aux agents. Je crois vraiment qu'on a revalorisé leur métier » (R10).

La valorisation de la relation de service

A côté de la valorisation des agents et avant le lancement de la démarche qualité, la direction a mis en place de nombreux outils de gestion de la relation aux usagers/clients.

Des enquêtes de satisfaction

En 2004 la communauté commande une enquête de satisfaction à un institut de sondage. Suite au recrutement du statisticien, la direction choisi de réaliser elle-même cette enquête à partir de 2005. Cette enquête sert d'outil de mesure de l'écoute client dans le cadre de la certification ISO et est désormais administrée en continu sur le site internet du service. On remarque donc une dégradation de la méthode utilisée car le recours à un prestataire garantissait l'obtention de 1000 répondants tandis que la consultation du site n'est pas maîtrisable.

Le suivi et le traitement des réclamations

Dans la mesure où la grande majorité des appels et doléances reçues à *Allo Agglo* concernait les déchets, la direction a récupéré la gestion de ce numéro afin de traiter plus rapidement les demandes. Depuis 2006, la cellule qualité réalise des statistiques sur le nombre et l'objet des appels qui sont transformés en objectifs à atteindre (indicateur établi en 2007: baisser le nombre de réclamations de 10%). D'autre part, conformément au principe « un courrier = une réponse » fixé par la direction de la proximité, la direction a mis en place une main courante pour dater les arrivées de courriers de réclamations et y répondre en 15 jours (678 courriers reçus et traités en 2006). Ces données sont utilisées par la direction pour fixer des objectifs et négocier des bonus/malus avec les délégataires.

Panel et « focus groups »

Si les deux outils précédents sont les premiers leviers de la direction pour évaluer la satisfaction des usagers, à partir de 2006 de nouveaux modes d'écoute ont été testés. Afin d'aller au devant des réclamations, un panel d'employés du service, habitant sur le territoire, a été sollicité pour alerter la direction sur les problèmes rencontrés : « Ce sont nos représentants environnement ». D'autre part, la direction avec l'aide de la direction de la communication a organisé des *focus groups* avec des habitants dans deux quartiers « pour comprendre la perception qu'ils ont du tri sélectif » (R10).

Un site internet dédié

La direction dispose, depuis 2006, d'un site internet spécifique. Lors de la connexion, un *pop up* invite à remplir le questionnaire de satisfaction. Le site contient des informations pratiques (où, quand et comment déposer les déchets), des documents pédagogiques sur la collecte sélective et sur ce que deviennent les déchets. Le rapport annuel y est disponible avec une actualisation plus fréquente et une présentation plus conviviale.

La valorisation économique des déchets

C'est l'axe sur lequel la direction communique le plus. Différentes valeurs s'y synthétisent : des valeurs d'efficience de la gestion, des valeurs de développement durable et des valeurs communautaires. Ainsi, la directrice considère qu'un de ses principaux indicateurs de performance est le montant des recettes issues de la valorisation des déchets : « On a un budget de 60 millions d'euros dont tout de même 3 millions de recettes qui viennent de la vente de matériels valorisés » (R10). Un peu abruptement, la directrice utilise ce chiffre pour affirmer que « la communauté a réellement réalisé des économies d'échelle » (R10). Ensuite, il est affirmé qu'en plus des économies d'échelles, la qualité du service s'est améliorée, notamment sur le développement durable. Cette victoire sur les deux tableaux est alors présentée comme le résultat de la communautarisation des déchets. En effet, le développement de la collecte sélective accompagne généralement le regroupement de la gestion des déchets. Selon la directrice, il a permis la professionnalisation du service : « Avec la communauté on a une structure professionnelle, j'insiste professionnelle qui traite spécifiquement le problème, le sujet de déchets. On a créé une industrie qui n'existait pas il y a dix ans. Elle ne pouvait pas exister avec les syndicats intercommunaux. Ils n'avaient qu'une des compétences et ne pouvaient pas réfléchir et optimiser comme on le fait aujourd'hui. Avec

le transfert, on a pu développer un véritable projet stratégique du service et consolider le métier» (R10).

Un benchmarking « maison »

Afin de mettre en avant la valorisation économique des déchets auprès des agents, des usagers et des élus, le statisticien est chargé de diffuser ponctuellement un questionnaire aux autres intercommunalités afin de comparer les niveaux de valorisation en fonction des recettes et du volume global de déchets collectés.

1.2.7 - DGA transports et infrastructures

La DGA transports et infrastructures est composée de 106 personnes uniquement pour sa gestion administrative. Cette DGA est en charge des grands projets de la communauté, notamment avec la mise en place du tramway. Elle est divisée en trois directions : infrastructures et patrimoine communautaire ; déplacements, transports et stationnement ; tramway. Nous nous concentrons sur ces deux dernières directions.

1.2.7.1 - Direction Tramway : contrôler, contrôler entre « la carotte, l'onguent ou le coup de pied au cul »

Pour le meilleur et pour le pire, le tramway est le symbole de la communauté : incarnation matérielle d'un projet d'organisation des déplacements financé à l'échelle intercommunale et incarnation des défaillances des modalités d'attribution des marchés publics.

Tout le travail de la direction du tramway doit se lire à l'aune de l'affaire. Un premier indice est fourni par la structuration du service. Le responsable tramway dont la mission est « de livrer le tram » (R12) a été recruté suite à l'émergence de l'affaire pour réorganiser le service et faire face à la crise. Recruté par un chasseur de têtes, il incarne l'expertise en la matière. Ancien directeur de la filiale anglaise d'un des deux groupes d'ingénierie spécialisés dans les tramways, il a réalisé une dizaine de projets en France. Dès son arrivée, il étoffe très fortement le service en recrutant 25 collaborateurs supplémentaires : « On est énormément fournis, parce qu'on se méfie terriblement de notre maître d'œuvre. Cette défiance a justifié ce renforcement. Notre maître d'œuvre a été mis en examen pour avoir versé des commissions à un élu de l'agglomération qui a fait des pieds et des mains pour être à la commission d'appel d'offres. Donc, on a craint le pire : une annulation du contrat pure et simple nous laissant avec

les entreprises en face sans maître d'œuvre. On a même envisagé à un moment de résilier le marché. Dans cette optique là, on a dit : " Il faut muscler la direction tramway pour faire face si on était privé de maître d'œuvre. Même si ça ne se produisait pas, sachant que notre maître d'œuvre n'est pas très bon, il nous faut du monde pour le surveiller de très près » (R12).

Au total, la direction comporte 50 personnes réparties entre cinq services : finance et administration, communication, travaux et infrastructures, génie civil, systèmes d'équipement.

L'essentiel du travail des trois derniers services consiste à contrôler les deux maîtres d'œuvre « chacun surveille la manière dont se déroule tel ou tel contrat de travaux puisqu'on a deux gros contrats de maîtrise d'œuvre » (R12). Ces maîtres d'œuvre jouent le rôle d'interface entre la communauté et les multiples prestataires impliqués dans le projet : «Ils sont censés finaliser la conception, conduire les appels d'offre et nous aider à choisir les meilleurs candidats. Ils sont chargés de suivre l'exécution des travaux jusqu'à nous en proposer la réception. Ils sont l'interface entre nous et les entreprises » (R12). En théorie, la communauté est donc censée piloter les prestataires à partir des maîtres d'œuvres dans une relation de type client fournisseur : « Si on donne un ordre direct à l'entreprise, on déresponsabilise notre maître d'œuvre qu'on paye pourtant pour faire ce boulot » (R12).

Pourtant l'absence de confiance entre la direction et les maîtres d'œuvre conduit à une transgression de cette répartition des rôles : « Ça positionne les gens dans un rôle un peu hybride de client mais aussi de contrôleur assez précis de la manière dont le maître d'œuvre agit. On en vient à vouloir regarder par-dessus l'épaule de chaque membre de la maîtrise d'œuvre, voire à lui tenir le crayon ou à l'obliger à agir comme on souhaite. C'est un positionnement très inhabituel, très inconfortable parce qu'on est en permanence en train de se dire "mais je fais de l'ingérence, je le déresponsabilise. Et plus je l'infantilise plus je me retrouve à tout porter. D'un autre côté, je ne vais pas non plus accepter qu'il ne fasse pas son boulot parce qu'il y a le projet qui en pâtit derrière". Sans arrêt il y a cette hésitation. Le gros problème de mon équipe pour l'instant est un problème de positionnement entre un simple rôle de client exigent et un participant par défaut à l'acte de construire et à l'action du maître d'œuvre » (R12). Cette situation ambigüe se traduit concrètement par un positionnement tantôt inquisiteur, tantôt compréhensif : « on joue avec la carotte, l'onguent ou le coup de pied au cul au maître d'œuvre. On est tous à souffler le chaud et le froid » (R12).

Les conséquences directes de cette méfiance sont l'internalisation et le renforcement du contrôle opéré par la direction. Ce contrôle consiste à produire un « rapport d'avancement » mensuel. Initialement cette tâche était déléguée à un assistant à maîtrise d'ouvrage qui produisait un rapport trimestriel. Mais le renforcement de la direction à conduit à mettre sur pied une cellule transversale aux trois directions opérationnelles, la cellule « Ordonnancement, Pilotage et Coordination » (O.P.C.) qui a pris le relais du prestataire. Le reporting est désormais interne. La production du rapport d'avancement est un moyen d'organiser la remontée des informations en interne et de fixer la position de la direction vis-à-vis des maîtres d'œuvres. En effet, chaque semaine, une réunion est organisée entre le directeur et les responsables des cinq services, qui donne lieu à la rédaction d'un compte-rendu diffusé à l'ensemble de la direction : « En continu c'est bien plus par ces contacts et ces réunions périodiques qu'on vérifie qu'on est bien en phase sur la manière dont on doit gérer le projet. Je veux savoir comment se déroule le contrat, ce qui est en train de se tramer entre le maître d'œuvre et l'entreprise. Je ne veux pas être informé 6 mois après d'un gros problème contractuel. Le boulot c'est d'acquérir une connaissance intime du déroulement du contrat, qu'il n'y ait pas de bombe qui sorte au dernier moment » (R12). L'organisation de la remontée d'informations sert à la direction à gérer son positionnement hybride entre client et contrôleur. Vu que ce positionnement oscille dans le temps, l'important est qu'à chaque phase il y ait une cohérence au niveau de l'ensemble de la direction : « La grande difficulté c'est que l'ensemble des troupes suive parce qu'il est très facile d'avoir des inversions de phases complètes où en haut de la structure on est dans une phase constructive, alors qu'en bas ils en étaient encore à la consigne : "il faut taper dessus à bras redoublés" » (R12).

La difficulté à contrôler la performance de la direction et du projet

Le directeur est le seul responsable à faire part du découplage entre les objectifs qui lui sont assignés dans le cadre de la procédure communautaire et son travail quotidien. S'il décline lui-même la démarche au niveau de ses responsables de services et qu'il semble assez satisfait du « doux mélange de discussion ascendante et descendante » (R12) que suscite la démarche, il considère que sa périodicité annuelle rend l'exercice « très théorique » et lui enlève toute influence décisionnelle : « les objectifs sont pas faits pour prendre des décisions » (R12).

Le caractère abstrait des objectifs fixés est, selon lui, relatif à la difficulté classique d'évaluer des projets non routiniers : « Construire un tram c'est un événement exceptionnel, vous n'avez pas de références, c'est extrêmement difficile à évaluer. Donc je pense qu'il n'y a pas vraiment de critères » (R12). Faisant référence aux nombreux impondérables émergents lors de la

conduite des travaux, et au système de contrôle évoqué plus haut, le directeur en vient à distinguer deux niveaux de performance : celle du projet et celle de la maîtrise d'ouvrage.

La mesure de la performance du projet repose sur des critères relativement tangibles : respect du budget, des délais, absence de dysfonctionnements et durabilité des infrastructures : « Il faut que l'objet soit aussi beau et performant que sur la plaquette de vente. Donc cette performance, c'est le respect des objectifs assignés au projet » (R12). Mais cette performance mesurable est la performance globale de tous les acteurs impliqués dans le projet. L'imputation de responsabilités propres à chacun semble plus délicate aux yeux du directeur : « Après il y a un truc plus "sioux" qui consiste à isoler les performances des différents acteurs dans la chaîne de production. Et ça devient impossible puisque chaque projet a été confronté à des difficultés qui lui sont propres. Donc, il n'y a pas de ratio. On peut difficilement établir une jauge d'un bon ou d'un mauvais maître d'ouvrage, dispendieux ou économe» (R12). Pour le directeur, dans le cadre de grands projets structurants, un contrôle pertinent ne peut se fonder que sur l'expérience professionnelle et donc, finalement, un contrôle clanique : « Le monde des tramways est un monde très petit en France. Il y a principalement deux sociétés qui ont une très solide expérience de conception et de réalisation de tramways. Et donc, ces acteurs là, quand vous les avez autour de la table, ils viennent avec leur expérience, leurs références des autres villes. Les retours d'expériences sont facilités par cette taille là. Le savoir-faire s'est dispatché et d'ailleurs, dans ce microcosme là, les gens sont très souvent débauchés d'une boîte pour être embauchés par une autre. Typiquement, j'étais avant dans le bureau qui a construit le tram de Strasbourg, Grenoble, Lyon, Montpellier. Donc je suis venu aussi avec un bagage. Y'a que ça qui peut permettre de juger la performance en mode projet » (R12)

Informer, écouter les habitants, traiter les réclamations

Outre le suivi des prestataires, la direction développe de nombreux outils de gestion de la relation aux habitants et riverains des travaux. Vu le caractère stratégique du projet, cette relation est prise en charge directement par la communauté. Les supports de communication globale sont réalisés par la direction de la communication. Mais la direction tramway a déployé 9 agents en permanence sur les chantiers, pour accueillir le public et enregistrer les réclamations. Ensuite, deux agents sont affectés au traitement des réclamations « Ils ne font que traiter par écrit. Ils vont voir les gens sur place, constater, photographier les fissures et s'efforcer de traiter d'une manière humaine. Ils passent beaucoup de temps à rencontrer les

gens sur le terrain pour montrer qu'on n'est pas une administration kafkaïenne, froide, enfermée dans son bunker, répondant au bout de 3 mois. On s'efforce d'être assez réactifs et d'aller voir les gens et de leur permettre de nous expliquer leurs problèmes » (R12). La direction communique également vers un segment spécifique d'usagers : les commerçants riverains des travaux. Outre une réunion mensuelle avec la fédération des entreprises et l'institution d'une commission d'indemnisation amiable, la direction organise des voyages pour convaincre les commerçants « irréductibles » : « Il est très classique qu'une bande de commerçants un peu rebelles soient emmenés à Nantes ou Montpellier pour rencontrer des commerçants qui leur disent : "on y croyait pas, on a souffert pendant les travaux. Mais, finalement, c'est une bonne chose" » (R12).

1.2.7.2 - Direction déplacements, transports et stationnement

Cette direction, composée de 27 personnes, organise les déplacements à l'échelle communautaire. La communauté a récupéré quatre réseaux de transports urbains et inter-urbains organisés à 90% en DSP. Dès le transfert effectif de la compétence, la communauté a décidé de réunir l'ensemble du réseau au sein d'une seule DSP afin de faciliter la mise en cohérence de l'offre et de la tarification. Au terme d'une procédure de 15 mois, la DSP est adoptée le 1er juillet 2004. Dès 2005, un nouveau réseau de transport est créé : une nouvelle charte visuelle est installée, certaines lignes sont étendues, d'autres sont créées. Par ailleurs, une tarification unique est proposée sur l'ensemble du territoire communautaire. En 2006, les tarifs spécifiques à chaque type de public (scolaires, étudiants, bénéficiaires de la C.M.U., personnes de plus de 65 ans non imposables) sont harmonisés.

Le pilotage par les indicateurs de performance

Cette DSP place la direction des transports dans une situation de contrôleur du délégataire avec pour principal levier d'action des incitations financières sous forme de bonus/malus. L'essentiel de son travail consiste ainsi à définir les indicateurs servant de base au calcul de ces incitations : « La définition des règles de mesure et des indicateurs a été un de nos chantiers les plus importants. Parce que, quand on fait du transport public, on ne fait pas des indicateurs pour faire des indicateurs» (R3). Les indicateurs de performance sont considérés comme le principal levier d'influence de la direction sur le délégataire. Pour la responsable, la qualité des indicateurs détermine la pertinence des interactions qu'elle entretien avec le délégataire et *in fine* la qualité du service rendus aux usagers. Cette importance accordée aux indicateurs est favorisée par la volonté de certains élus de faire de la communauté la référence

en matière de pilotage par les indicateurs. En effet, un des vice-présidents est responsable d'un groupe de travail national sur les indicateurs de performance dans les transports publics : « Donc il ne fallait pas être à la traîne, et ça aurait été bien vu d'être, un peu, un exemple » (R3).

Pour mener à bien ce pilotage par indicateurs, la communauté a encore une fois eu recours à l'expertise. En effet, la directrice recrutée en 2005 par un chasseur de têtes, était en poste au sein d'une des deux plus importantes autorités organisatrices de transports publics en France. Très habituée à la mise en place d'indicateurs, elle instaure un système global de mesure de la performance en développant une série d'indicateurs qui couvrent l'ensemble de la fonction transport : indicateurs financiers, indicateurs de qualité environnementale, indicateurs d'offre de service, indicateur d'efficience et d'efficacité… : « Il faut tous types d'indicateurs » (R3).

La qualité, axe fort de la performance du service

Dans cette panoplie, les indicateurs de qualité de service et de satisfaction ont un poids important : « Tout ce qui est indicateurs qualité, j'en fait depuis des années, c'est ma marque de fabrique. Je suis très attentive à la qualité de service, et puis je fais pas mal d'enquêtes de satisfaction ». En effet, plusieurs dispositifs de mesure de la qualité servie et perçue sont développés par la direction avec l'aide de consultants, d'instituts de sondage et avec la participation du prestataire. L'objectif de ces mesures et de préparer l'obtention rapide de la certification NF : « On a fait des critères qui proches de la certification NF pour ensuite pouvoir y basculer facilement. Donc on ne fait pas du NF, mais on s'en inspire beaucoup » (R3).

Les dimensions couvertes par ces dispositifs de mesure concernent : le taux de fréquentation des lignes proposées, la mesure des attentes des usagers en terme de couverture géographique et d'amplitude horaire (enquêtes Origine-Destination menées sur sites), le niveau de satisfaction des usagers (enquête téléphonique par un institut de sondage), l'information des usagers (engagement de service concernant le niveau d'offre, la gestion des courriers et l'accueil dans les agences ; développement de dispositifs d'information innovants tels que l'envoi de S.M.S. aux abonnés ou les informations embarquées dans les bus et points d'arrêts), la propreté des véhicules (système itinérant de mesure : des contrôleurs renseignent les indicateurs de propreté sur *Pocket PC*, qui sont directement synthétisés dans un tableau de bord consultable par la direction) et enfin l'accessibilité du service (modernisation du parc :

95 bus accessibles sur 330, 30 quais modifiés , tramway entièrement accessible). Ces indicateurs sont formellement rapportés à des données financières et permettent de calculer des indicateurs synthétiques tels que : le budget transport par déplacement, les dépenses d'exploitation par déplacement.

Des indicateurs pour produire du sens, pas des chiffres

Pour l'ensemble des mesures développées la directrice s'investit dans la définition des modes de calcul et veille à leur pertinence opérationnelle. La production d'indicateurs sert en premier lieu au contrôle et à l'influence des actions futures du délégataire. Le reporting auprès des élus et du DGS est ici secondaire. Cette prépondérance du pilotage sur le reporting se répercute dans les modalités de conception des indicateurs. L'objectif recherché est de produire du sens, un sens construit et partagé entre les différentes parties prenantes. Par exemple, la construction de l'indicateur de propreté des bus repose sur un travail de définition partagé, où les référentiels externes ne sont pas systématiquement repris, mais soumis à l'analyse de leur intérêt dans la situation présente : « On a beaucoup travaillé avec l'exploitant sur la qualité. On lui a dit : "On va essayer de définir ensemble ce qu'on appelle un bus propre". Et c'est parce qu'on a fait ce cheminement avec eux qu'on a aujourd'hui des indicateurs dans lesquels ils se reconnaissent. Ça ne s'impose pas. On a pris des exemples qui existaient déjà pour se demander s'ils nous semblaient pertinents. Il y a des choses que l'on a prises et d'autres que l'on n'a pas prises parce que ce n'était pas adapté au réseau. L'indicateur de propreté s'est construit progressivement. Après avoir défini ce qu'est la propreté, il faut définir les niveaux exigés. Et c'est difficile. Tous les niveaux se font en général à dire d'experts. Nous, on n'a pas fait ça. On a pris nos indicateurs qualité, nous sommes allés les mesurer dans des réseaux qui étaient de bonne qualité et on a dit: "le niveau où vous devez arriver, c'est ça". Donc, on a fait des choses qui se voulaient très pragmatiques » (R3).

Cette élaboration partenariale des indicateurs, ne relève pas d'un discours technico-poétique sur l'intérêt et la noblesse du management participatif. Elle vise à clarifier au maximum les indicateurs afin d'appliquer des sanctions au prestataire en cas de non respect du cahier des charges : « Quand on est dans une autorité organisatrice, on ne peut pas faire les indicateurs tout seul. Mon rôle c'est d'animer et d'impulser un certain nombre de choses plutôt que de dire c'est comme ça…Quand on vérifie leur travail, on a vraiment un rôle de contrôle, si ce n'est pas fait on met des pénalités. Mais quand on fait les indicateurs il faut d'abord avoir une démarche partenariale pour que tout le monde se l'approprie et après on définit des seuils…

Et là on revient à la notion de contrôle. Il y a des moments où il faut travailler en partenariat, des moments où il faut travailler en contrôle. Et ce partenariat, c'est pas du discours fleur bleue, ça oblige à poser la question de : "comment on mesure concrètement ? ". Là où j'étais avant, on ne l'avait pas fait et on s'est retrouvés avec des indicateurs immesurables. Donc l'exploitant disait : "vous êtes gentils mais vous ne pouvez pas me pénaliser puisqu'on ne peut pas mesurer…". On définissait les niveaux sans avoir défini les règles de mesure et finalement on ne pouvait plus sanctionner» (R3). La construction partenariale des indicateurs en présence d'intérêts divergents est perçue comme un moyen de raffiner et détailler le système de mesure tout autant que de définir progressivement les rôles et relations entre la direction et l'exploitant.

On pourrait multiplier les exemples pour lesquels la directrice s'attache à déconstruire les indicateurs pour mettre à jour les ambiguïtés et distorsions de leurs modes de calcul. En effet, la directrice nous raconte qu'elle a mis publiquement « par terre » les indicateurs élaborés par le groupe de travail national sur la performance des transports. Par exemple, pour mesurer l'offre de service : « Ils mettaient l'offre kilométrique. Sauf que, quand on a du tramway, on le compte comment? Le tramway fait quatre fois la capacité d'un bus. Est-ce que c'est quatre fois plus de kilomètres? C'est pas compliqué, mais il faut expliquer comment on le compte? J'ai proposé deux modes de calcul : soit le kilomètre bus/métro, soit le kilomètre que voiture/métro, c'est-à-dire que quand le métro a trois rames, il vaut trois fois plus que le bus ». Idem avec l'indicateur « Voyage par habitant » : « Ça ne veut rien dire en transports en commun, parce qu'on y compte les correspondances. Si quelqu'un passe d'un bus à un autre, ça fait deux voyages. Donc, il faut compter le déplacement. L'idée n'est pas mauvaise mais la définition n'était pas bonne » (R3).

L'idée qui se dégage de cette critique fine des indicateurs du groupe de travail est que la construction d'un indicateur doit émaner de problèmes empiriques et que la réflexion doit se confronter au terrain pour éviter les effets pervers : « Quand j'ai vu les 120 indicateurs, j'ai vu que c'était une usine à gaz. J'ai connu ça en début de carrière quant le ministère faisait remplir des questionnaires tellement longs que les entreprises ne s'embêtaient pas. Elles le remplissaient une fois, puis l'année d'après elles disaient "Qu'est-ce qu'on a fait cette année? 2%" et elles mettaient 2% partout […] Il ne faut pas faire des indicateurs pour faire des indicateurs. Il faut toujours revenir vers le terrain. Il faut que ce soit interactif. Je travaille beaucoup avec [XXX] sur les problèmes de qualité et on est très différents. Lui est plutôt

théoricien et moi, plutôt praticienne. Quand on travaille ensemble c'est marrant parce qu'on affronte deux cultures et à chaque fois on progresse tous les deux. Il va me dire "Pourquoi tu fais ça?" et moi je vais lui dire "Ce que tu me demandes, c'est une usine à gaz". Mais petit à petit, je vais me dire : "C'est intéressant ce que tu me disais" et on va faire un truc qu'on n'aurait pas fait avant. C'est pour ça que la confrontation c'est important » (R3).

Cette conception interactive et empirique des indicateurs amène la directrice à refuser de produire tant un indicateur synthétique « qualité/coût » de l'ensemble du service, qu'un rapport exhaustif présentant l'ensemble des données relatives au service transport. Le rapport trimestriel qu'elle réalise en direction de la DGS et des élus comporte ainsi une vingtaine d'indicateurs.

Conclusion analyse descriptive

L'analyse descriptive a permis de recenser 57 outils de gestion dans la communauté B. Celle-ci apparaît donc significativement plus équipée que la communauté A. Ce recensement a permis de mettre en évidence que les outils de gestion ont été mis en place très rapidement, exprimant une volonté d'innover et d'afficher une forte culture organisationnelle.

Une mise en place rapide

La rapidité de la mise en place des outils est frappante. Durant la première année, alors que la communauté est encore quasiment virtuelle, plusieurs dispositifs servant à donner une capacité de vision aux dirigeants sont mis en place. Parmi ceux -ci on trouve déjà des outils de pilotage. L'année de la prise en charge des compétences et de l'affaire des marchés truqués coïncide avec une croissance fulgurante du nombre d'outils. Les procédures sont formalisées dans la plupart des services supports, les services opérationnels s'équipent de tableaux de bord, le contrôle de gestion devient opérationnel et les dispositifs d'écoute et de communication fleurissent dans la plupart des services en contact avec les usagers. Cette fulgurance peut être vue comme une réaction à l'affaire, imprégnée de la conviction qu'il faut vite « serrer les boulons » de la mécanique communautaire. Mais elle exprime également la volonté de rendre palpable l'excellence de la communauté en interne comme en externe. La structuration de l'organisation par les outils de gestion se poursuit à un rythme élevé en 2004,

avec pour but essentiel de mettre du lien entre les directions et entre les agents. Les démarches transversales se multiplient et la culture organisationnelle commence à être formalisée. Il s'agit également d'aligner l'organisation sur les attentes des usagers en incorporant les mesures d'écoute et de satisfaction des usagers dans le pilotage des activités. L'année 2005 marque la stabilisation de la communauté. Il s'agit de fiabiliser et raffiner les dispositifs existants. Enfin, en 2006, on voit apparaître, essentiellement dans les directions de la collecte et des systèmes d'information des dispositifs qui visent à explorer de nouvelles pistes de développement et de nouvelles manières d'interagir avec les usagers.

Tableau 3.4 : Outillage des services et structuration de la communauté B

Année	Nombre d'outils	Finalités des outils	Phase de gestion	
2002	6	Formulation des objectifs stratégiques, analyse prospective	**Donner une vision :** faire émerger les finalités de l'institution et identifier ses marges de manœuvre. Le souci du pilotage est matérialisé avant même l'exercice des compétences.	**Création institutionnelle** ↓
2003	20	Pilotage et optimisation des activités, gestion de la relation usagers, mise en place de procédures	**Serrer les boulons pour exceller :** formaliser les relations et les connaissances dans tous les recoins de l'organisation pour démontrer l'excellence de la gestion. Le management structure l'institution.	
2004	15	Retour d'information sur les usagers, décloisonnement et mise en cohérence des services	**Aligner :** faire de l'organisation un ensemble cohérent et non une juxtaposition de métiers. Multiplication des démarches transversales. Les dispositifs de mesure de la satisfaction et d'écoute des usagers sont intégrés dans le pilotage des activités, les services tentent de s'aligner sur leurs attentes.	**Optimisation de la dépense publique locale** ↓
2005	10	Informatisation, renforcement des capacités de contrôle et construction d'indicateurs	**Raffiner :** les outils développés complètent et précisent des dispositifs développés plus tôt. Recherche de données plus fiables, plus fréquemment informatisées.	
2006	6	Démarche qualité client, stratégie de service	**Explorer :** remettre en cause les façons de penser le rôle des services et la façon dont les usagers l'appréhendent. Relance d'une réflexion stratégique et test d'innovations managériales	

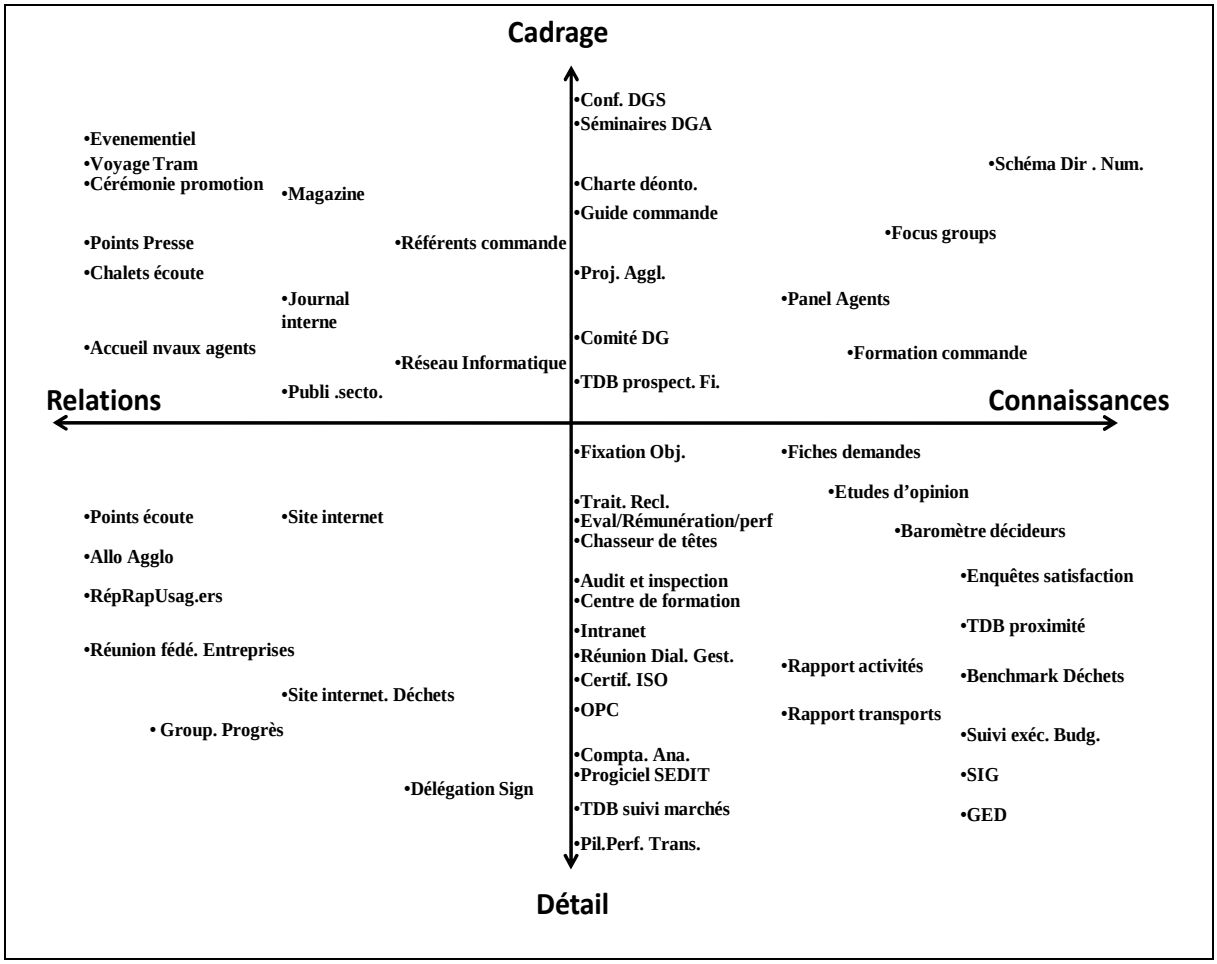
Une volonté d'innover

Si la plupart des outils mis en place sont déjà connus et pratiqués dans d'autres organisations publiques ou privées, l'accumulation massive de ceux-ci constitue en soi une forme

d'innovation, motivée par la volonté de se démarquer des pratiques traditionnelles. D'autre part, si vis-à-vis du secteur privé, les outils comme les *focus groups*, les panels ou le recrutement par chasseur de têtes sont d'usage courant, ils sont rares dans les organisations publiques locales. En d'autres termes, la communauté a tendance à vouloir être en pointe dans l'utilisation d'outils de gestion. Cela se caractérise dans un nombre limité de directions par une tendance à aller piocher directement dans les solutions managériales développées dans le secteur privé, plutôt que d'observer les effets de leur transposition dans d'autres organisations publiques. On a donc bien affaire à une volonté d'innovation dans la communauté, liée à l'affirmation d'une forte culture managériale.

Des outils mixtes et relationnels : priorité à l'affirmation d'une culture organisationnelle

Enfin, le recensement des outils de la communauté « A » permet d'en proposer une cartographie sur la base de la typologie proposée par David (1996), représentée dans la figure suivante :



Les outils de la communauté se répartissent de manière équilibrée en 22 outils mixtes (OM), 19 outils orientés relations (OOR) et 16 outils orientés connaissances (OOC).

La prépondérance d'OM confirme la tendance des responsables à importer dans la communauté des dispositifs déjà éprouvés dans d'autres organisations, en d'autres termes à penser dans le pensé, à agir en référence à l'agi. La majeure partie des outils les plus structurants visent à la fois une rationalisation des relations entre les acteurs et une clarification des connaissances.

Le recours abondant aux OOR, signale une attention explicitement portée sur l'affirmation d'une culture organisationnelle forte. La coopération entre acteurs internes et externes à la communauté, que ce soit les services communaux ou les usagers, est à la fois formalisée et valorisée. Ce faisant, il est implicitement considéré que cette coopération ne va pas de soi, qu'elle doit être accompagnée, portée et transformée en valeur morale.

L'accumulation des différents outils de gestion permet de dresser une image du management de la performance dans la communauté et de la logique de gestion. L'objet de l'analyse de contenu est justement de présenter l'architecture globale du système de management de la performance dans la communauté.

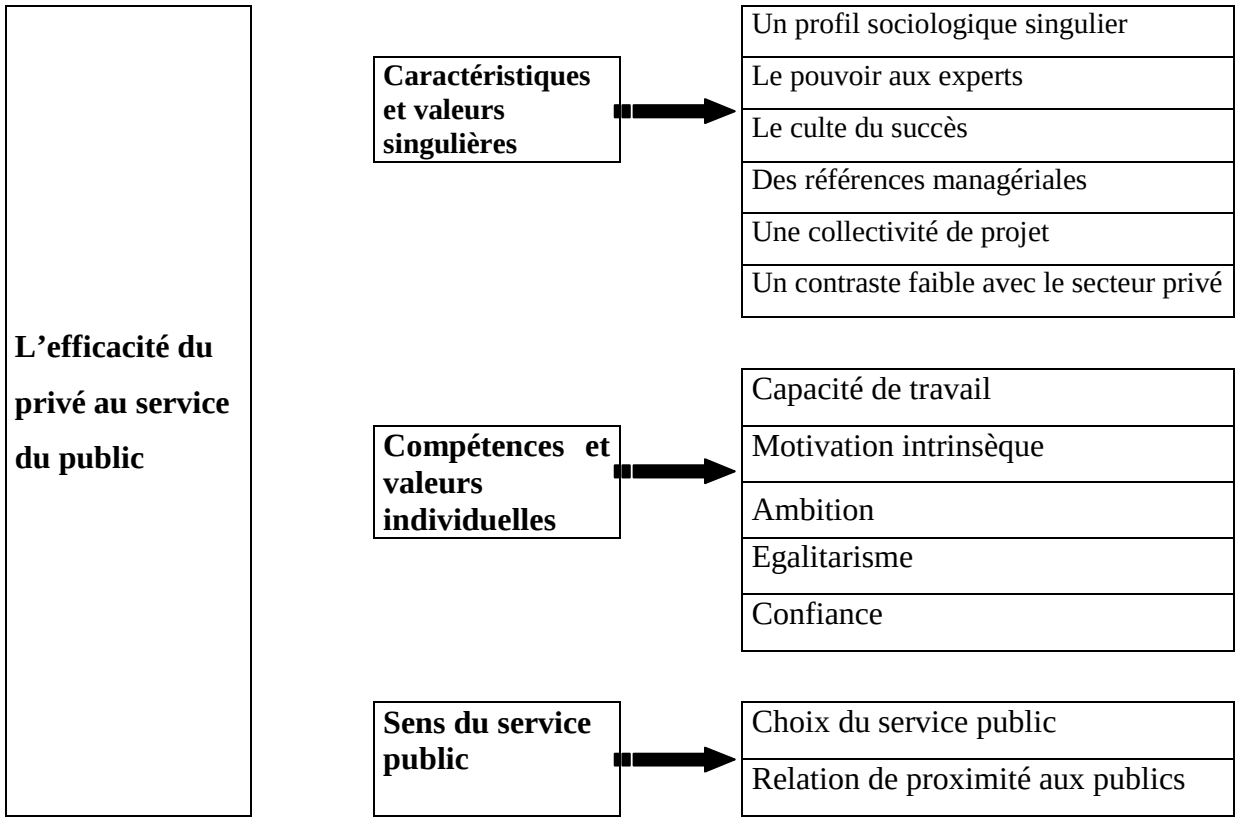
Section 2 : Analyse de contenu

L'analyse descriptive a permis d'une part de présenter la communauté et ses principales directions et, d'autre part, de recenser les outils de gestion utilisés pour mettre en lumière leur contenu et leur rôle. Conformément à notre objectif d'analyser conjointement outils de gestion, pratiques de pilotage et conceptions de la performance des acteurs, les principaux résultats issus de l'analyse de contenu sont répartis en trois niveaux d'analyse. Dans un premier temps, la culture organisationnelle de la communauté est explicitée (2.1). Vient ensuite l'analyse globale des conceptions de la performance et des pratiques de pilotage (2.2), pour enfin nous pencher sur le rapport des acteurs aux outils de gestion (2.3)

2.1 - Culture organisationnelle de la communauté : « l'efficacité du privé au service du public »

Si la création de la communauté est une innovation radicale dans le paysage politico-administratif local, ce n'est pas lors de son institution que se formalisent ses valeurs et sa culture. Le véritable moment fondateur de la culture organisationnelle de la communauté est la crise qu'elle traverse lors de « l'affaire ». En effet, à la suite de celle-ci, un nouveau DGS arrive avec pour principale mission de reprendre en main les services et de renouveler l'administration intercommunale. Le leitmotiv des initiatives entreprises par la suite consiste à mettre « l'efficacité du privé au service du public » (Déclaration du DGS dans la presse locale). Ce slogan que le nouveau DGS utilise pour résumer son parcours caméléon entre grandes écoles d'ingénieurs et écoles de commerce, services publics et entreprises d'ingénierie, va très vite se répercuter dans le recrutement de la nouvelle équipe de direction et par la suite dans les discours tenus par la plupart des répondants. Cette culture organisationnelle se décompose ainsi :

Figure 3.12 : La culture organisationnelle de la communauté B



2.1.1 - Caractéristiques et valeurs singulières

2.1.1.1 - Un profil sociologique singulier

Le renouveau de l'administration intercommunale ne se limite pas à éliminer les « brebis galeuses » (R16) en allant trouver en interne leurs remplaçants. En fait, le DGS cherche à relégitimer l'administration en recrutant une équipe de direction extérieure au territoire communautaire et dont l'expertise est incontestable. La première action consiste à faire venir un allié, le DRH-issu du privé et vieil ami du DGS- pour mettre en place une opération d'attraction de talents. A partir de 2003, la plupart des DGA et directeurs rejoignant la communauté sont ainsi recrutés par des chasseurs de têtes qui auscultent l'ensemble du territoire national. Le responsable tramway, le directeur des finances, la directrice des transports, le DRH, la directrice de la collecte ont ainsi :

- Eté recrutés en dehors de la région PACA, voir à l'étranger.

- Des signes tangibles d'expertise de haut niveau : participation à des comités d'experts pour des groupes de réflexion nationaux, postes à responsabilité dans des organisations considérées comme leaders dans leur domaine de compétence.
- Une expérience dans le secteur privé pour la majorité d'entre eux.

Ces caractéristiques sont soulignées par plusieurs répondants :

R5	*« Sociologiquement, la [communauté] est composée, beaucoup plus que d'autres structures publiques de personnes issues du secteur privé, qui sont recrutés en tant que contractuel »*
R3	*« La communauté s'est donnée les moyens d'évoluer vite. Elle a pris des spécialistes dans plein de domaines. Elle a choisi des gens qui connaissaient bien leur domaine pour se booster rapidement »*
R13	*« Il y a beaucoup de gens qui viennent d'autres collectivités du département et de toute la France, et pas mal aussi de collègues qui viennent du privé »*
R5	*« A la ville centre, l'organigramme est dominé par les administratifs. Ici, ça n'a rien à voir, les DGA qui sont aux commandes n'ont pas une formation administrative. Ils sont essentiellement issus du secteur privé »*

La variété des origines géographiques et des parcours professionnels n'est pas limitée à l'équipe de direction. En effet, beaucoup de répondants semblent frappés par la quantité importante de contractuels au sein de la communauté et insistent sur le fait que la communauté n'est pas majoritairement composée d'agents venus de la ville centre. D'autre part, la culture d'ingénierie prend le pas sur la culture administrative.

R11	*« Les deux tiers de nos effectifs sont des ingénieurs. Donc, il faut faire avec cette culture particulière »*
R13	*« L'intérêt à l'agglo [XXX] c'est qu'il y a certes 50% des effectifs qui viennent de la ville centre, mais l'autre moitié vient de loin et pas mal du privé »*
R9	*« Il y a de plus en plus de contractuels. A mon avis ça présente un inconvénient parce qu'on bascule dans une autre culture »*
R9	*« Considérant que la [communauté] est un outil de réalisation qui prend le transport, la collecte, l'assainissement, l'eau… Les élus renâclent à engager du personnel administratif. En gros, c'est relativement facile d'embaucher des ingénieurs, c'est quasiment impossible d'engager des administratifs »*

2.1.1.2 - Le pouvoir aux experts

L'arrivée des différents experts accentue deux des traits caractéristiques de l'intercommunalité : le désengagement des élus et le renforcement de l'influence décisionnelle des responsables administratifs. Dans la communauté, certains répondants vont jusqu'à rappeler que les élus sont associés aux décisions, ce qui signale un inversement du rapport d'influence et une relative prédominance des administratifs sur les élus.

Les citations qui suivent témoignent, dans un ordre croissant, du pouvoir accru dont disposent les responsables :

R5	*« On a un mode de fonctionnement où, au niveau des directeurs, on est quand même plus associé à la prise de décision, plus proche des sphères de décision »*
R10	*« A la communauté, mon service est plus autonome vis-à-vis du politique »*
R9	*« On est un petit peu plus loin des élus. Même si maintenant les élus qui ont des délégations montent en puissance, il nous reste des marges de manœuvre »*
R1	*« Dans une mairie, je travaille dans une structure très ancienne qui a des racines et où j'ai un contact direct, permanent avec les élus. Ici, c'est différent. Les élus, on ne les voit pas très souvent. Ils sont dans leurs mairies, ce qui nous laisse du temps pour pouvoir vraiment travailler sur le fond des dossiers et pour une mise en place optimale de la communauté »*
R2	*« S'agissant de la préparation budgétaire, les responsables de chacun des services viennent avec leur budget et le défendent. C'est vraiment eux qui le défendent […] Puis lors des séances budgétaires, je suis bien sûr accompagné du vice-président aux finances et, en face de nous, les directeurs des services qui viennent défendre leur budget avec leur vice-président. Donc, dans les grandes décisions, les élus sont quand même toujours associés »*
R3	*« Ils ont recruté des experts. Donc, ils savent que quand on dit quelque chose, c'est réfléchi, ça a du poids. Ils nous ont pris pour nous faire confiance et pouvoir dire : "S'ils le disent, c'est que c'est ça". C'est rare quand on est pas suivi »*

Le dispositif des délégations de signature est révélateur de l'ambiguïté de la prise de pouvoir de l'administration. En effet, les administrateurs sont responsabilisés à la fois sur le plan décisionnel, mais aussi sur le plan juridique.

R1	*« Au niveau communautaire on a des marges de manœuvre plus importantes qui viennent de l'application de la loi. Une disposition du CGCT permet, au président de déléguer sa signature à des fonctionnaires. En mairie, les délégations de signature sont extrêmement limitatives. A l'agglo, c'est très différent. Le président a pris le parti de déléguer très largement sa signature à tous les gens qui font fonctionner la boutique. Sous le contrôle*

	des élus, bien sûr, et du cabinet. Cet acte fort de confiance se traduit par des marges de manœuvre confiées aux fonctionnaires et leur plus forte responsabilité »
R5	*« Je crois que la différence essentielle vient du CGCT avec les possibilités de délégations qui sont accordées. Avec elles, on a une structure différente des communes qui impacte forcément les politiques de gestion»*

Au total, le recrutement d'experts au profil sociologique singulier qui s'accompagne d'un renforcement de l'influence décisionnelle des administratifs sur les élus dessine les contours d'une organisation technocratique.

2.1.1.3 - Du culte du succès à la culture d'entreprise

Sur la base de cette configuration, les valeurs administratives de la communauté sont très clairement affirmées : le culte du succès teinté de références managériales.

Le culte du succès correspond au discours selon lequel la communauté doit réussir. Si ce discours est relativement tautologique, il n'en est pas moins vigoureusement proclamé par le DGS et fortement ressenti par les répondants. On remarque que le culte du succès est directement relié aux compétences managériales du DGS. Il y donc bien un chaînage cognitif entre management et succès qui signe l'orientation managérialiste de la communauté.

Entretien journal local/ DGS recruté en 2003	*« J'espère pouvoir amener mes compétences de manager au sein de cette jeune organisation. La communauté d'agglomération est un projet ambitieux et pour le mener à bien, il faut mettre en place une administration efficace, dynamique, compétente, au service des élus et de la population, tournée vers le succès »*
R5	*« Il y a des expressions que je n'ai entendues qu'ici dans toute ma carrière professionnelle, du style: "Il ne faut pas essayer, il faut réussir"»*
R10	*« Il y a un véritable désir de bien faire à la communauté. On veut être performant. Et cet état d'esprit, je dois le communiquer aux agent »*
R6	*« On a mis en place le culte du succès. J'ai mis en place un petit truc qui permet d'afficher sur tous les PC de la direction ce qu'on appelle les "quickwins". On a un truc qui apparaît sur tous les ordinateurs, où il y a le "Yes" de la journée, de chacun. Du style : "Yes! Ça y est! Mon marché est notifié"»*

Un autre indice du culte du succès qui règne dans la communauté est le désir d'exemplarité qu'expriment les répondants. En effet, alors que dans la communauté « A », lorsque nous posions la question « connaissez-vous une agglomération qui semble exemplaire ? », les répondants avaient tendance à expliquer la difficulté de comparer des organisations

complexes, la difficulté à définir le périmètre de la comparaison, à mettre en avant l'importance du facteur temps pour expliquer la performance de tel ou tel service, de telle ou telle communauté. Mais les répondants finissaient généralement par donner un exemple. Dans la communauté « B », le discours est sensiblement différent. Ainsi un grand nombre de répondants soulignent que c'est leur propre communauté qui est exemplaire :

R10	*On veut montrer à tout le monde qu'on fait mieux que les autres. Bientôt, on viendra à [XXX] pour visiter mon service »*
R1	*Question : « Y a-t-il à vos yeux une agglomération exemplaire ? »* *Réponse : « Oui, la nôtre »*
R2	*« Vous savez, on est bien fiers à la [communauté] »*
R9	*« La nôtre. Je suis fier de mon agglo »*
R6	*« On devrait pas tarder à être un modèle de l'interco. Il faudrait presque que nos agents repartent dire la bonne parole dans les autres collectivités… »*
R14	*« Nous sommes les meilleurs, et en bon dir'comm, je dirais : "évidemment !" »*

2.1.1.4 - Des références managériales

Ce discours qui vise à glorifier les succès individuels et collectifs est fréquemment accompagné de références managériales. Ainsi, si c'est grâce à ses compétences de « manager » que le DGS entend accompagner les agents vers le succès. Certains répondants affirment puiser auprès des gourous du management les solutions pour conduire leur service. Par exemple, le DSI déclare que son mode de management « est beaucoup inspiré de Tom Peters. Y'a beaucoup de choses qui sont tirées de ses ouvrages. Notamment, *L'Innovation, un Cercle Vertueux*. Y'a tout dedans! *Just do it*, c'est lui, c'est l'esprit… Je ne suis pas le seul à lire Tom Peters. Le DRH est le premier » (R6). Nous reviendrons plus loin sur les valeurs véhiculées par ces références managériales. Notons pour l'instant que pour plusieurs répondants et au travers de la mise en place d'un centre de formation au management et des groupes de progrès, il est clair que « le management » fait l'objet d'un discours spécifique et valorisant et d'un programme d'action différencié des autres activités. Ce programme d'action est porté par trois acteurs clés du managérialisme communautaire : le DGS, le DRH et le DSI.

Une culture d'entreprise, pas un modèle à imiter

On retrouve dans la communauté B la logique de distinction à l'œuvre dans la communauté A. En effet, la plupart des répondants soulignent le contraste culturel qui règne dans la communauté vis-à-vis des autres organisations publiques qu'ils ont pu connaître : « les esprits sont différents, les mentalités sont différentes » (R6). Néanmoins, cette revendication d'une singularité culturelle ne s'appuie pas sur une dénonciation des dysfonctionnements de l' « Administration » traditionnelle. Le discours est davantage centré sur un rapprochement avec le modèle culturel de l'entreprise privée :

R5	*« Tout de suite, on a senti un autre esprit. Plus proche de celui du secteur privé, du monde de l'entreprise »*
R9	*« Il y a une énorme politique de formation pour bien unifier la "culture d'entreprise". Ça peut faire bondir certains de mes collègues du public, mais je crois qu'on a une "culture d'entreprise" »*
R11	*« J'ai développé certains outils pour mettre en mouvement une culture d'entreprise »*

Dans l'ensemble, s'il y a bien un rapprochement avec le modèle culturel de l'entreprise, celle-ci n'est pas érigée au rang de modèle à atteindre, auquel se conformer complètement. Elle constitue une source d'inspiration relativement flexible. S'il y a incitation au transfert de solutions, il s'agit de puiser au cas par cas dans un répertoire assez large, sans que cette transposition soit systématique ou passive.

Les propos des piliers du managérialisme communautaire l'illustrent. Tous les trois valorisent explicitement une approche équilibrée ou inventive de cette culture d'entreprise : le discours du DGS visant à mettre l'efficacité du privé au service du public n'équivaut ainsi pas au slogan du maire de Nîmes au début des années 1990 visant à « gérer sa ville comme une entreprise ». Le DGS tient ainsi également un discours sur les potentielles défaillances du modèle entrepreneurial en regard du modèle public : « En tant que directeur général d'une entreprise du secteur concurrentiel, on est souvent soumis à une pression forte, quelquefois trop à court terme pour les résultats financiers et la valeur de l'action. J'ai eu envie de revenir à un développement plus durable dans le cadre d'une collectivité locale » (entretien journal local).

Dans la même veine, le DSI modère de lui-même son enthousiasme vis-à-vis des doctrines managériales : « Ça veut pas dire qu'il faut tout prendre de Tom Peters et tout appliquer à la [communauté]. Loin de là, loin de moi l'idée… » (R6).

Enfin, le DRH, qui endosse plus que quiconque l'image de l'expertise managériale auprès des autres responsables, ne marque jamais le contraste entre « Entreprise » et « Administration » et préfère employer le terme d'organisation. Le message qui s'en dégage est qu'il appréhende la communauté à l'aune de méthodes, de cadres interprétatifs et de questionnements mobilisés *a priori* pour explorer toute autre type de structure. Ce qui ne l'empêche pas d'identifier et de jouer avec des particularités propres à la communauté (contraintes juridiques, culture technicienne…) sans jamais comparer les deux sphères, ni utiliser de qualificatifs péjoratifs ou mélioratifs.

2.1.1.5 - Une collectivité de projet

Le recours à la notion de projet est la traduction tangible de la culture d'entreprise de la communauté. On y retrouve la volonté de mettre en avant la notion de projet comme fondement de la singularité du management intercommunal dans le paysage administratif :

R14	*« Ce qui donne sens à la communauté c'est notre projet. Il se reproduit dans l'organisation interne. On est tous en mode projet. C'est visible dans l'organigramme : beaucoup de postes sont titrés « chargé du projet truc». D'entrée de jeu l'esprit n'est pas le même que ce que j'ai pu rencontrer à la Région ou dans les services de l'Etat. Ils y viennent. Nous, on y est »*
R11	*« [Le DGS] a fait appel à moi pour développer les aspects managériaux de la communauté. Et réfléchir à la mise en place d'un vrai projet de service à la communauté »*
R13	*« A la ville [centre] on marche sur des services qui produisent des procédures depuis longtemps. Là on est sur la mise en œuvre de projets. Donc, c'est plus une gestion de projets. Au pluriel »*
R2	*« On est à la fois un établissement de gestion et une collectivité de projet puisqu'on a le gros projet de tramway, on a des bassins d'eau pluviale à monter. On a quand même de très gros projets »*
R6	*« On a été dynamique et si on veut garder ce dynamisme il nous faut rendre officielle notre identité. Et notre identité c'es la culture-projet. C'est-à-dire casser la hiérarchie administrative pour créer une hiérarchie transversale. C'est énorme. On arrive à mettre une culture projet transversale et désigner des équipes de projets multi-services qui rendent compte au chef de projet et non plus à leur directeur »*

Au total, même si la communauté met en avant sa volonté d'excellence et son inspiration managériale, elle se vit –à l'instar de la communauté « A »- comme un espace intermédiaire entre secteurs public et privé, un lieu de rencontre et de métissage de logiques pas nécessairement contradictoires. Cette culture de l'efficacité du privé au service du public repose sur la mobilisation de compétences individuelles qui contrastent avec celles traditionnellement associées aux fonctionnaires. Mais ces compétences individuelles trouvent leur sens dans la mise en œuvre et la défense du service public.

2.1.2 - Des compétences et valeurs individuelles

Si la communauté s'est forgée une identité collective autour de l'hybridation des logiques publiques et privées et du culte du succès, cette identité repose en interne sur la glorification de plusieurs compétences et valeurs individuelles telles que, la capacité d'initiative, l'importante capacité de travail, la motivation intrinsèque et l'ambition.

2.1.2.1 - La capacité à relever le challenge intercommunal

Pour les répondants, la création de l'institution a placé les agents face à un choix - participer ou non à la mise en place de l'administration communautaire - dont la réponse trace une ligne de partage entre ceux capables de relever un défi et les autres. Un point commun à tous les membres de la communauté est mis en avant : la capacité à relever le challenge intercommunal.

R1	*« On a créé quelque chose de toutes pièces. On est parti de rien. Alors que certaines communautés ont été le fruit de transformations de structures. On est parti de rien. On a relevé un challenge. On n'était pas sûr de le gagner, mais ça a mobilisé des énergies. A partir de là, la particularité, la valeur, c'est la mobilisation autour d'un projet commun »*
R7	*« Il y a quand même quelque chose qui est propre à ce qui se crée. Il y a une émulation qui se fait du fait qu'on soit tout neuf et qu'il y ait un challenge à relever »*
R6	*« Y'a des directions qui sont dépassées. Mais y'a un état d'esprit dans la communauté qui veut que même si ces personnes-là sont dépassées, elles s'accrochent aux wagons et essayent de franchir le pas »*
R4	*« J'avais envie de faire autre chose. Ça, c'est un super défi. Les gens qui sont arrivés étaient tous des quinqua. Donc on n'était pas des bleus, mais on n'était pas encore en fin de carrière. Ceux qui sont allés dans les communautés en croyant qu'ils allaient avoir leur bâton de maréchal, à mon avis ils se sont bien trompés »*

On voit bien se dessiner dans les propos qui précédent un récit héroïque, la participation à un projet, une aventure individuelle et collective. L'héroïsme est, au niveau individuel, le corollaire de ce qu'est le projet au niveau collectif. Les déterminants de la décision de se lancer dans cette aventure oscillent entre deux registres d'arguments : d'un côté c'est la motivation intrinsèque qui est mise en avant, de l'autre c'est l'ambition des acteurs qui l'emporte.

2.1.2.2 - La motivation intrinsèque

Plusieurs répondants mettent en avant que c'est l'enrichissement des tâches, la possibilité de réaliser son travail selon ses propres règles ou tout simplement l'attrait de la nouveauté qui constituent la source de leur investissement tout autant que leur principale rétribution. On est ici dans le brouillage des frontières entre la réalisation de son travail et la réalisation de soi.

R10	*« C'est passionnant de travailler ici. La réalité c'est nous qui la créons. On a une vraie responsabilité »*
R3	*« Le début de la communauté, c'était quand même un peu l'engouement. Je crois que les gens qui sont venus dans les intercos avaient envie de vivre une nouvelle vie […] L'agglo comme elle est jeune, elle est motivée »*
R13	*« Il y a une jeunesse, une volonté de faire aboutir les projets »*
R1	*« Ce qui m'a frappé ici, c'est la motivation du personnel. Quelque chose d'impressionnant. Les personnes qui sont arrivées en 2002, 2003, 2004, avaient le souci, chevillé au corps, de faire en sorte que cette structure nouvelle, innovante, réussisse. Ils ont fait preuve d'une grande conscience professionnelle et d'une disponibilité très importante »*
R6	*« Je savais pertinemment que je gagnerai pas un centime de plus. La seule raison qui m'a fait partir, c'est que dans l'administration, il y a très peu de gens qui peuvent connaître la création d'une administration. Une administration, ça vit. C'est là. On y monte quand on rentre, on en descend à la retraite, et puis on a fait qu'un bout du voyage. L'agglo, ça s'est créé. Ce qui m'a donné la foi de partir, c'est de dire: "Y'a une structure qui se crée, je peux monter de toutes pièces en partant de zéro. Je peux pas louper ça ! Même si ce que je vais créer, c'est tout petit »*
R6	*« La deuxième chose qui m'a motivé, c'est qu'il n'y avait pas de poids de l'existant. C'est quelque chose qui est terrible dans une administration. Là, on a tout constitué de nous-mêmes. Certes, on s'est inspiré de ce qui se passait avant. On s'est inspiré de ce qui se passait dans d'autres collectivités. Et on a fait un petit peu un melting pot de tout ça. Et on a créé nos propres procédures, nos façons de travailler, nos règles »*
R7	*« Les fonctionnaires qui viennent ont demandé volontairement leur mutation. Même s'il y a eu des transferts par blocs, les gens étaient en général motivés pour y aller. Le personnel de la communauté, si on le compare à la ville [centre] ou au département, en fait un peu plus »*

L'intérêt intellectuel du changement d'échelle

Outre l'enrichissement du contenu du travail à effectuer et l'élargissement du domaine de responsabilité, l'attrait intellectuel du changement d'échelle constitue une source de motivation pour les responsables. Travailler sur un périmètre plus large que l'échelon communal, tout en gardant les aspects opérationnels et de proximité propres aux communes, force les responsables à repenser leurs modes de travail.

R2	*« C'est quelque chose qui est assez jouissif d'avoir un champ de vision plus grand qu'une commune mais plus direct que dans un département »*
R3	*« Je crois que les gens qui sont venus recherchaient une nouvelle façon de travailler, une nouvelle façon de réfléchir, une nouvelle façon de porter des projets »*
R4	*« Le mode de travail est plus intéressant que dans une commune. C'est plus subtil. Dans une commune on peut passer en force. Dans une communauté, tout est négociation. Il faut réapprendre à travailler et c'est extrêmement stimulant. J'ai le sentiment de rajeunir »*
R9	*« On a le sentiment, dans nos échanges, que la communauté c'est une machine à cogiter. Ils redéfinissent les périmètres des DSP, se demandent comment réorganiser les services, tout en restant flexibles. L'idée c'est : "On galère, mais c'est passionnant" »*

2.1.2.3 - L'ambition

D'autres répondants soulignent que si l'intérêt pour leur travail et la motivation caractérisent les agents communautaires, la bonification salariale ainsi que la possibilité d'accélérer sa carrière professionnelle représentent un élément fort de l'attractivité de l'institution, où l'on a donc tendance à retrouver les agents les plus ambitieux.

R5	*« Beaucoup de collègues ont quitté volontairement leur municipalité pour venir là, soit parce qu'ils avaient envie de changer, et c'est un acte de motivation. Mais y'en a aussi beaucoup qui étaient assez ambitieux. Qui, cadres C, voulaient devenir qualifiés, qui qualifiés, voulaient devenir rédacteurs, qui rédacteurs, voulaient devenir attachés, etc. C'est peut-être ceux qui avaient un peu la niaque qui sont venus »*
R11	*« C'est le nerf de la guerre quand même. Beaucoup de gens sont venus ici par intérêt du travail, parce qu'ils commençaient peut-être à s'endormir dans une grosse structure. Mais sur la durée, on ne peut pas occulter la question du salaire et de la rémunération. C'est quand même un outil qu'on utilise pour attirer les bons agents »*
R7	*« Il y tout simplement la possibilité peut-être d'avoir plus de facilités à avancer dans une structure qui se crée plutôt que dans une structure qui est déjà existante… »*

2.1.2.4 - Une grande capacité de travail / l'endurance

La manifestation tangible des qualités de motivation et d'ambition des agents est leur forte capacité de travail. Cette compétence est requise dans le cadre de la construction de la communauté.

R2	*« Depuis presque quatre ans, c'est l'horreur totale. Dès que vous avez un petit peu de temps de libre, vous prenez des vacances… Qu'on n'arrive pas à prendre en totalité »*
R6	*« Quand fallait sortir les premières fiches de paye, on s'y est mis le week-end. Des fois on est resté jusqu'à minuit. Il fallait garder la foi. Ce qui était important, c'est de se dire qu'on allait y arriver. C'est plus ce mental-là qui sert plus que la pression »*

2.1.2.5 - Des relations faiblement hiérarchiques, une ambiance décontractée

La période de construction de l'administration a mis les responsables et les agents dans des situations où il fallait bricoler. L'absence de matériels, de logiciels et de locaux, a placé les acteurs en situation de se rendre réciproquement des services qui dépassaient leurs obligations. Cette entraide initiale est perçue comme le fondement d'une solidarité qui perdure, chacun ayant en mémoire les services rendus par les uns et les autres. Cette solidarité, qui transcende les niveaux hiérarchiques, amène les responsables à valoriser leur proximité avec les agents de niveaux subalternes. Les valeurs qui sont mises en avant sont ainsi la capacité à communiquer, à être ouvert aux autres, à être accessible.

R4	*« C'était un peu le système démerde. Ça oblige à une certaine solidarité. Il m'est arrivé de demander à une secrétaire d'un autre service: "Vous voulez pas me taper ça sur votre ordinateur, j'en ai besoin. J'ai pas de secrétariat". Elle m'arrangeait. Et ça favorisait les liens. Et puis, à moins de se comporter comme un salaud, vous oubliez pas ce que les gens ont fait pour vous. Ça crée des liens d'autant plus forts. Y'a moins de hiérarchisation »*
R16	*« A l'année n+1, on était dans des bureaux qui étaient la moitié de ceux-là, et on avait trois collaborateurs avec nous. Ça nous a pas empêché de travailler. Vous croyez qu'un DGA dans une grande commune, accepterait de partager son bureau avec son chargé de mission et deux directeurs? Et quand on avait rendez-vous, on libérait le bureau l'un pour l'autre. C'est une autre façon de travailler »*
R6	*« Dans ma direction, je fais simple. Faut pas se prendre le chou. J'ai une seule règle : quand la porte de mon bureau est fermée c'est que je suis occupé donc personne ne vient. Y'a que mon assistante qui peut me passer des coups de fil. Quand la porte est ouverte, vous rentrez tout le temps »*
R10	*« Il y a une ambiance dynamique décontractée à la communauté. Franchement, le DGS en tenue d'agent opérationnel à quatre heures du matin je trouve ça marrant »*

2.1.2.6 - Confiance, autocontrôle et droit à l'erreur

La souplesse des relations hiérarchiques et la forte proximité entre les acteurs ne s'accompagnent pas d'un sentiment de contrôle permanent, au contraire plusieurs répondants évoquent la confiance dont ils jouissent et la liberté d'action qui leur est donnée. En retour, c'est la capacité d'autocontrôle des agents qui semble sollicitée.

R7	*« J'ai eu une latitude assez grande pour recruter mon personnel et pour organiser la direction… C'est une des raisons d'ailleurs qui ont motivé mon changement »*
R6	*« On a une logique d'autonomie. Je le disais à un candidat à un recrutement. Je lui ai demandé : "Selon vous, dans le poste qui vous est proposé, qui sera votre chef?". Le mec, il était un peu paumé. Je lui ai donné la réponse: "C'est vous" »*
R3	*« On m'a fait venir parce que j'étais un peu experte dans mon domaine. Donc on m'a fait confiance on m'a laissé faire. Mon chef de service sait dans quel esprit je travaille et il sait les objectifs que l'on s'est fixé en début d'année. A partir de là c'est un travail de confiance »*
R15	*« Il y a un message qui revient dans les réunions, dans les formations. Ça dit : "Forcément, si ça part en sucette on finira par le savoir et on fera quelque chose. Mais c'est quand même mieux si vous faîtes vos propres contrôles. On vous a pas choisi pour rien, alors on aimerait bien que quand un problème se présente vous veniez nous le dire »*
R6	*« [Le DGS] cultivait quelque chose qui m'est très cher: le droit à l'erreur. Ça, c'est une valeur chez nous. On n'a pas toujours la trouille de se faire engueuler. C'est-à-dire qu'il a toujours prôné: si vous faites une erreur, dites-le. On va la traiter ensemble, trouver des solutions. Vous avez le droit de faire des erreurs. C'est humain et c'est comme ça qu'on progresse »*

2.1.3 - Le sens du service public maintenu

Le sens du service public est dans cette communauté également une composante lourde de la culture organisationnelle. La conscience d'être au service des citoyens, habitants, usagers ou clients donne sens au travail des agents et constitue une importante source de motivation et de valorisation. Au niveau institutionnel cela se traduit par une volonté forte de rapprocher la communauté de ses publics.

2.1.3.1 - Le choix du service public

Pour plusieurs répondants, la conscience d'effectuer des missions de service public, d'intérêt général est une puissante source de valorisation personnelle et l'expression d'un choix de carrière que la communauté permet de prolonger.

R9	*« J'ai fait le choix du service public. J'étais enseignant avant. Quand je contrôle la gestion, ce n'est pas au Président que je pense, c'est à mon voisin, à la population »*
R10	*« Nous sommes des professionnels avec un sens très fort du service public »*
R16	*« Aujourd'hui, le service public c'est avant tout les collectivités locales qui s'en chargent, ça se prolonge dans la communauté. Vu que les principales compétences s'exercent ici,*

	c'est ici qu'on peut défendre et réinventer le service public »
R2	*« On met de la synergie dans le service public. L'idée c'est quand même de mutualiser. On mutualise pourquoi ? Pour rendre le même service public mais en mieux. Avec la charte de déontologie, et tous les trucs on sent, on répète que le service public c'est pas rien, c'est pas neutre. Quand même on y tient »*

2.1.3.2 - Une relation de proximité aux publics

La communauté « B », à la différence de la plupart des communautés entend mettre en place une relation directe vis-à-vis des citoyens. Il s'agit de communiquer sur l'institution elle-même et de la rendre visible auprès des citoyens. En témoigne l'importance du service communication et l'existence d'une direction de la proximité dont « la philosophie [est d'] expliquer au citoyen ce qu'est la communauté d'agglomération, ce qu'elle peut lui apporter, et être vraiment l'interface entre l'administration et le citoyen » (R4). Si la communauté communique pour elle-même et vise à être connue en tant qu'institution, le cœur de la relation et de la communication repose néanmoins sur les services offerts.

Ainsi, plusieurs répondants ont à cœur de développer une culture de relation de service :

R2	*« L'intercommunalité est attendue sur les services qu'elle rend. L'essentiel, c'est de terminer les projets qu'on a mis en place, que les clients soient contents. En fait, que les usagers soient contents des transports publics, de la collecte des déchets, qu'ils aient de l'eau au mois d'août…»*
R3	*« Dans la tête des gens il y a des choses qui vont être vite liées à l'intercommunalité que ce soit les transports, les déchets... Il y a des domaines où ils ne vont pas forcément voir… Au travers des services on essaie de faire en sorte que les gens disent : "ah c'est vraiment bien la communauté d'agglo" »*
R4	*« C'est par la qualité, que la communauté aura un véritable poids auprès de la population. Si les services qui lui sont apportés correctement, en temps et en heure »*
R12	*« On est très soucieux de l'information du public et on est très soucieux d'être à leur écoute et à leur disposition pour tout signalement de problème. Si vous avez quelque chose à nous dire, un problème à nous signaler, on est là et on va s'efforcer de le prendre en compte, de le traiter et de corriger le tir […] Pour leur montrer qu'on est pas une administration complètement...Kafkaïenne, froide, enfermée dans son bunker, répondant au bout de 3 mois. Donc, on s'efforce d'être assez réactifs et de se déplacer et d'aller voir les gens et de leur permettre de nous expliquer leurs problèmes »*

Selon le niveau hiérarchique ou le type de service, l'ensemble du champ lexical est mobilisé pour évoquer les bénéficiaires : citoyens, usagers, contribuables et clients. Le terme client est souvent utilisé dans les deux services opérationnels et semble découler des démarches qualité mises en œuvre. Néanmoins quand il recourt à ce terme, le répondant s'attache à corriger la

connotation économique/privée qu'il véhicule : « Il ne faut pas oublier notre finalité qui est le client au bout. Au plus le client sera content, au plus il y aura de clients dans les bus, au plus y aura de recettes, au plus la collectivité aura l'impression que son service sert à quelque chose. Mais on ne cherche pas à être rentable » (R3).

Conclusion sur la culture organisationnelle

Au total, la culture de la communauté est pétrie de références managériales. Le managérialisme qui y est affiché mélange des aspects instrumentaux, tels que le culte du succès, la glorification de l'expertise et des aspects plus relationnels et psychologisants, où la compétence et la motivation des « personnes » sont les maîtres mots. La réussite de la communauté est y est vue comme la preuve des caractéristiques extraordinaires de ses responsables. Et, dès lors, être membre de la communauté devient une preuve de la détention de ces caractéristiques.

A la différence du cas « A », la perte ou la conservation de l'esprit qui a animé la communauté à ses origines ne semblent pas préoccuper les responsables de la communauté B. En effet, les entrepreneurs institutionnels sont arrivés en même temps que les personnels des communes et ne se vivent pas sur le mode des pionniers assiégés. En réalité, il s'agit davantage d'avoir à gérer un choc des cultures inhérent aux structures modernisatrices face à la permanence du poids des procédures bureaucratiques publiques. Comme en témoigne la citation suivante, certains répondants ont le sentiment de devoir « faire avec » sans pour autant craindre de se normaliser ou de perdre leur dynamisme : « A la fois je trouve que l'on a des choses qui sont étonnantes parce que c'est une agglo jeune et on fait des choses très intéressantes et par contre je trouve qu'il y a des archaïsmes comme si c'était une vieille agglo. Ça fait un peu "choc des cultures". Vous avez d'un côté un truc qui est top, et de l'autre : "Ah non ! On ne fait pas ça comme ça, il faut faire signer, ceci, cela". C'est assez rigolo parce qu'il y a vraiment ces deux côtés dans l'agglo »

2.2 - Conception de la performance et pratiques de pilotage : le management des performances

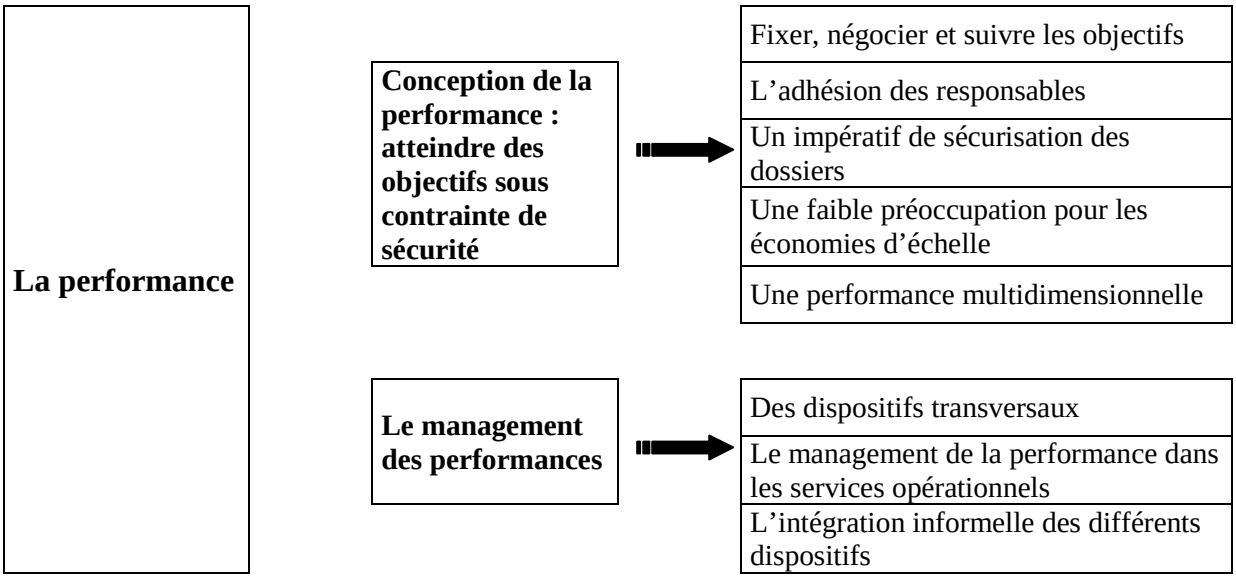
La notion de performance est prégnante dans la communauté. En effet, elle fait l'objet d'un discours officiel à la fois en interne et en externe. Ce discours est relayé par une série de dispositifs transversaux qui concourent à la formulation des objectifs, au suivi de leur réalisation et à récompenser leur atteinte. Ces dispositifs visent également à coordonner l'ensemble des directions. On peut donc parler d'une démarche transversale de management de la performance dans la communauté, dont témoigne la propagation d'une conception homogène de la performance auprès des responsables rencontrés, centrée autour de la logique de réalisation des objectifs.

Les objectifs mis en avant dans cette démarche, n'accordent pas la priorité à la logique financière ou à la réduction des dépenses. Il s'agit avant tout d'être conscient de ces contraintes en respectant d'autres dimensions de l'action, parmi lesquelles la sécurisation juridique des dossiers et la qualité de service.

Au total, règne dans la communauté une conception partagée et multidimensionnelle de la performance. Une partie du travail de coordination des directions consiste justement à négocier et inscrire les dimensions qui semblent judicieuses aux directeurs dans les objectifs qui leurs sont fixés avec la DGS. Néanmoins les différents dispositifs de mesure et de management développés dans chaque service ne sont pas formellement intégrés dans les dispositifs transversaux. La démarche transversale de management de la performance ne rentre pas en profondeur dans les services.

Si les dispositifs de coordination laissent une grande place à l'oralité et à la concertation, ces dernières s'appuient plus fortement que dans la communauté « A » sur les dispositifs de mesure développés dans chaque service. En effet, les indicateurs et données ne sont pas ici produits au cas par cas et en réponse à une requête, mais font l'objet d'une production régulière, normée et systématisée.

Figure 3.13 : La performance dans la communauté B



2.2.1 - Conception de la performance : atteindre les objectifs sous contrainte de sécurité

La communauté tient un discours institutionnel sur la performance. Il n'est ainsi pas anodin de remarquer le lancement en 2005 d'une campagne de communication sur les services communautaires intitulée « Performants ! » qui détaillait les actions réalisées service par service. Le DGS arrivé en 2003 affiche d'ailleurs un objectif de performance reposant sur les services délivrés : « L'efficacité de la mission pourra être évaluée au travers de la performance des actions de la [communauté]. Nous devons mettre en place des services de proximité irréprochables dans des secteurs comme les déchets ménagers, l'assainissement, l'eau, l'environnement... » (Entretien journal local).

Ce discours est également fortement appuyé et ressenti en interne. La performance apparaît ainsi prégnante aux yeux de plusieurs répondants :

R5	*« C'est une notion qui semble revenir de plus en plus souvent dans le service public. Alors qu'à une certaine époque, c'était relativement étranger au secteur public. On mettait plutôt l'accent sur d'autres notions. A la communauté en revanche, c'est quelque chose que l'on sent. L'obligation de résultats, et toute une série d'expressions que je n'ai entendues qu'ici dans toute ma carrière professionnelle. Ce type de message ça vient quand même de la direction générale »*
R6	*« Le DGS a affiché une volonté très forte d'aller vers la mise en place d'indicateurs, de tableaux de bord, voire même d'outils de pilotage et de simulation »*

2.2.1.1 - La performance comme atteinte des objectifs

La récurrence de ce discours, appuyé par les formations au management, concourt à la diffusion d'une définition partagée de la performance par les différents répondants. Ainsi, dans la plupart des cas, la notion de performance renvoie à l'atteinte ou au dépassement des objectifs :

R11	*« La performance c'est la capacité à dépasser les objectifs que l'on nous a fixés. Les composants de la performance c'est : compétence, motivation, ambition. Il y a de très beaux travaux sur la performance qui prennent la métaphore du coach sportif »*
R4	*« La performance, c'est le rapport travail/efficacité. A travers, je dirais, la prégnance des objectifs et des obligations de résultat »*
R7	*« La performance, c'est l'adéquation du résultat à l'objectif qu'on s'était fixé dans un premier temps, et accessoirement dans des conditions raisonnables »*
R2	*« C'est atteindre ses objectifs rapidement dans de bonnes conditions »*
R6	*« La performance, c'est tout bêtement l'atteinte de l'objectif. Sans refaire le truc des objectifs SMART, un objectif est valable pour moi qu'à partir du moment où il est accompagné du pendant, l'explication de : "à quoi ça sert". Il faut bien entendu pouvoir atteindre cet objectif et le «à quoi ça sert» à des coûts raisonnables. Mais qu'est-ce qu'un coût raisonnable? La performance, c'est dire: "On a fait ce qu'on avait prévu, ça sert bien à ce à quoi ça devait servir, le tout à des coûts raisonnables"»*
R9	*« La performance du service public c'est de coller parfaitement aux désirs des élus »*

Telle qu'elle est perçue par les répondants, la performance est une notion relativement neutre principalement associée à la logique de bouclage de l'action. Ni la logique libérale de réduction du périmètre de l'action publique, ni l'appréciation exclusivement financière des actions menées ne sont perçues comme sous-jacentes à cette logique. Dans leur ensemble, les répondants y adhèrent. Aux plans financiers et budgétaires, l'état d'esprit des responsables n'est pas d'être rentable, mais d'avoir conscience des contraintes et de ne pas trop les négliger : « Si on veut être rentable dans les transports en commun on n'en fait plus des transports en commun. Ce sont des services qui sont forcément très déficitaires dans lesquels l'objectif c'est quand même de réduire la part de la voiture en ville. C'est ça notre priorité. Ce n'est pas pour ça qu'il faut mal gérer… Hier, il y a une dame qui me dit "Vous ne faites que des lignes rentables" parce qu'il y a une ligne où il y avait 4 personnes par jour donc on l'a supprimée. Je lui ai répondu " Non, on ne fait pas des lignes rentables, il y en a aucune qui est rentable. On fait les moins déficitaires possibles, ce qui est un objectif un peu différent" » (R3).

En fait, pour les répondants, la principale conséquence de la logique de performance est l'incitation à mesurer formellement leur activité. Mais cette incitation à mesurer, à quantifier son activité aux travers d'indicateurs n'est pas vécue comme l'imposition d'un cadre d'interprétation, mais plutôt comme le prétexte à engager une réflexion sur la valeur des actions menées. Il s'agit d'abord pour eux de réfléchir à ce que sont les objectifs du service, d'identifier les dimensions les plus importantes pour ensuite intégrer ces dimensions dans le système de mesure.

R2	*« La performance, c'est pouvoir mesurer dans quelles conditions on rend le service de la collecte des déchets. C'est très difficile, parce que, combien nous coûte notre service des déchets? Qui se rend sur le terrain? Quand ils ont ramassé des poubelles, est-ce que le sol est propre? Est-ce qu'on fait suffisamment de ramassages? Est-ce qu'on a bien vendu notre dispositif de tri? C'est un ensemble de questions pour lesquelles on essaie de trouver des réponses chiffrées »*
R3	*« Ça dépend de ce que je veux mesurer… Si je me place en interne, ce sont les performances habituelles d'un service par rapport à ses crédits, le fait que j'ai bien géré mes crédits… Ces indicateurs sont plutôt financiers. Après en externe, les indicateurs de performance, ce sont plutôt les indicateurs qualité qui vont nous permettre de dire si on a progressé et puis la satisfaction des usagers »*
R9	*« L'évaluation de la performance c'est la batterie d'indicateurs. Je suis capable de vous bâtir n'importe quel indicateur »*
R12	*« Vous aviez un budget, vous aviez un tram. Il faut que le tram soit aussi beau et performant que vous l'avez promis. Ça se transfère sur le projet que vous avez à réaliser. Une sorte de glissement de sens. Ensuite, il ne faut pas qu'il y ait trop de bugs. Ensuite, vous avez annoncé que vous livreriez dans un certain calendrier. Donc la performance c'est la comparaison entre la date de mise en service et ce que vous aviez annoncé au départ. Et puis le dernier critère, c'est la comparaison entre le coût prévu et le coût au final »*

Les répondants sont en position dynamique vis-à-vis de l'activité de quantification. Il s'agit pour eux d'une activité à part entière dans laquelle il faut arriver à intégrer les dimensions et temporalités propres à leur profession et reflétant leur contexte d'action, telles que : la qualité, les délais, la durabilité, l'accessibilité… En fait par delà la fixation d'objectifs et la production d'indicateurs, le sens que les répondants donnent au mot « performance » est très variable.

2.2.1.2 - L'impératif de sécurisation des dossiers

L'adhésion des répondants à une logique de performance multidimensionnelle ne signe pas le triomphe des seules valeurs managériales au dépend de valeurs plus traditionnelles. En effet,

parallèlement à l'incitation à atteindre les objectifs, un impératif catégorique est adressé par la DGS à l'ensemble des responsables : la sécurisation juridique des dossiers. La force avec laquelle cette injonction est formulée aboutit à mettre tous les autres objectifs sous sa contrainte. L'appréciation de l'atteinte des différents objectifs des services est ainsi mise en tension avec le principe de sécurisation des dossiers. La performance telle qu'elle est conçue dans la communauté intègre une confrontation/conjugaison binaire de valeurs managériales (atteindre les objectifs) et de valeurs bureaucratiques (conformité juridique). A cet égard, il semble significatif que le critère de recrutement du contrôleur de gestion soit précisément sa réputation de probité : « J'ai eu à mettre de l'ordre dans les marchés publics et j'ai mis la main sur un marché frauduleux que j'ai dénoncé. Il y a eu une phrase de la justice intéressante et qui a pesé lourdement dans mon recrutement. Je me suis forgé une réputation. La justice dit : « En revanche il résulte des investigations que si ces pratiques ont pris fin c'est à l'initiative de [nom du répondant] qui a tout de suite prévenu le maire que des pratiques frauduleuses existaient en mairie » (R9).

Cette dualisation de la logique de performance est prise en charge par la direction de la commande publique avec le soutien explicite de la DGS. Au travers de celle-ci, c'est bien un rappel de l'identité publique de la communauté qui est exprimé aux différentes directions.
Concrètement, depuis le scandale qui a frappé la communauté, un des objectifs prioritaires de la DGS est la sécurisation absolue de tous les dossiers. La crispation autour de la conformité règlementaire est d'ailleurs vivement ressentie par la plupart des répondants et réaffirmée par le contrôleur de gestion (cf. R9) :

R1	*« J'ai rajouté comme objectif à mes directeurs de sécuriser nos dossiers. Les élus prennent des décisions sans se soucier de savoir s'ils vont avoir des contentieux, s'ils vont pouvoir payer, si les procédures sont respectées, etc. Je suis un peu le gardien du temple. Ça passe avant tout. Je dis toujours à mes directeurs: "Soyez intransigeants de ce côté-là. Si ça va pas, vous le dites, on ne fait pas" »*
R8	*« Je pense qu'ici il y a quand même une volonté de bien faire les choses avec l'esprit d'avoir toujours la sécurité juridique. Ce qui est peut-être moins vrai dans certaines collectivités ou des fois on est plus souples »*
R6	*« Il fallait apprendre à marcher, et coûte que coûte. Donc c'était un peu de la démerde en étant extrêmement vigilants sur un certain nombre de contraintes juridiques. Ça c'était vraiment le point le plus fort »*
R3	*« Au départ, l'obsession pour la sécurité m'a impressionné. Nous on faisait des marchés très propres et on n'avait pas cette lourdeur là qui se conçoit parce qu'ici il y a eu plein*

	de choses pas claires »
R9	*« J'ai rappelé les élus en leur disant : " je suis désolé mais vous êtes orienté sur la qualité du service public, or, la première qualité du service public c'est mettre ses élus à l'abri de toute critique juridique". Souvent, ils me disent : "ça va coûter plus cher". Et pour être provocant je leur réponds: "on s'en fout". Le tout c'est qu'on respecte la procédure juridique »*

Le respect de la règle est vécu comme un modérateur de la logique de performance et constitue une opportunité aux mains du directeur de la commande publique pour contraster les logiques publiques et privées et rappeler aux services les particularités publiques à préserver : « C'est toute la difficulté. Y'a un vrai choix à opérer. Les collectivités qui n'ont pas cette obligation de résultat forcément très lourde peuvent continuer à privilégier les procédures les plus balisées. Alors qu'elles pourraient utiliser des procédures plus intéressantes sur un plan économique. Nous, on n'est pas très frileux, mais en même temps, il faut faire attention. Il y a un équilibre qui n'est pas facile à trouver. Faut éviter la schizophrénie. C'est très bien de vouloir prendre ce qu'il y a de positif dans les méthodes du secteur privé, mais il faut jamais renier ce qu'on est. C'est un danger que je souligne dès que j'en ai l'occasion. Notre identité, c'est d'être une structure publique. On n'est pas une entreprise privée. A partir de ce moment là, on est assujettis au Code des Marchés, etc. La [communauté] doit faire très attention à ça. C'est pas parce qu'on met en avant un certain nombre d'objectifs nouveaux, par rapport à ce qu'on affiche généralement sur le fronton des services publics, qu'il faut qu'on oublie ce que l'on est » (R5).

Par ces propos, et l'importance qui leur est accordée, on peut déduire que l'approche de la performance à laquelle les répondants adhèrent ne vaut pas conversion univoque et entière aux valeurs managériales.

2.2.1.3 - Les économies d'échelle, objectif peu préoccupant

On retrouve dans la communauté « B » le constat assez serein de l'absence d'économies d'échelle. Selon eux, cette absence au niveau global, s'explique à la fois par les coûts occasionnés par la mise en place de la structure (recherche de l'effectivité avant l'efficacité), la redéfinition du périmètre des services (mise en conformité et amélioration de la qualité) mais également par l'égoïsme communal (maintien des effectifs malgré le transfert de compétences et monnaiement de leur adhésion à la communauté).

L'effectivité avant l'efficience ou l'efficacité

Le premier argument avancé par les répondants est relatif au temps. Il s'agit avant tout pour eux de construire la communauté, de la rendre effective dans la production des services avant de réfléchir à leur optimisation :

R7	*« Une communauté ne peut être performante que si elle exerce pleinement ses compétences. Ce n'est pas le tout de dire : "la compétence collecte des déchets a été transférée à la communauté". Encore faut-il que la communauté l'exerce en réalité. Certaines communautés sont restées des services instructeurs, dont les compétences continuent à être exercées par les communes… A partir du moment où la communauté exerce réellement toutes ses compétences, on peut déjà avoir un indicateur de performance »*
R6	*« Ça me semble complètement délirant de dire qu'on va mettre en commun des moyens pour mieux exercer des compétences, et qu'on va mesurer les économies d'échelle au bout de trois ans »*
R2	*« Le rôle de l'intercommunalité c'était déjà de faire son boulot, mais c'était surtout de générer des économies d'échelle. On a l'impression, en première lecture, qu'il n'y a pas eu d'économies d'échelle. C'est ce que souligne la Cour des Comptes. Mais faut du temps. On exerce toutes les compétences, et on les exerce réellement. C'est déjà quelque chose »*

Redéfinition du périmètre du service

Si les économies d'échelle ne font pas partie des priorités, les responsables mettent néanmoins en avant la difficulté d'affirmer leur absence en raison des transformations apportées aux services délivrés. En effet, les répondants pointent les obligations de mise en conformité qu'ils ont eu à respecter et l'amélioration de la qualité des services offerts :

R2	*« On n'a pas eu une continuité de l'activité de ce que faisaient les communes avant. On a complètement changé. Au point de vue transport, on n'a pas du tout le même nombre de bus, on fait pas les mêmes choses. En assainissement on a eu un très gros programme, donc c'est pareil. On a peut-être plus de personnel, on coûte peut-être un petit peu plus cher, mais d'un autre côté, les volumes de travaux c'est pas du tout les mêmes »*
R2	*« on arrive à se défendre. Avec de nombreuses pages on prouve qu'on en a fait des choses que les communes n'avaient pas faites et qu'elles auraient été obligées de faire »*
R10	*« Le service n'est plus le même, on a amélioré la qualité »*
R4	*« La Cour des Comptes ou les CRC font des analyses purement économiques et financières. Elles oublient le service qu'on apporte à la population. Ce qu'il faut évaluer, c'est si l'efficacité des nouveaux services qu'on apporte vaut le coût. Si elles ne le font pas, alors elles n'ont pas grand-chose à dire »*

Au total, cette absence d'économies d'échelle, visible au niveau des budgets globaux de la communauté et des dépenses publiques sur le territoire, peut masquer des économies d'échelle plus modestes et localisées dans certains services mutualisés comme la DSI (« On a réalisé des économies d'échelle, c'est évident, c'est même pas la peine d'en discuter » (R6)) ou la collecte des déchets (« on a réalisé des économies d'échelle ») (R10).

Le poids de l'égoïsme communal

Plusieurs répondants, pointent le fait que le surcoût occasionné par la construction communautaire repose en partie sur les communes. Bien que déchargées de plusieurs compétences, elles n'ont pas réduit leurs effectifs, en profitant pour mener des réformes organisationnelles. Ils ont ainsi le sentiment d'essuyer des critiques en lieu et place des communes.

R7	*« Il y a des explications. Près de 400 personnes sont passées de la ville [centre] à la communauté. Pour autant les effectifs de la ville sont restés stables ou ont crus »*
R2	*« La ville de [XXX] a envoyé 450 ou 500 personnes à la communauté. Mais par ailleurs, elle a territorialisé son organisation et recruté 450 ou 500 personnes… N'empêche qu'on se prend dans le nez son maintien des effectifs »*

Enfin, on retrouve dans la communauté « B » la référence au coût des tractations politiques préalables à la construction communautaire. Celles-ci ont également conduit à une sous-évaluation des charges transférées, qui se répercute dans les frais de fonctionnement de la nouvelle structure :

R4	*« Faut pas oublier que les communautés se sont constituées pour beaucoup sur la base de la négociation. Et qui dit négociation dit… Sur le programme des charges transférées… Par exemple, sur notre communauté, les élus ont mis un préalable en disant : "Aujourd'hui, on ne parle que des charges transférées directes et non des indirectes". Grosso modo, fallait un peu acheter l'accord »*

Au total, l'appréciation des économies d'échelle est difficile au niveau de la communauté, et ne renvoie pas uniquement à des difficultés d'organisation administrative.

2.2.2 - Pratiques de pilotage : le management des performances

La logique de performance qui est affichée par la communauté est relayée par un ensemble de dispositifs concrets de mesure et d'appréciation des activités. Certains de ces dispositifs sont transversaux tandis que d'autres ne concernent qu'un service. Ces dispositifs ne sont pas formellement reliés entre eux si bien que l'on n'observe pas une démarche de performance globale et intégrée au sein de la communauté, où une écriture complète du triptyque objectifs-actions-résultats serait renseignée par un processus systématique de collecte d'informations structurées. Néanmoins, ces dispositifs ne s'ignorent pas et les possibilités de chaînage font l'objet d'une attention particulière. De plus, le périmètre couvert par la mesure de la performance est large. Autrement dit, un panel de plusieurs types d'indicateurs peut être identifié, mais leur agrégation ne dépasse pas les frontières des directions.

2.2.2.1 - Les dispositifs transversaux : négocier, fixer et suivre les objectifs du global au particulier

Plusieurs dispositifs transversaux s'emboîtent, en suivant la ligne hiérarchique, afin de faire émerger, fixer et suivre les objectifs déclinés à chaque niveau de responsabilité.

Tout d'abord, le projet d'agglomération permet de fixer des objectifs à long terme et de définir la performance par rapport à un environnement administratif, géographique, économique et vis-à-vis de la population. On se situe ici au niveau stratégique, les objectifs concernant l'organisation dans son ensemble et les relations à l'environnement. De plus, le projet est porté par les élus et associe quelques parties prenantes (représentants de la société civile, partenaires administratifs, services de la communauté, consultants). Enfin, le projet met en place des procédures d'évaluation interne et externe. En externe, le conseil de développement (représentants de la société civile), le comité territorial de pilotage (associant les représentants de l'Etat et des autres collectivités territoriales) sont en charge du suivi de la réalisation des objectifs du contrat tous les 28 mois. En interne, un processus de suivi de la réalisation du projet est mis en place selon « la méthode des objectifs et au niveau de la coordination générale des services » (projet d'agglomération).

Le projet d'agglomération est précisément décliné au sein des 90 « fiches-action » comportant un volet budgétaire et des sous-objectifs à atteindre en cours de route. Il ne se résume donc

pas à un diagnostic et à une formulation vague d'objectifs mais constitue un programme d'actions.

La traduction du projet en fiches-actions permet de le relier au deuxième dispositif transversal : la procédure annuelle de fixation d'objectifs aux DGA par la DGS. Elle reprend les fiches-actions et les décline aux DGA. Il s'agit d'une procédure écrite, précédée d'un comité de direction générale dédié et d'entretiens individuels qui permettent aux différentes parties de discuter ces objectifs.

Cette procédure de fixation d'objectifs, si elle est organisée en suivant l'ordre hiérarchique, est perçue par plusieurs répondants comme une occasion de se concerter avec la DGS et de participer à la définition des objectifs. La procédure est donc perçue comme participative :

R10	*« Un des modes de management les plus importants chez nous c'est que le DGS discute des objectifs des DGA. Il y a une véritable percolation qui se fait. C'est une discussion, c'est-à-dire que l'on débat, on peut critiquer tel ou tel indicateur. On peut dire au DGS : "je ne suis pas d'accord avec votre vision". Et vu que l'on peut débattre de nos objectifs, ceux qu'on finit par choisir ont d'autant plus de chance d'être suivis »*
R12	*« Le DGS discute des objectifs des DGA, les DGA nous communiquent leurs objectifs. On en discute ensemble. C'est une chaîne descendante. On les décline vis-à-vis de nos principaux collaborateurs qui à leur tour... En fait, j'ai du mal d'ailleurs à dire si c'est un mécanisme descendant ou ascendant. Parce que ça se passe aussi dans l'autre sens. C'est pas si clair. Par exemple, c'est à moi d'écrire, de proposer mes objectifs à mon patron »*
R6	*« On ne va pas écouter la bonne parole du DGS. On y va, on échange nos expériences et on parle de projets transversaux, on négocie les objectifs »*
R4	*« Tous les ans, on a une descente depuis le DGS jusqu'au DGA, au directeur, au sous-directeur. Et puis on se fixe des objectifs et ça descend à tous les niveaux »*

Le suivi de la réalisation de ces objectifs est organisé de manière qualitative et transversale à une fréquence trimestrielle :

R10	*« Donc les objectifs fixés par le DGS sont diffusés à chaque direction. Ensuite, on a des réunions de suivi avec le DGS deux à trois fois par an. Ce qui fait qu'il y a une véritable qualité du suivi des actions menées »*
R6	*« Les DGA se réunissent de manière informelle très régulièrement. Ils communiquent extrêmement bien entre eux. Ca se ressent dans toute l'agglo. Quand ça ne va pas ils se disent clairement les choses. Par exemple, il y a beaucoup de tutoiement dans la [communauté]. Il y a peu de chasse gardée. On se mêle facilement des affaires des autres de DGA à DGA, de direction à direction »*

La procédure de fixation des objectifs est déployée, toujours en suivant la ligne hiérarchique, au sein de chaque direction. Intervient alors le troisième dispositif transversal de management de la performance : la rémunération individuelle à la performance. Il s'agit ici de substituer à la notation traditionnellement déconnectée de l'atteinte des objectifs, une réelle procédure de fixation des objectifs individuels par le biais d'un système incitatif : la part variable de la rémunération est conditionnée à l'atteinte des objectifs annuels individuels.

2.2.2.2 - Des dimensions de la performance arrimées à chaque direction fonctionnelle

En marge de ces dispositifs transversaux, les directions fonctionnelles ont un rôle moteur dans la production de la performance communautaire. La variété de leurs rôles et de leur influence sur les directions opérationnelles permet de révéler les dimensions de la performance les plus prégnantes au cœur de l'action : les aspects budgétaires et financiers, bien que présents ne sont pas un levier essentiel d'appréciation de l'action communautaire.

La direction des finances n'apparaît pas comme une juridiction de la performance des autres directions. Celle-ci se limite à essayer de contourner le principe d'annualité budgétaire pour aider les directions à répartir leurs investissements et alerter les élus des probables effets de ciseaux que connaîtra la communauté au fur et à mesure de la prise en charge de ses compétences. Par ailleurs, afin d'aider les services à mieux évaluer leurs coûts, la direction a mis en place une comptabilité analytique à grande maille permettant d'affecter les coûts et ressources à chaque DGA. Si les informations produites par la direction sont utilisées par les différents services pour suivre leur degré d'exécution budgétaire, la direction s'investit peu dans le contrôle ou le conseil auprès des services. Elle s'attache à informer plus qu'à influencer. *In fine*, les budgets qu'elle présente restent organisés classiquement, c'est-à-dire qu'ils sont centrés sur les moyens et les mesures physiques, et indicateurs de performance en sont absents. Cela signifie concrètement que le lien entre les budgets et les autres sources d'appréciation de la performance de la communauté se font oralement lors des comités de direction générale ou des séances de dialogue de gestion organisées par le contrôleur de gestion.

La direction du contrôle de gestion se situe plus dans un rôle de *business partner* au sens où son implication est forte, tant dans le contrôle que dans l'assistance aux directions opérationnelles (Petitbon et Delavallée, 2003). Le principal support de son travail est le

contrôle budgétaire. Néanmoins aux yeux de certains répondants, le contrôleur de gestion n'a pas les ressources suffisantes pour analyser correctement les causes des écarts entre prévisions et réalisations : « Ça reste quand même très: "Je constate le réalisé". Je disais l'autre jour au contrôleur de gestion: "C'est bien de suivre le réalisé par rapport au prévu. Mais si tu as un réalisé qui est nettement en dessous du prévu, il faut savoir déterminer pourquoi? C'est peut-être parce qu'on a fait des économies. Et si c'est le cas, c'est bien de le mettre en évidence. Or avec tes données, une direction économe serait pénalisée" » (R6). En fait, le contrôle de gestion vise principalement à s'assurer de la bonne exécution du budget et du respect des délais sans trop porter attention aux autres dimensions de l'activité des services. Là encore, le reporting budgétaire qu'il opère auprès du DGS est le préalable à l'intégration orale par le DGS de la dimension budgétaire dans l'appréciation des performances des services.

Les directions des ressources humaines, de la commande publique, des SI et de la proximité, par leur influence sur les services et les principes qu'elles portent sont révélatrices du sens que revêt la performance dans la communauté et opératrices de sa mise en œuvre.

Tout d'abord, le DRH a un rôle d'accompagnement des services, de renforcement des compétences individuelles et collectives. Important allié du DGS, très respecté par les directeurs et DGA, il incarne l'idée selon laquelle la performance de la communauté dépend de la fluidification des processus organisationnels et de l'affirmation de valeurs partagées. Les groupes de progrès transversaux, le centre de formation au management et le système d'évaluation sont ainsi utilisés comme levier de coordination interne tandis que la charte de déontologie tente de faire du sens de l'action, du sens du service public, un levier de régulation des comportements.

La direction de la commande publique, placée dans une situation de contrôle des autres services, diffuse avec l'aide de son tableau de bord de suivi des marchés une logique de régulation par la conformité aux principes. Cette logique par l'importance que lui accorde la DGS est ainsi un axe structurant de l'appréciation de la performance des services.

Les directions des SI et de la proximité sont comptables de la dimension « qualité de service » de la performance communautaire. La DSI, potentielle future « direction de la modernisation administrative » est en charge de la généralisation de la démarche/certification qualité dans les directions opérationnelles et fonctionnelles, ce qui signale, d'une part, que la modernisation

est plus étroitement associée à la notion de qualité et aux outils qui la composent qu'aux techniques budgétaires. D'autre part, la généralisation de la démarche qualité signale une conception de la performance privilégiant la maximisation de la satisfaction des clients à la rationalisation des dépenses. Enfin, le fait de confier cette responsabilité à la DSI, revient à insister sur la dimension purement instrumentale de la démarche et à la dissocier des aspects « contrôle » et « budget ». Que la DSI soit également maître d'ouvrage du projet de Système d'Information Décisionnel témoigne de la prégnance de l'acception technique du pilotage qui prévaut dans la communauté, et du fait que les directions des finances et du contrôle de gestion ne soient pas les leaders du pilotage des activités. L'existence même d'une direction de la proximité témoigne de l'importance accordée par la communauté à la qualité de la relation aux usagers, qui constitue une activité différenciée, cohérente et transversale. Les différentes démarches et outils transversaux développés dans ce cadre permettent à la direction de produire des données telles que les délais de réponses, le nombre d'appels reçus et l'objet des appels, ainsi que des taux de satisfaction des usagers qui deviennent rapidement des indicateurs de performance des services concernés, puisque ceux-ci font l'objet d'un contrôle régulier, d'un reporting auprès de la DGS et des élus et sont rendus visibles dans les rapports d'activités. La qualité de service perçue par les usagers, de par l'attention dont elle bénéficie en interne et la communication qui en est faite en externe, devient de fait un objectif et un critère d'appréciation de la performance.

2.2.2.3 - Le management de la performance dans les directions opérationnelles

Les deux directions opérationnelles étudiées disposent d'un système complet et intégré de management de la performance.

Les champs couverts par les indicateurs concernent : la mesure des intrants, l'analyse des activités, la mesure de la production finale et de ses effets en termes de satisfaction et d'impact environnemental. Les indicateurs produits ne sont pas de simples mesures, mais des ratios et calculs d'écarts visant à faire ressortir l'efficacité ou l'efficience des actions menées. Il en résulte que les tableaux de bord produits sont nourris d'informations structurées, et que les mesures sont explicitement reliées aux objectifs assignés.

On a ainsi des systèmes de mesure fortement intégrés couvrant les différents aspects de la performance et incorporant des références aux objectifs stratégiques du service, reliées à la rémunération des individus. La quantification prend donc place dans le cadre d'un

raisonnement faisant référence à la stratégie d'organisation, à la nature de son activité, à ses choix de management.

Dans les deux cas, la dimension qualité de service revêt une importance supérieure aux autres dimensions appréciées. On note également que les mesures développées ne se limitent pas à celles exigées par la loi. Ceci invite à penser que la mise en place de ces dispositifs ne se limite pas à la satisfaction de pressions externes et répond à des préoccupations propres aux responsables du service. Les formations, l'utilisation des données dans le cadre du suivi des DSP, la modification des procédures de mesure (mise en place d'un contrôle itinérant de la propreté des bus renseigné sur *Pockets PC*) indiquent qu'il y a bien un usage effectif des mesures produites.

Enfin, dans les deux services, on constate que la communication externe sur la performance du service ne se limite pas à la production du rapport d'activité annuel. Des informations sont régulièrement mises à disposition des usagers et habitants sur le site internet des services.

Au total, les systèmes de mesure et de pilotage de performance, développés dans les directions opérationnelles, sont homogènes et présentent le même degré de maturité. De surcroît, ils sont relativement isomorphes aux dimensions mises sous contrôle par les directions fonctionnelles sans qu'il n'y ait d'injonction officielle.

2.2.2.4 - Une intégration informelle des différents dispositifs

Dans l'ensemble, il ressort que plusieurs dispositifs transversaux et sectoriels de management de la performance se superposent ou coexistent. Ces dispositifs ne sont pas formellement reliés entre eux par un système d'agrégation ou de pondération. De même, les dispositifs développés par les directions fonctionnelles et opérationnelles ne sont pas formellement intégrés dans un même rapport annuel de performance de l'organisation. Ils ne font pas systématiquement et formellement référence aux fiches-actions du projet d'agglomération ou aux objectifs annuels fixés par la DGS.

Le management de la performance est ainsi organisé par directions. Néanmoins, chaque dispositif est conçu pour pouvoir prendre en compte les autres dispositifs développés (fixation d'objectifs, rémunération à la performance, etc.).

Le chaînage entre les dispositifs fonctionnels et opérationnels est réalisé de manière orale au sein des comités de direction générale et lors de rencontres inter-services. Néanmoins, la quantité et la structuration des données produites par les services rendent tangibles et durcissent ces réunions. Dans la communauté « B », les données ne sont pas créées à la demande. Au contraire, les rencontres servent à rendre compte de ses chiffres, « pour défendre le bout de gras » (R2). Reste que le sentiment de concertation est très prégnant, avec des acteurs qui se sentent écoutés, en position de négocier tant les indicateurs que les objectifs. La domination de l'oralité est ici moins marquée et le formalisme des présentations plus important. La présence abondante de données, permet de nourrir les comités de direction générale et réunions transversales, qui apparaissent comme le moment privilégié de prise de recul et de réflexion à propos de l'action. S'en dégage l'impression d'un réel décloisonnement des services : « On y va, on échange nos expériences et on parle de projets transversaux. Quand l'urbanisme fait l'étude de [XXX] il vient en rendre compte à tous les directeurs. Et le directeur de l'eau peut rappeler à cette occasion que l'alimentation en eau de la ville [XXX] est sur le tracé du projet et qu'il faut la contourner. On est à ce genre de discussions dans les comités de direction » (R6).

Au total, les dispositifs de management de la performance développés dans la communauté présentent quelques traits communs au travers de l'importance accordée à la qualité de service et au fait que la dimension financière et le suivi budgétaire ne focalisent pas l'essentiel de l'attention. Enfin, s'il existe bien une communication sur la performance de l'institution et les performances des services, celle-ci ne correspond en aucun cas à un véritable effort pour rendre des comptes fiables sur le fonctionnement de l'organisation. Pour l'instant, les dispositifs développés satisfont davantage des préoccupations internes de pilotage. D'ailleurs, si des pressions externes agissent ici aussi en faveur du développement des systèmes de mesure, la légitimité normative (être une référence dans son métier, confirmer la réputation d'expert des directeurs) apparaît déterminante.

2.3 - Le rapport aux outils de gestion

2.3.1 - Une conscience critique vis-à-vis des outils

Sans insister autant que dans la communauté « A » sur les expériences négatives qu'elles ont pu connaître vis-à-vis des outils de gestion, les personnes rencontrées ne font pas l'apologie des outils. En fait, les répondants semblent s'appuyer sur leurs expériences négatives pour transformer les outils du dedans et limiter les risques de mésusage. Pour la plupart des répondants, les outils de gestion sont un phénomène à gérer en soi.

2.3.1.1 - Un effet d'expérience vis-à-vis des outils

Plusieurs répondants évoquent leur expérience passée à propos de l'introduction de tel ou tel outil pour illustrer les dérives possibles engendrés par ceux-ci. La conscience du décalage entre usages attendus et usages effectifs est présente chez les répondants, et cette expérience est mobilisée lorsque ces répondants sont confrontés à de « nouveaux » outils :

R3	*« Quand j'ai vu les 120 indicateurs, j'ai vu que c'était une usine à gaz. J'ai connu ça en début de carrière quand le ministère faisait remplir des questionnaires tellement longs que les entreprises ne s'embêtaient pas. Elles le remplissaient une fois, puis l'année d'après elles disaient :"Qu'est-ce qu'on a fait cette année? 2%" et elles mettaient 2% partout. Donc, au bout de 10 ans les indicateurs ne servaient plus à rien »*
R6	*« Une démarche qualité, c'est vécu dans la plupart des organisations comme une contrainte et de la paperasse. Les freins des démarches qualité, c'est qu'à chaque fois qu'on fait un pas, il faut remplir huit formulaires. Et de la paperasse, parce qu'il y a les m^3de papier qu'on entasse. Du coup y'a beaucoup de gens qui se posent des questions »*

Dans le même registre d'idées, les répondants qui ont eu l'occasion d'observer les dispositifs et instruments d'action publique développés au Royaume-Uni, font part de leur scepticisme. Ce qui suggère que le système anglais, pourtant exemplaire en matière de NPM, n'est pas érigé en modèle et que la récupération de ses instruments n'est pas considérée comme étant par nature bénéfique :

R12	*« La pratique anglaise de tout externaliser, avec des indicateurs de performance extrêmement précis, en font des acheteurs redoutables. Ils concentrent, toute leur énergie à surveiller des indicateurs. S'ils sont bien choisis, ils vont leur permettre d'obtenir de leurs prestataires de très bons scores et d'améliorer leur Value For Money, l'usage des fonds publics… Mais ça marche très bien pour l'entretien des routes, pour le nettoyage*

	des rues. Pour des trucs basiques et récurrents avec des références. Mais pour le suivi de projets, ça amène à se démettre de leur fonction de maître d'ouvrage. Ils passent 4-5 ans à mettre au point un contrat avec leur concessionnaire. Et ils auront mis effectivement énormément de clauses, d'indicateurs de performance. Et ils vont avoir des surveillants qui vont vérifier... Ils doivent penser à tout au préalable parce qu'ils n'auront que les indicateurs qu'ils auront mis dans le contrat pour contrôler leurs prestataires. Or, c'est pas réaliste. D'ailleurs, quand je suis parti, ils commençaient à devenir sceptiques »
R12	*« Là-bas ils ont tendance à passer des contrats globaux, conception, construction, réalisation, avec des énormes consortiums. Ce faisant, ça leur coûte extrêmement cher et puis ils sont partis d'un dogme très thatchérien qui consiste à dire "Je vais pas y mettre d'argent". Ce qui en matière de transports publics est assez impossible à obtenir.... Ce qui fait qu'en pratique les produits ne sortent pas. Les anglais ont beaucoup promu les Partenariats Public-Privé. Or rien ne prouve que ça va coûter moins cher à la collectivité. Il faut bien les payer vos partenaires. Et plus vous transférez au privé, plus le privé demande à être rémunéré pour les risques qu'il prend. Donc, au final ça vous coûte plus cher. L'idée qu'un PPP vous permet de gagner de l'argent en tant que client public est à mon avis une idée complètement fausse. Rien n'est automatique »*
R3	*« J'ai une expérience un peu longue. Et je trouve ça intéressant les indicateurs. Il en faut. Mais il faut des indicateurs qui servent à quelque chose. Je sais qu'on nous a montré des indicateurs anglais et franchement on n'a pas trouvé ça extraordinaire. Alors c'est très intimidant, parce qu'ils s'imposent à toutes les autorités. Donc, ça permet d'avoir de belles moyennes et de beaux classements. Le premier élan c'est de se dire : "j'aimerais bien avoir pareil". Et puis après, on regarde les indicateurs, les modes de calcul… On se dit que c'est pas quelqu'un des transports qui les a pondus. C'est pas très opérationnel »*

2.3.1.2 - Conscience du risque de dérive formaliste

Les acteurs sont très sensibles au risque de formalisme engendré par certains outils et au phénomène de découplage entre la présentation formelle à laquelle donne lieu l'outil et aux usages effectifs qui en sont fait :

R11	*« Il faut faire attention au formalisme, le contenu compte plus que le cadre »*
R11	*« Pareil pour l'entretien d'évaluation. Partout c'est un processus formel, formaliste »*
R12	*« Fixer des objectifs ça peut être un exercice très théorique »*
R5	*« Fixer les objectifs et les lier avec la part variable de la rémunération, c'est une chose. Après, la qualité de l'évaluation qui permet de fixer le montant de la prime, ça c'est un autre débat »*

2.3.1.3 - Les outils sont un moyen, pas une fin : le nécessaire encadrement

Plusieurs répondants sont conscients du risque de vouloir se doter d'outils pour le simple fait de pouvoir les afficher. Le rappel de la directrice des transports selon laquelle « on ne fait pas des indicateurs pour faire des indicateurs » (R3) équivaut à dire que cela peut parfois se produire. Dans la même logique, quand le DSI souligne que « c'est pas l'outil qui doit mener

la démarche qualité, on est tous bien d'accord là-dessus » (R6) cela revient à exprimer implicitement qu'il est conscient du risque de voir la logique de l'outil prendre le pas sur la finalité qu'il doit servir. Ces différentes remarques sont souvent le prélude à l'explicitation par les répondants des efforts qu'ils mènent pour concevoir, adapter et faire approprier les outils par les autres acteurs dans l'organisation.

2.3.1.4 - Le contrôle des consultants

Les consultants jouent un rôle actif dans la diffusion et l'implémentation d'outils de gestion. Le rapport que les responsables intercommunaux entretiennent avec ces acteurs peut être un indice de leur rapport aux outils de gestion. Dans la communauté, une certaine méfiance règne vis-à-vis de ces cabinets, qui bien que régulièrement mobilisés voient leur travail contrôlé et souvent remis en cause. Derrière le contrôle et le travail de partenariat avec les consultants est véhiculée l'idée que les outils doivent être appropriés à leur contexte d'usage. Les solutions universelles et immanentes n'ont que peu de valeur aux yeux des répondants :

R9	*« Je suis capable de vous bâtir n'importe quel indicateur. Un jour j'ai un rapport qui m'est envoyé où une société a été consultée pour savoir si nous devions mettre l'investissement renouvelable à la charge du délégataire ou si c'était le fermier qui devait le fournir. Autrement dit dans quel régime de délégation on devait se situer. Pour accréditer leur thème, ils me donnent une étude de 10 pages. Ça fait appel à des thèses, des communications et on arrive à une formule à coucher dehors. Puis, le mec dit: "compte tenu de ça, c'est ça". Il n'en fallait pas plus pour me piquer au vif. J'ai rentré la formule dans [mon logiciel de calcul] et j'ai tracé la courbe. Surprise: la fonction était parfaitement linéaire, Y=X. C'était une manière de se foutre du monde »*
R2	*« Les contrôles externes, c'est beau mais ça sert à rien. Si le consultant vient, et puis qu'on n'a pas monté les indicateurs, il peut rien faire. La seule chose qu'on peut chercher sur un externe, c'est qu'il ait des idées d'installation d'outils de mesure, de machins et qu'il vienne nous les faire partager sur place. Il peut seulement nous aider à monter l'indicateur et les outils pour approvisionner l'indicateur. Et encore là-dessus, faut pas qu'on se fasse resservir du tout cuit, refroidi puis réchauffé »*
R7	*« Les études qui sont menées sont souvent assez lourdes parce que pour faire ce genre d'études il faut déjà bien connaître la maison. Donc, un consultant extérieur, même s'il a plus de connaissances que nous, ne connaît pas la maison. Au bout du compte on y passe pas mal de temps et le résultat n'est pas spécialement faramineux »*
R6	*« On peut pas laisser les consultants travailler seuls. Ils ont des connaissances techniques, mais nous on a la connaissance de la maison. Donc faut bien contrôler ce qu'ils font, échanger avec eux. Et, puis s'ils voient qu'on est sur leur dos c'est pas plus mal. Je ne conçois pas de ne pas contrôler mes consultants »*

Le principal intérêt des consultants est d'apporter un regard extérieur sur une réflexion émanant de l'organisation et de crédibiliser les arguments tenus par les responsables en fournissant l'avis d'un tiers. Ils ont un rôle d'objectivation plus que de prescription. Les facultés d'analyse ne leur sont ainsi pas totalement déléguées :

R12	*« Je suis pas trop pour les conseils et les consultants en règle générale sauf que pour vous dire où en est votre projet l'œil extérieur est généralement une bonne solution parce qu'ils sont moins impliqués, on a moins tendance à s'autoamnistier et donc ça vaut le coup de payer quelqu'un pour qu'il soit un miroir un peu plus fidèle de la réalité... Il vous renverra un reflet de la réalité, un indicateur qui sera plus objectif que si c'est vous même qui êtes amené à dire où vous en êtes »*
R13	*« On a fait travailler un bureau d'étude pour la partie diagnostic et ils nous ont aidés non seulement dans le diagnostic mais aussi dans le lancement de la procédure, c'est-à-dire dans le lancement et l'animation des premières tables rondes. Donc très intéressant pour le diagnostic, pour être plus crédibles sur l'évaluation »*

La conscience critique des responsables vis-à-vis des outils de gestion ne fondant pas une attitude de rejet, implique le développement de stratégies délibérées de bricolage et d'appropriation des outils de gestion.

2.3.2 - Des stratégies délibérées de bricolage et d'appropriation

Pour les responsables de la communauté, les outils de gestion sont un problème à gérer à part entière. La gestion des dispositifs de gestion repose sur deux stratégies : d'une part une stratégie de bricolage et de transformation des outils de gestion, d'autre part une stratégie d'aide à l'appropriation des outils par les acteurs.

2.3.2.1 - Stratégies de bricolage des outils

Parmi les différentes stratégies de bricolage et d'adaptation possibles des outils, quatre sont évoquées par les répondants : les finalités discrètes, la mise en place d'outils correctifs, la conception sur mesure, l'intégration des utilisateurs dans la conception et la gestion de l'évolutivité des outils.

La plupart des répondants qui évoquent les risques liés aux outils n'en tirent pas pour autant une attitude de rejet absolu. La présentation des dérives possibles leur sert surtout à montrer qu'ils ne sont pas crédules et qu'ils essaient activement de contourner ces problèmes. La conscience des risques ne prend pas le pas sur la volonté d'affronter ces derniers.

Des finalités discrètes

Pour certains répondants, la mise en place d'outils de gestion sert plus à enclencher une dynamique qu'à obtenir les résultats affichés par les outils. Les véritables objectifs des outils ne sont pas mis en avant par leurs promoteurs, mais sont néanmoins consciemment recherchés.

C'est notamment la posture du DRH, qui a tendance à assigner des objectifs relationnels à des dispositifs de création de savoir :

R11	*« Durant ces séminaires on passe en revue tous les grands pans de la gestion territoriale. Ça a été la révolution! Mais, ce sont les microprocessus qu'engendrent nos démarches qui comptent plus que les démarches elles-mêmes. C'est à la marge des actions qu'on initie, que se développent les processus que l'on cherche. Je ne fais pas de la formation pour générer du savoir, mais pour le lien que ça va provoquer entre les gens »*

Par ailleurs, les répondants investissent du temps et de l'énergie pour encadrer le déploiement des outils. On peut à cet égard parler de bricolage intentionnel des outils et de stratégies d'appropriation des outils par les acteurs et de calibrage des outils pour qu'ils répondent à leurs attentes.

Mettre en place des outils correctifs

La DSI, très critique sur la lourdeur procédurale des démarches qualité, réfléchit à la mise en place d'outils qui visent à atténuer les lourdeurs des démarches qualité classiques.

R6	*« Je ne conçois pas de mettre en place une démarche qualité sans mettre en place des outils qui gomment ses aspects négatifs. Nous allons voir le service assainissement qui a été certifié ISO et notre travail c'est de modéliser la démarche avec nos outils informatiques, pour que, lorsqu'on va déployer la démarche dans les autres services, ça soit plus léger à mettre en place. L'objectif c'est de faire en sorte que ça se mette réellement en place, sans être vécu comme une contrainte »*

Faire des outils sur mesure

Pour plusieurs répondants, la gestion de l'appropriation des outils ne repose pas uniquement sur une action de communication ou de valorisation. Il s'agit d'intégrer le contexte d'usage dans la conception même de l'outil. La conception d'outils sur mesure par l'adaptation des dispositifs existants apparaît ainsi centrale :

R9	*« C'est assez rare qu'on travaille sur des outils tout faits. On prend les outils tout faits et on les vérifie, on les retravaille. A partir de là, les indicateurs on les construit nous-mêmes… Ces indicateurs, c'est l'homme qui les choisit. Donc ce sont des constructions humaines. Donc, faut qu'ils reflètent chaque personne, chaque activité. Faut faire du cas par cas »*
R10	*« On a des quantités d'indicateurs mais on essaie de développer des indicateurs plus objectifs. Enfin… objectifs…Bien sûr, il faut qu'ils montrent la vérité, que leur fiabilité soit vérifiée. Mais il faut aussi qu'ils soient honnêtes par rapport aux conditions d'exercice de notre métier. L'effort pour rendre les indicateurs crédibles, il doit aussi se faire dans ce sens là. Même si je fais du benchmarking, je peux pas prendre les données brutes. Faut affiner et un peu reconstruire le sens des indicateurs »*
R3	*« On a pris des exemples qui existaient déjà pour se demander s'ils nous semblaient pertinents. Il y a des choses que l'on a prises et d'autres que l'on n'a pas prises parce que ce n'était pas adapté au réseau. L'indicateur de propreté s'est construit progressivement. Après avoir défini ce qu'est la propreté, il faut définir les niveaux exigés. Et c'est difficile. Tous les niveaux se font en général à dire d'experts. Nous, on n'a pas fait ça. On a pris nos indicateurs qualité, on est allé les mesurer dans des réseaux qui étaient de bonne qualité et on a dit: "le niveau où vous devez arriver, c'est ça". Donc, on a fait des choses qui se voulaient très pragmatiques »*

Par delà ces références à la nécessité de construire soi-même ces indicateurs, on retrouve à la direction de la commande publique, à la DSI, l'argument selon lequel un outil doit émaner des problèmes internes à l'organisation ce qui suppose un travail artisanal de la part des membres de la communauté. La conséquence directe de la nécessité de mettre « la main à la pâte » est d'intégrer les utilisateurs dans la conception de l'outil.

Intégrer les acteurs dans la conception de l'outil

L'intégration des utilisateurs dans la conception même de l'outil apparaît pour les répondants comme un facteur clé de sa pertinence opérationnelle et facilitant son appropriation. En effet, pour plusieurs répondants, la participation des utilisateurs à la conception de l'outil, à la définition des indicateurs, est le principal levier pour s'assurer que les opérationnels ne perçoivent pas l'outil comme imposé de l'extérieur et qu'ils aient le sentiment que l'outil propose une représentation pertinente de leur travail.

R10	*« Il y a une véritable percolation qui se fait. C'est une discussion, c'est-à-dire que l'on débat, on peut critiquer tel ou tel indicateur. On peut dire au DGS : "je ne suis pas d'accord avec votre vision". Et vu que l'on peut débattre de nos objectifs, ceux qu'on finit par choisir ont d'autant plus de chance d'être suivis »*
R12	*« Un objectif a d'autant plus de chance d'être suivi par la personne qui aura à le tenir qu'elle a pu y participer. Par exemple, c'est à moi d'écrire, de proposer mes objectifs à mon patron. […] On essaie de faire en sorte que l'objectif soit proposé par le collaborateur et accepté par le supérieur »*

R3	*« C'est parce qu'on a fait ce cheminement avec eux qu'on a aujourd'hui des indicateurs avec eux dans lequel ils se reconnaissent. Ça ne s'impose pas »*
R3	*« On ne peut pas faire les indicateurs tout seul. Mon rôle c'est plutôt d'animer et d'impulser un certain nombre de choses plutôt que de dire c'est comme ça…Il y a des choses dans lesquelles on a un rôle de contrôle de l'exploitant, mais il y a des endroits où il faut être partenaire […] Quand on fait les indicateurs il faut d'abord avoir une démarche partenariale pour que tout le monde se l'approprie »*

On retrouve également ce souci d'associer les acteurs dans la conception du tableau de suivi des marchés chez le directeur de la commande publique, et chez le DSI.

L'intégration des utilisateurs ne se limite pas à la phase de conception, leur participation continue fait l'objet d'une attention particulière des répondants qui va de pair avec la volonté d'assurer l'évolutivité des outils.

Assurer l'évolutivité des outils

Que cela concerne la démarche transversale de fixation d'objectifs, ou les dispositifs plus sectoriels, plusieurs répondants insistent sur la nécessité de veiller à ce que les outils puissent évoluer en fonction de l'évolution de la structure.

2.3.2.2 - Des stratégies d'appropriation

Les stratégies de bricolage des outils sont liées au souci de favoriser leur appropriation par les acteurs. L'appropriation fait l'objet d'initiatives spécifiques qui reposent sur : le contournement des résistances, l'esthétisation, la valorisation potentielle, la formation à l'utilisation des outils.

Le contournement des résistances

C'est la stratégie la plus connue et évidente, tant et si bien qu'elle semble aller sans dire pour les répondants. L'analyse descriptive a ainsi montré que la plupart des responsables tentent de convaincre les utilisateurs de l'utilité de leurs outils. Parmi ceux-ci, le DSI, habitué au problème récurrent de la résistance au changement technologique, a pour principe de ne jamais critiquer les résistances, mais d'identifier les raisons de la non adoption des outils. Il a pour règle de souligner systématiquement que les non-utilisateurs ont de bonnes raison de ne pas recourir à ses solutions. Il s'agit ici de jouer l'acclimatation progressive, l'empathie et la proposition d'aménagements plutôt que la contrainte ou l'autorité.

L'esthétisation des outils

Même évoquée de manière anecdotique, l'idée de rendre les outils séduisants et l'attention portée à une mise en forme agréable des données suggèrent que l'appropriation des outils ne repose pas, aux yeux des répondants, sur leur seule efficacité instrumentale. Elle dépend également de variables affectives ou émotionnelles. Soulignons que l'esthétisation des outils ne se réduit pas à assurer leur lisibilité :

R6	*« Quand vous avez une procédure, vous en prenez 80% et vous les foutez à la poubelle, et les 20% restants, vous faites en sorte que ce soit beau. On parle du look de la procédure. Si les 20% qui restent ne sont pas beaux, vous pouvez jeter votre procédure à la poubelle, elle sera jamais appliquée »*

La valorisation potentielle

Une des stratégies les plus répandues auprès de la DGS, de la direction de la commande publique ou de la collecte des déchets, consiste à présenter l'outil comme le meilleur moyen de faire valoir les intérêts propres des utilisateurs. Il s'agit de présenter les outils comme un vecteur de valorisation de leur travail. Cette stratégie va de pair avec la garantie de la flexibilité des outils. Le contenu des outils étant délibérément négociable, ils sont présentés comme un moyen pour les utilisateurs d'y inscrire leurs préoccupations. Il y a ainsi une construction de la légitimité d'usage des outils. Ainsi, ce qui est traditionnellement considéré comme un effet pervers possible des instruments de gestion, à savoir le fait que les utilisateurs apprennent à jouer avec les instruments de mesure, est intégré dans la promotion de l'outil :

R9	*« On leur dit que c'est en se construisant leur propres indicateurs qu'ils pourront faire remonter à la fois leurs problèmes et leurs réussites. Une fois qu'ils sont conscients qu'on relaie tout. Mais tout, ça veut dire aussi les données qu'ils veulent afficher pour peu qu'on puisse contrôler nous-mêmes leur fiabilité, ils comprennent vite le truc. L'intérêt qu'ils ont de nous filer des informations. »*

La formation à l'utilisation

Enfin, la formation à l'utilisation fait l'objet d'un fort investissement de la part des responsables qui participent parfois eux-mêmes à ces opérations. L'analyse descriptive a montré que la plupart des dispositifs développés s'accompagnaient de dispositifs de formation : c'est le cas pour les tableaux de bord de suivi marchés, la démarche qualité au sein de la direction de la collecte des déchets et pour la quasi-totalité des outils développés par la DSIT.

Conclusion analyse de contenu : Une communauté managérialiste pour un management des performances

Une communauté orientée vers un univers…

La communauté B valorise l'entreprise. Cet idéal-type fait l'objet d'une communication à la fois interne et externe. D'une part, le DGS place son management sous le signe de « l'efficacité du privé au service du public » et, d'autre part, la communauté communique sur la « performance » de ses services. Par ailleurs tous les indices de la managérialisation y sont présents : psychologisation des rapports sociaux ; renouveau de la gestion du personnel par des incitations à la performance individuelle et des dispositifs formels de valorisation de la culture organisationnelle ; orientation consumériste et des dispositifs formels d'évaluation et de contrôle.

Le succès des idées managériales et le culte du succès qui animent la communauté s'expliquent d'abord par la nécessité d'instaurer la confiance suite à l'affaire des marchés truqués de 2003. Le recours aux experts, le renforcement de la proximité aux usagers et la responsabilisation des agents administratifs apparaissent comme des moyens de parvenir à légitimer l'institution et à renforcer son indépendance vis-à-vis des élus.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'inflation de dispositifs de gestion des années 2003 et 2004. Mais si la transposition des dispositifs managériaux est une démarche relativement consensuelle pour les responsables communautaires, elle se heurte aux spécificités institutionnelles de la communauté.

…mais inscrite dans l'autre

Tout d'abord, la communauté est inscrite dans un tissu de textes règlementaires, notamment le Code des Marchés Publics, avec lesquels elle ne peut pas (*ou plus*) composer. Ils imposent un aménagement de la logique managériale. Nous avons pu ainsi constater que la démarche de performance se diffuse dans la communauté sous contrainte de sécurisation juridique des dossiers.

Mais plus profondément, l'emphase de certains dirigeants envers les logiques managériales est auto-limitée. En effet, ces derniers conscients des résistances et contestations qu'un discours trop radical pourrait susciter, accolent systématiquement à leurs références managériales des arguments valorisant les principes et spécificités publiques.

La communauté B, condominium des logiques publiques et privées

Dans la communauté A, valeurs publiques et privées coexistent. Dans la communauté B, un condominium semble s'instaurer. Un condominium est un territoire sur lequel deux souverainetés s'exercent simultanément. La question de la légitimité de l'une ou de l'autre est évitée au profit de l'instauration d'un jeu à somme non nulle. Les deux peuvent gagner ou perdre ensemble. Une forme de coopération, de coadministration peut s'engager sans forcément adhérer à des règles ou valeurs communes.

Là où les responsables de la communauté A sont tiraillés, les responsables de la communauté B se présentent comme tirant le meilleur des deux mondes. L'hybridité de ce management intercommunal, n'est pas un constat mais une affirmation. L'exemple du directeur de la commande publique est typique. Il est le seul à se montrer critique envers le managérialisme communautaire, mais son tableau de bord de suivi des marchés, en sensibilisant les services opérationnels aux contraintes réglementaires tout en lui permettant de mettre sous pression son service, incarne la volonté de se saisir simultanément des enjeux procéduraux et managériaux.

Un management des performances

Le système de pilotage de la performance de la communauté reflète cet enthousiasme équilibré. On y constate tout d'abord une logique de performance clairement affichée et relayée par une multitude de dispositifs de mesure et d'appréciation des activités. Certains de ces dispositifs sont transversaux tandis que d'autres ne concernent qu'un service.

Une multiplicité de dispositifs transversaux

Nous avons pu identifier huit dispositifs transversaux contribuant, tant à façonner la conception de la performance des responsables, qu'à coordonner leurs activités en fonction de cette conception. Il s'agit des fiches-action du projet d'agglomération, de la fixation d'objectifs par la DGS, de la rémunération à la performance, de la prospective et du suivi budgétaire, des groupes de progrès transversaux, du tableau de bord de suivi des marchés et enfin de la démarche qualité. L'analyse de ces différents dispositifs a permis de montrer que la conception de la performance en vigueur dans la communauté B n'accorde qu'une attention limitée au contrôle et à la réduction des dépenses. D'autres dimensions comme la sécurité juridique, la qualité de service et la coordination interne servent de support à l'appréciation des activités.

Des dispositifs de pilotage intégrés dans les directions opérationnelles

Au sein des directions opérationnelles nous avons pu observer des systèmes plus formalisés et intégrés de management de la performance. En effet, d'une part, les indicateurs sont explicitement définis et leur production est régulière. D'autre part, les tableaux de bord et rapports d'activités produits intègrent des mesures de différentes natures (des intrants aux impacts avec une attention marquée pour la qualité de service).

Cependant, ces différents dispositifs ne sont pas formellement articulés les uns aux autres. Si bien que le système de management de la performance semble organisé par direction : c'est un management des performances. En effet, malgré le discours tenu, la procédure de fixation d'objectifs par la DGS peine à descendre en deçà des directeurs de service. Il en résulte que les informations produites reflètent davantage les préoccupations de gestion de chaque direction fonctionnelle et opérationnelle. En d'autres termes, l'agrégation des données ne dépasse pas les frontières de chaque direction.

Pour autant, le formalisme de chacun de ces dispositifs accroît leur visibilité dans les autres services et pousse chaque direction à en tenir compte. Ainsi, les dispositifs ne s'ignorent pas les uns les autres. Par exemple, la direction de la collecte des déchets s'appuie sur la procédure de fixation d'objectifs dans sa démarche qualité, et, le directeur de la commande publique utilise le tableau de bord de suivi des marchés pour fixer les primes de performance de ses agents.

Une articulation informelle pour une transformation progressive des outils

On retrouve cette articulation informelle des dispositifs dans les espaces de dialogues de gestion. Les données produites par les services y sont mises oralement en correspondance. Mais là encore, l'abondance et la structuration des données affectent la nature de ce dialogue. Il ne s'agit plus de produire des informations à la demande comme dans la communauté A, mais de rendre des comptes sur la base des indicateurs disponibles. Une discussion s'installe alors pour juger de la pertinence des indicateurs ou des objectifs, et les renégocier. La flexibilité du dialogue de gestion cumulée au formalisme des dispositifs permet de remettre en cause les cadres du raisonnement.

La conception multidimensionnelle de la performance qui prévaut dans la communauté, la multitude de dispositifs développés et la place laissée à leur articulation informelle, reflètent

un enthousiasme équilibré des responsables de la communauté vis-à-vis des outils de gestion de la performance. Si à leurs yeux les outils sont indispensables, ils sont néanmoins conscients de leurs effets pervers potentiels. L'enjeu de leur travail consiste justement à concevoir des outils et des logiques de gestion assez ouvertes pour pouvoir les transformer de l'intérieur.

CHAPITRE 3

DISCUSSION

Nous abordons à présent le dernier chapitre de cette thèse. Celui-ci est consacré à la discussion. Nous y détaillons les résultats de notre recherche, en fonction de l'analyse empirique, mais également de la revue de la littérature. A défaut de pouvoir parvenir à la généralisation des résultats en raison du nombre réduit de cas étudiés, ce chapitre cherche à approfondir et à prolonger la compréhension du management de la performance intercommunale grâce à une démarche d'étude comparative.

La discussion des résultats issus des études de cas est organisée en trois étapes:

Tout d'abord, les principales caractéristiques des outils de gestion intercommunaux sont présentées (section 1). Il apparaît que la floraison d'outils de gestion dans les organisations intercommunales ne doit pas laisser croire à une rupture des modes de régulation en vigueur, mais plus à une série d'évolutions incrémentales (1.1). La modestie des évolutions constatées est expliquée par le regard critique que portent les responsables sur les outils et qui les conduit à développer des stratégies de gestion des outils (1.2).

Nous abordons ensuite l'architecture globale des systèmes de management et de pilotage de la performance (section 2). Les composantes des systèmes développés dans les communautés

observées sont présentées (2.1) avant d'examiner dans quelle mesure elles recoupent les modèles identifiés dans la littérature (2.2). Si la communauté A se rapproche du modèle de la performance administrée et que la communauté B peut être rapprochée du management des performances, les deux cas présentent quelques traits communs qui nous permettent de qualifier plus précisément comment la question de la performance est prise en charge dans le secteur public local.

Enfin, à la lumière des pratiques de management de la performance, des conceptions de la performance recueillies et des valeurs organisationnelles des communautés observées, nous cherchons à identifier le cadre de référence et les spécificités du management public à l'œuvre dans les communautés (section3).

Section 1 : Des outils de gestion à la gestion des outils

Notre recherche confirme le recours intensif aux dispositifs managériaux dans les organisations publiques contemporaines. A l'instar des organisations du secteur privé, chaque domaine d'activité et chaque dimension de l'action sont dotés de supports formalisés.

Néanmoins, il apparaît que les outils sont principalement importés des pratiques en vigueur dans d'autres organisations publiques, plutôt que d'être directement importés du secteur privé. De surcroît, ces outils de gestion ne semblent pas remettre en cause les dispositifs de régulation traditionnels, orientés vers le respect de la conformité juridique. En d'autres termes, il ressort de notre étude que bureaucratisation et managérialisation ne se contredisent pas, elles se complètent. Elles semblent même s'hybrider, dans la mesure où certains outils traditionnels sont revêtus d'une forme managériale, et certains outils managériaux sont volontairement adaptés au contexte public.

La clé de cette dynamique d'hybridation nous semble être expliquée par l'expérience et les capacités critiques des responsables intercommunaux vis-à-vis des outils de gestion. En effet, ceux-ci développent des stratégies de bricolage intentionnel des outils afin d'en limiter les potentiels effets pervers rencontrés dans leur passé professionnel. D'un point de vue

théorique, notre recherche conteste le postulat d'un trop grand optimisme des responsables publics quant à l'impact réel des outils de gestion mis en œuvre (Giauque, Barbey et Duc, 2008 : 796).

1.1 - Les outils de gestion dans les intercommunalités : des évolutions incrémentales

Il ressort de notre recherche que le recours abondant aux outils de gestion dans les communautés étudiées ne constitue pas une rupture radicale vis-à-vis des modèles de régulation traditionnels. Tout d'abord, les outils de gestion utilisés sont ceux déjà en vigueur de longue date dans le secteur public. Par ailleurs, s'ils révèlent une évolution vers un pilotage plus interactif et un management plus relationnel, la prévalence de la régulation juridique n'en est pas altérée.

1.1.1 - Un recours abondant aux outils de gestion utilisés dans d'autres organisations publiques

1.1.1.1 - Des outils nombreux et variés

On constate, dans les deux cas observés, une floraison d'outils de gestion. Nous avons pu, en en effet, recenser 41 outils dans le cas A et 57 outils dans le cas B. Même si l'on constate des variations en fonction des services étudiés[64], aucune direction n'apparaît totalement isolée.

[64] Les directions de la communication étant fortement outillées.

Tableau 3.5 : Quantité d'outils développés par direction[65]

Directions cas B	Nombre d'outils	Directions cas A	Nombre d'outils
Communication	8	Fiscalité et contrôle de gestion	7
Collecte et gestion des déchets	8	Communication	6
RH	7	Finances	5
DGS	4	Environnement	5
Tramway	5	Systèmes d'information	4
Systèmes d'information	5	Commande publique et Logistique	4
Proximité	5	Déplacements, transports et Infrastructures	4
Commande Publique	4	DGS	3
Contrôle de gestion	3	RH	2
Transports	3	Développement local	1
Finances	2		
Moyens généraux	2		
Développement local	1		

Dans les deux cas, les outils affectent l'ensemble des directions, des domaines d'activité et des niveaux hiérarchiques. Ils répondent également à des finalités variées telles que : assurer la conformité à la loi, connaître et optimiser les ressources, assurer la qualité servie, améliorer la connaissance et l'écoute des usagers ou encore coordonner les services entre eux.

Cette abondance d'outils de gestion confirme l'affirmation, issue de la revue de la littérature, selon laquelle les OI recourent plus intensivement aux outils de gestion que les autres collectivités et administrations. En effet, comparées aux autres collectivités locales, les OI sont au moins autant équipées. Une enquête sur les dispositifs de pilotage menée, en 2006, auprès de 176 OI (Turc et Guenoun, 2008) montre que, comparativement aux données disponibles pour les autres collectivités territoriales, les OI avaient recours aux mêmes dispositifs et dans des proportions similaires.

Or ce même niveau d'outillage doit être mis en parallèle avec la relative jeunesse des OI. A la date de l'enquête et de nos études de cas, alors qu'elles entament à peine leur phase de

[65] Un tel tableau n'a qu'une valeur de synthèse, en effet, le simple recensement du nombre d'outils évoqués dans chaque direction ne permet pas d'appréhender l'importance des ces outils dans la gestion au quotidien de la direction.

stabilisation organisationnelle, les OI sont déjà aussi bien équipées que des institutions plus anciennes. On peut expliquer cela par un phénomène de « passage de relais » entre les collectivités territoriales traditionnelles et les intercommunalités. Ces dernières étant conçues par des responsables dotés d'une longue expérience dans les collectivités, ont tendance à récupérer les outils de gestion en vigueur dans les autres collectivités au moment de leur création. Néanmoins, à la faveur de l'esprit modernisateur qui anime les OI, on peut se demander, si la phase de stabilisation organisationnelle ne sera pas l'occasion d'initier quelques innovations en matière de pilotage et de dispositifs de gestion. Une autre enquête sur les mêmes OI durant leur deuxième mandature, permettra de révéler si celles-ci se montrent plus innovantes en matière de dispositifs que les autres collectivités.

1.1.1.2 - Des outils importés d'autres collectivités

Un autre trait singulier qui ressort des études de cas est qu'il n'y a pas d'innovations radicales dans les OI. En effet, dans les deux collectivités étudiées, aucun des outils observés n'a été inventé par les acteurs. Dans l'ensemble des services, les outils utilisés sont importés des pratiques en vigueur dans les secteurs public et privé. De même, l'ambition des acteurs n'est pas de coller à l'actualité et récupérer à tout prix le dernier outil « à la mode ». Qu'il s'agisse des dispositifs transversaux, comme le management par objectifs et les démarches qualité, ou de dispositifs plus spécifiques, comme les guides de procédure ou les progiciels de gestion budgétaire, ceux-ci sont au préalable bien connus des responsables qui décident de leur déploiement.

Les résultats montrent que le facteur discriminant de l'importation et du développement d'un outil est de l'avoir déjà éprouvé dans un autre contexte professionnel. Sur ce plan, la démarcation entre secteur public et privé est perçue comme importante. En effet, hormis le DGS de la communauté B[66], les 9 répondants ayant eu une expérience dans le secteur privé ne semblent pas considérer que la transposition des logiques et outils de gestion du secteur privé vers le public soit opportune.

La plupart des répondants conçoivent leurs dispositifs en fonction de ceux qu'ils ont déjà utilisés dans le cadre de leur parcours professionnel au sein du secteur public. Ainsi, le

[66] Qui déclare inspirer son management de son expérience dans le secteur privé. Notons néanmoins que le management par objectifs qu'il développe dans la communauté, est un dispositif très fréquemment utilisé dans le secteur public.

processus d'importation des outils est essentiellement interne au secteur public. Dans les deux cas, les outils utilisés, s'ils ont pu apparaître initialement dans le secteur privé, sont importés dans l'organisation après avoir déjà fait leurs preuves dans d'autres organisations du secteur public. Seule la direction de la collecte des déchets de la communauté B fait exception au travers de la mise en œuvre d'un *focus group d'usagers* et du *panel d'agents* qui sont à la fois très peu communs dans le secteur public et explicitement inspirés du secteur privé. Soit seulement 2 outils sur 98 recensés au total.

L'importation, l'adaptation et la différenciation des outils se fait principalement en référence au secteur public. Nous n'avons donc pas affaire à un processus de transfert direct des outils de gestion du secteur privé vers le secteur public, mais plutôt à un phénomène progressif où les outils, une fois transférés dans une organisation publique « innovante », se diffusent ensuite plus rapidement dans d'autres organisations publiques.

Par ailleurs, les résultats de la recherche précisent les vecteurs de diffusion des outils à l'intérieur du secteur public. Le fait que les responsables déclarent puiser principalement dans leur expérience professionnelle, indique que la diffusion des outils de gestion au sein du secteur public passe davantage par la circulation des responsables administratifs que par les mécanismes d'échange des « *bonnes pratiques* ». Par ordre d'importance, les sources d'inspiration des responsables intercommunaux sont :

- leur passé professionnel ;
- les contacts avec leurs homologues dans d'autres collectivités ;
- les innovations développées et médiatisées par les administrations d'Etat (notamment en ce qui concerne l'administration électronique) ;
- les innovations et dispositifs développés dans le secteur privé ;
- les pratiques des organisations publiques étrangères.

L'absence d'innovation et le poids de l'expérience professionnelle confirme les analyses de David (1996 : 31) selon lesquelles l'usage des outils de gestion est dépendant de leur degré de « *contextualisation externe* ». Autrement dit, au fait d'avoir déjà vécu ailleurs. Néanmoins, pour notre objet de recherche, les caractéristiques de cette contextualisation externe peuvent être précisées: l'utilisation d'un outil de gestion dans une organisation intercommunale dépend de sa contextualisation externe dans le secteur public.

1.1.2 - Un pilotage interactif et un management des relations internes et externes en évolution

1.1.2.1 - Une forte présence d'outils mixtes

David (1996 : 32) souligne que plus les outils ont une forte contextualisation externe, plus ils sont présentés comme des outils mixtes, auxquels sont assignés dès le début des objectifs sur les deux plans des connaissances et des relations. Ce que confirme également notre recherche puisque dans les deux cas, les outils mixtes arrivent en tête.

Tableau 3.6 : Comparaison inter-cas des types d'outils de gestion utilisés

	Cas A	**Cas B**
Outil Mixte	20	22
Outil Orienté Relations	8	19
Outil Orienté Connaissances	13	16

En effet, quelque soit la nature profonde des outils, les répondants soulignent que des effets collatéraux, des externalités positives, sont délibérément recherchés :

- Les effets des OOR sur les connaissances sont mis en avant. Par exemple, une décentralisation comptable, dispositif de nature relationnelle, est présentée comme permettant de rapprocher les services comptables et les directions opérationnelles (meilleure communication) et de fiabiliser la production d'information (accroissement de la capacité de contrôle de la direction des finances).

- Les effets des OOC sur les relations sont également attendus dès le commencement de leur mise en œuvre. Dans le cas B, le centre de formation au management et les séminaires à destination des DGA sont présentés comme un moyen pour mettre en relation les responsables. Dans le cas A, le progiciel de gestion comptable, dispositif de nature cognitive, est utilisé par la direction des finances pour inverser son rapport de force avec les directions opérationnelles et modifier leur comportement.

1.1.2.2 - Une conception interactive des outils de gestion

Dans les deux cas, la primauté des OM et le fait que les principaux dispositifs de pilotage soient présentés comme tels, signalent une conception participative du pilotage de la

performance. En effet, les dispositifs de pilotage transversaux[67] ainsi que ceux déployés dans les directions opérationnelles[68] ne visent pas à imposer des objectifs prédéterminés, mais à générer des échanges et débats en vue de produire de manière partagée les objectifs de l'activité et les indicateurs de suivi. La production d'information n'est pas pensée isolément des acteurs et l'objectif affiché est d'intégrer, dans la conception des indicateurs, les acteurs situés au plus près du terrain.

L'impossibilité de dissocier pilotage des relations et pilotage des performances, nous permet de revenir sur les différentes formes de managérialisme distinguées dans l'analyse de la littérature. Les cas étudiés montrent que le managérialisme qui prévaut dans les OI ne s'apparente pas plus au managérialisme de type « modèle rationnel de la décision » qu'au managérialisme purement relationnel identifié par Smets (2005). Il relève plus d'une théorie de la rationalité interactive (David, 1996) caractérisée par une opérationnalisation limitée des interfaces entre les acteurs où, pour des raisons d'efficacité chacun conserve une certaine autonomie par rapport à ses enjeux propres et à son savoir-faire.

Dans les deux cas, les dispositifs de finalisation des activités, tels que le projet d'agglomération dans le cas A ou le management par objectifs dans le cas B, fixent des orientations, mais laissent aux acteurs le soin de définir les moyens de les atteindre. Les critères de jugement sont suffisamment imprécis pour laisser de larges marges d'interprétation aux responsables.

1.1.2.3 - Un management relationnel qui s'intensifie, mais en suivant des trajectoires contrastées

La prépondérance des outils mixtes dans les deux cas observés signale la prégnance d'une conception interactive de la rationalité et donc une tendance à appréhender conjointement les relations et les connaissances. Il semble donc, qu'en pratique, le modèle relationnel de l'administration a évolué. Celui-ci, traditionnellement décrit comme un système de « non-communication généralisée » où s'installe un jeu d'évitement qui se répercute tout au long de la chaîne hiérarchique (Crozier, 1963 ; Dupuy et Thoenig, 1983) ne semble plus en vigueur.

[67] Projets d'agglomération, procédure de fixation d'objectifs et comités de direction générale.

[68] Dans le cas A : tableau de bord des transports publics et tableau de charge annuelle de la DGA environnement. Dans le cas B : système de pilotage de la performance dans la direction des transports et démarche de certification ISO de la collecte de déchets.

Dans les deux cas, l'accent est mis par les responsables sur la coopération plus ou moins formelle entre les directions et entre les niveaux de responsabilité. La présentation de soi par les répondants comme « *homme de concertation* » exerçant davantage leur rôle sur la négociation que sur l'autorité est récurrente. Notre recherche corrobore donc le constat de l'émergence d'un rôle de régulation des relations chez les responsables administratifs territoriaux (Desmarais, 2003 ; Desmarais et Abord de Chatillon, 2008).

Cependant, les différences constatées entre les deux cas, permettent de caractériser plus précisément les modalités de prise en charge de ce nouveau rôle. En effet, le recours aux OOR est beaucoup plus faible dans le cas A que dans le B. De surcroît les OOR, dans le cas A, visent quasi-exclusivement à gérer les relations avec les acteurs externes à la communauté (habitants et entreprises), tandis que dans le cas B, ces outils visent également à gérer les relations entre les acteurs internes à la communauté.

Tableau 3.7 : Comparaison inter-cas du management relationnel interne et externe

Management relationnel	CAS A	CAS B
Interne	Peu formalisé, s'appuyant sur les régulations professionnelles. Intensification des relations	Formalisé, individualisation psychologisante. Intensification des relations
Externe	Fortement instrumenté, orientation usager/client, faible participation citoyenne	Très fortement instrumenté, orientation usager/client. Discours sur le citoyen, mais faible participation.

Il en ressort que dans la communauté A, les relations internes entre acteurs ne font pas l'objet d'une formalisation gestionnaire. Il s'agit de laisser ces relations émerger implicitement des interactions entre acteurs en faisant confiance à leur professionnalisme. Dans la communauté B, à la faveur de la crise de 2003 et du profil du DRH, les relations entre membres de l'organisation font l'objet d'un investissement formel visant trois objectifs complémentaires : affirmer des valeurs communes, amener les services à communiquer et stimuler la volonté de réussir des agents[69]. Le modèle de management relationnel est ici plus individualiste et psychologisant. En effet, d'une part, il repose sur la stimulation d'un intérêt individuel par des primes individualisées corrélées à une appréciation par la hiérarchie. D'autre part, s'il affiche des valeurs collectives, il valorise symboliquement les agents qui cherchent à se dépasser. Les cérémonies annuelles mettent en avant les agents exemplaires et jouent ainsi sur une

[69] A travers les dispositifs d'accueil des nouveaux arrivants, les cérémonies de promotion, le journal interne, le centre de formation, et la rémunération à la performance.

émulation par l'honneur (Ihl, 2004). La rémunération individuelle de la performance, même si elle semble avoir des effets limités en pratique[70], va de pair avec la glorification de la motivation personnelle et de la capacité « *d'auto-production de soi* ».

En résumé, les deux cas ont des modèles de management relationnel contrastés. Le cas A, en continuité avec la tradition française de gestion des personnels publics, insiste sur la notion de « métier » et laisse les relations se créer dans le cadre de rencontres justifiées par des problèmes opérationnels. Tandis que le cas B, apparaît plus en démarcation, et insiste sur l'attachement individuel à l'organisation.

Sur le plan du management des relations externes, les similitudes entre les deux cas réapparaissent. Même si le cas B est significativement plus équipé, les deux organisations observées ont une attention très poussée pour les relations avec l'extérieur. Cette relation passe par la diffusion régulière d'information (publications générales et sectorielles) et une attention aux effets des actions conduites au travers de la multiplication des dispositifs de mesure de la satisfaction et de l'essor de la gestion des réclamations. Sur ce point, notre recherche confirme l'ouverture des organisations publiques à des préoccupations externes (Desmarais et Abord de Chatillon, 2008) et infirme le constat du repli sur soi propre aux organisations purement bureaucratiques (Dupuy, 1988).

Cependant, cette intensification des relations avec l'extérieur se situe dans des limites qu'il convient de souligner : d'une part, la figure de l'usager/client domine et signale une attention portée à sa satisfaction immédiate. D'autre part, si la réceptivité des communautés semble importante, la participation citoyenne est très limitée. Par delà la variété des qualificatifs utilisés pour évoquer les bénéficiaires, dans les deux cas c'est la figure de l'usager/client, le consommateur direct des services délivrés, qui accapare l'attention des responsables et des agents. Sa satisfaction directe est la mesure finale de la performance de l'action intercommunale. Par ailleurs, si les dispositifs d'écoute se multiplient et se raffinent dans les deux cas, l'avis de l'usager ou du citoyen reste consultatif. Il s'agit avant tout de prendre en compte son avis au travers de dispositifs maîtrisables et relativement discrets, plutôt que de l'associer directement à la prise de décision et à la conception des politiques publiques.

[70]La répartition uniforme des frais de représentations des DGA, soulignée par la CRC, et l'insistance des répondants sur l'absence de logique de sanctions dans l'évaluation de la performance nous laisse penser à une mise en œuvre égalitaire des primes.

Bouckaert et Halligan (2008 : 42) distinguent deux variantes de l'action publique Néo-Webérienne : l'une, pratiquée dans les pays scandinaves, fait participer directement les citoyens/usagers à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des actions. L'autre, pratiquée dans les pays d'Europe continentale, consiste à inciter les personnels publics à centrer leur attention sur la satisfaction des citoyens/usagers. Nos deux cas se positionnent pleinement dans cette deuxième variante.

Au total, l'émergence d'un pilotage interactif, l'assouplissement des relations hiérarchiques et la multiplication des relations avec l'extérieur donnent une image des OI en décalage avec le stéréotype bureaucratique. Néanmoins, ces évolutions ne remettent pas en cause la prégnance de la règle juridique. Il semble dès lors nécessaire de concevoir l'OI, comme un processus d'hybridation entre le modèle managérial et le modèle bureaucratique.

1.1.3 - La résistance des règles dans un cadre plus managérial

Le dernier point saillant qui ressort du recensement des outils utilisés dans les communautés A et B est le maintien de l'importance accordée à la conformité réglementaire des actions menées. La prédominance de la régulation formelle et du contrôle de conformité juridique est une des principales caractéristiques des organisations bureaucratiques. Un des fondements du NPM est justement de favoriser l'avènement d'une administration post-bureaucratique. Il s'agit d'instaurer une rationalité fondée sur l'efficience et l'efficacité des actions menées aux dépens d'un raisonnement exclusivement fondé sur la conformité règlementaire « au point de la vouloir indifférente le cas échéant à des exigences de légalité considérées une fois pour toutes comme contre-productives » (Caillosse, 2003 : 123).

Notre recherche conduit à un constat nuancé. En effet, la floraison de dispositifs managériaux dans les deux communautés accompagne un discours, porté par la hiérarchie et auquel une majorité d'acteurs adhèrent, orienté vers la recherche de performance. Cependant, elle ne conduit pas les responsables à dénoncer la nécessité de respecter la règle. Ils se vivent, dans les deux communautés, placés dans une situation de gestion d'injonctions contradictoires entre le discours idéalisé de la flexibilité, la réactivité et la performance économique organisationnelle et l'inertie des contraintes juridiques. Ce faisant, les responsables intercommunaux ont un rôle d'articulation de réalités peu compatibles. Ce rôle se concrétise, dans leurs pratiques quotidiennes, par l'invention de solutions hybrides.

1.1.3.1 - La bureaucratisation comme légitimation externe de la communauté

Dans les deux cas, la logique de performance est mise en correspondance avec la nécessité de mettre en conformité les équipements, de respecter les marchés et les règles comptables. Cela se traduit par la rédaction de plusieurs guides de procédures et la mise en place de formations aux règles de la commande publique et aux finances publiques. Comme l'ont montré les tableaux 3.3 et 3.4, la mise en place de procédures est un des premiers soucis des responsables intercommunaux. Celles-ci se multiplient et se formalisent au fur et à mesure que la communauté grandit. Si, dans un premier temps, les directions fonctionnelles supervisent directement le respect de la règle par les directions opérationnelles, dans un deuxième temps, l'éloignement des bureaux et la croissance des effectifs imposent de rédiger les procédures juridiques et les règles d'interprétation à respecter et de pouvoir contrôler à distance leur respect. Progressivement, la propension à recourir aux règles et procédures déborde du cadre strictement juridique[71]. Au total, il ressort de notre recherche que la bureaucratisation accompagne la structuration des communautés, ce qui corrobore les travaux sur l'intercommunalité recensés dans la première partie de la recherche (Le Saout et *al.*, 2003 ; Le Lidec et Montricher, 2004 ; Olive 2004).

Selon nous, cette bureaucratisation et cette approche légaliste sont expliquées par deux variables. D'une part, une variable historique. Par exemple, dans la communauté B, l'affaire des marchés truqués a conduit à une crispation des élus et des agents administratifs. D'autre part, les règlements constituent la principale ressource dont disposent les responsables administratifs pour tenter de contrôler le devenir de la communauté et surtout pour la rendre autonome des communes. En effet, les responsables rencontrés considèrent que la persistance d'une vision communaliste chez les élus est une difficulté dans l'exercice de leur fonction. En formulant des règles et des procédures, ils tentent à la fois de se faire les porte-parole de l'intérêt général communautaire et d'imposer la communauté comme un acteur incontournable. L'exemple de la direction des finances du cas A est typique : l'alliance entre le directeur et son élu a permis de transformer en règle formelle la limitation du budget d'investissement et la fixation d'enveloppes prédéterminées pour les budgets de fonctionnement de chaque DGA. La bureaucratisation a une fonction discrète d'aide à

[71] On peut l'observer dans le cas A, par exemple, avec la mise en place de « *la règle fondamentale* » par la direction de la communication pour canaliser les demandes des services opérationnels ou avec la mise en place du guichet unique pour les demandes de subvention. Idem dans le cas B, avec la mise en place des « fiches de demande » par la direction des moyens généraux ou encore l'instauration d'un contrôle systématique de l'opportunité des demandes de formation par la DRH.

l'autonomisation de la communauté. Nous rejoignons en cela l'analyse de Le Saout (2008 : 761).

1.1.3.2 - La mise en forme managériale des règles : un processus d'hybridation

Pourtant, si bureaucratisation il y a, celle-ci ne s'oppose pas à la managérialisation. Elle la complète et l'épouse. En effet, l'analyse du cas A montre que les procédures, étant précisément mises en place par les « pionniers », sont peu perçues comme du pointillisme ou du légalisme, mais comme une évolution nécessaire. Dans le cas B, la lourdeur des procédures des marchés publics ne remet pas en cause l'impression de dynamisme et la logique de performance que les responsables accolent à la communauté. En fait, il ressort de notre étude que les contraintes juridiques sont d'autant mieux supportées que des dispositifs managériaux les accompagnent.

Si au niveau du ressenti, managérialisation et bureaucratisation peuvent coexister, on constate, au niveau des pratiques, une hybridation de la forme des outils de gestion. En effet, dans les deux cas, la contribution des procédures à la performance de la communauté fait l'objet d'un travail de visibilisation. D'une part, leur caractère contraignant et impersonnel est atténué par une présentation pédagogique et la possibilité de disposer d'une assistance personnalisée. D'autre part, et c'est éminemment le cas de la direction de la commande publique de la communauté B avec le tableau de bord de suivi des marchés, le contrôle de la conformité réglementaire est présenté sous la forme d'un outil de management. Et l'on insiste sur sa contribution à la performance opérationnelle des services (rapidité, absence de dysfonctionnements).

Au total, le recensement des outils de gestion dans les OI ne laisse pas apparaître de ruptures radicales, mais plutôt une accumulation de petites évolutions. Ces évolutions si elles se caractérisent par un renforcement des interactions internes et externes qui lient les responsables des OI entre eux et à leur environnement, suivent une dynamique essentiellement interne au secteur public et ne remettent pas en cause sa rationalité juridique. Ce constat corrobore les travaux rencontrés dans la littérature qui soulignent que les dynamiques engendrées par la diffusion des outils de gestion dans les organisations publiques n'aboutissent pas à une conformation des organisations publiques sur le modèle des organisations du secteur privé (Ughetto, 2004, Pollitt et Bouckaert, 2004). Il convient désormais d'expliquer les déterminants du maintien de ces différences.

1.2 - La confirmation de l'existence d'un regard critique des responsables intercommunaux : la gestion des outils de gestion

Il ressort de nos investigations que la principale explication du caractère incrémental des changements provoqués par les outils est le regard critique porté par les responsables intercommunaux sur ces outils. Cette prise de distance critique n'aboutissant pas à un rejet pur et simple les conduit à développer des stratégies de bricolage et d'appropriation. Au niveau théorique, ces stratégies permettent de mieux qualifier les mécanismes d'hybridation à l'œuvre et invitent à une prise de distance vis-à-vis des analyses néo-institutionnalistes.

1.2.1 - L'effet d'expérience des professionnels : un regard critique porté sur les outils de gestion

Dans les deux cas, le constat de la floraison des dispositifs de gestion ne s'accompagne pas d'une confiance aveugle dans les outils. En effet, les responsables, à la faveur du bilan contrasté porté sur leurs expériences passées, jettent un regard critique sur les outils de gestion. Ce regard critique, cumulé à la volonté d'agir, les apparente à des « agnostiques pratiquants ».

1.2.1.1 - Un effet d'expérience

Pour les responsables interrogés, les outils ne reflètent pas nécessairement la réalité du fonctionnement de l'organisation, pas plus qu'ils n'entraînent automatiquement une amélioration de la performance organisationnelle. Les responsables ont tendance à mettre en avant leur conscience des dysfonctionnements potentiellement provoqués par les outils. En fait, contrairement à une idée répandue, les responsables intercommunaux sont de longue date confrontés aux outils de gestion. Ils ont déjà fait l'expérience de la mise en œuvre d'indicateurs, de tableaux de bord ou de démarches qualité au sein d'autres collectivités territoriales. Cela leur a permis de jeter un regard rétrospectif sur la mise en œuvre de ces outils et de mesurer à la fois l'écart entre leurs promesses et leurs effets réels et la difficulté à les ancrer dans les pratiques quotidiennes des acteurs. Ainsi, les responsables interrogés déclarent se méfier, être prudents ou sceptiques par rapport aux outils de gestion. Ce constat nous semble invalider les analyses considérant la diffusion des instrumentations gestionnaires comme l'expression d'une « totale confiance » (Giauque, Barbey et Duc, 2008 : 786), d'un fétichisme (Berry, 1983), ou d'un « engouement pour les solutions miraculeuses » (Louvel et

al., 2007 : 135) des responsables publics locaux. Par ailleurs, cette référence aux expériences passées invite à prendre position dans le débat sur l'apprentissage et l'amnésie dans les collectivités locales. Gibert et Thoenig constataient, au début des années 1990, un discours triomphant à propos des effets des outils de gestion. Celui-ci consistait « à considérer la dernière innovation venue comme étant nécessairement la meilleure […] On attend par ailleurs des effets immédiats et, à court terme, spectaculaires. Le plus souvent, ce ne sont pas des procédures qui se répètent identiques à elles-mêmes, mais les difficultés rencontrées, puisque les problèmes auxquels on s'attaque sont les mêmes sans que la réflexion à leur sujet ait progressé » (Gibert et Thoenig, 1993 : 384). Force est de constater que ces analyses doivent être situées dans le contexte de la première vague de réformes managériales locales. Ce n'est pas du tout la même tonalité qui ressort de nos entretiens. Le discours des répondants est pondéré et consiste précisément à pointer les abus de cette période de la vie des collectivités. Même si les responsables ré-importent les mêmes outils, ils répercutent les leçons des échecs passés dans leur conception et leur mise en œuvre. Les responsables intercommunaux sont ainsi dans une dynamique d'apprentissage. Finalement, les responsables dressent des bilans contrastés de leurs propres expériences passées et des expériences nationales ou étrangères dont ils ont eu connaissance[72]. Ces évaluations *ex-post* issues du terrain invitent tant à renforcer certaines pratiques, que simultanément à en rejeter d'autres dont l'inefficacité est patente (Jacob et Varone, 2004).

1.2.1.2 - Des agnostiques pratiquants

Ces bilans contrastés amènent les responsables intercommunaux à adopter une attitude médiane vis-à-vis des outils de gestion. En effet, si le discours n'est plus triomphant, il ne tombe pas pour autant dans un rejet de principe des outils. Leur état d'esprit équivaut à considérer que les outils sont nécessairement imparfaits mais s'imposent à qui veut agir. Les responsables intercommunaux s'apparentent ainsi à des « agnostiques pratiquants » (Fremaux et Marcovici, 2006). Ils recherchent le succès et sont prêts à accueillir toute aide dans leur quête. Mais ils sont aussi agnostiques, car analysant les outils avec discernement. Ils doutent de l'existence d'une solution parfaite mais expriment le besoin d'être aidés, même partiellement. Une telle attitude permet le maintien d'un écosystème à la fois ouvert et résistant aux turbulences des modes managériales, susceptible de se renouveler et de s'adapter. Une telle grille d'analyse coïncide bien avec notre constat d'une abondance d'outils de gestion mais de l'absence de rupture radicale. Pour aller plus loin, il semble que trois

[72] Par exemple, l'expérience anglaise pour deux répondants du Cas B.

éléments caractérisent cette posture de l'agnostique pratiquant intercommunal : la prudence, une approche non instrumentale des outils et la volonté explicite d'hybridation des outils.

La prudence

Les répondants ne présentent pas leurs outils comme « la solution » s'imposant à tous et en tous lieux. De plus, ils ont tendance à reconnaître l'imperfection de leurs outils et à considérer les outils trop englobants, trop complets comme des « des usines à gaz ». A la différence de leurs homologues des administrations d'Etat, les directeurs généraux dans les OI sont une « élite modeste » (Lorrain, 1989) qui reste confrontée fréquemment aux réalités du terrain et aux problèmes de l'intendance qui ne suit pas. Leur manière de concevoir et de juger les outils s'imprègne de cette modestie par le rejet des solutions trop compliquées, trop abstraites ou promettant une maîtrise totale de l'organisation. Cette modestie se reflète ainsi dans une logique de gestion de l'incomplétude des outils. Nous détaillerons cette logique plus bas.

Une approche non instrumentale des outils

Les acteurs n'ont pas une approche purement instrumentale des outils. Si l'on reprend les quatre éléments de cette approche (Lorino, 2002), on constate qu'ils ne correspondent pas aux propos tenus par les répondants :

1) Si les répondants considèrent que l'efficacité de l'outil dépend de son aptitude à répliquer la réalité, ils considèrent également que l'isomorphie entre l'outil et l'organisation n'est pas une donnée, mais le fruit d'une construction. Dans cette perspective, les propriétés intrinsèques de l'outil ne suffisent pas à le définir[73].

73

Cas B	*« Ces indicateurs, c'est l'homme qui les choisit. Donc ce sont des constructions humaines. Donc, faut qu'ils reflètent chaque personne, chaque activité. Faut faire du cas par cas » R9*
	« Il faut qu'ils montrent la vérité, que leur fiabilité soit vérifiée. Mais il faut aussi qu'ils soient honnêtes par rapport aux conditions d'exercice de notre métier. L'effort pour rendre les indicateurs crédibles, il doit aussi se faire dans ce sens là » R10
	«C'est à la marge des actions qu'on initie, que se développent les processus que l'on cherche. Je ne fais pas de la formation pour générer du savoir, mais pour le lien que ça va provoquer entre les gens »R11
Cas A	*«Les outils de gestion, à mon avis, on fait fausse route, si on essaye de calquer des trucs qui existent ailleurs […] parce que quelque part, on ne tient pas compte de l'institution et de ses missions. Donc, il faut recaler ces trucs par rapport à ça […]Il n'y a pas de solutions pré-établies. Toute analyse visant à, de près ou de loin, faire référence à des systèmes de gestion existant ailleurs, me paraît vouée à l'échec » R15*
	«On peut pas arriver avec un projet complètement pensé à l'avance. C'est pas une question d'intelligence, mais de relations » R17

2) L'outil de gestion n'est pas perçu comme influençant directement l'action[74]. La déconnexion entre effets recherchés et effets obtenus est perçue, qu'elle prenne la forme d'une absence de changement de comportements ou de l'apparition de comportements non recherchés.

3) L'outil n'est pas investi d'une force autonome, il doit être porté, défendu et accompagné. Pour les répondants l'appropriation des outils est un problème.

4) L'acteur n'entretient pas un rapport d'extériorité à l'outil. Les répondants sont sensibles au fait que la mise en place d'un outil touche aux représentations de l'activité et à la définition des situations professionnelles[75]. C'est ce qu'indique magistralement un répondant en affirmant « Je suis un instrument. Le projet d'agglo, j'y adhère, j'y participe et c'est un peu ma responsabilité de faire en sorte qu'on le réalise » (R17, cas A).

Nos résultats confirment donc l'existence d'une approche non instrumentale des outils de gestion par les responsables intercommunaux. Il en résulte qu'une bonne partie des questions posées par les tenants de l'approche par les outils de gestion sont d'ores et déjà celles que se posent les acteurs. Elle confirme également la réflexivité des acteurs en regard de leur outils (Jeannot, 2006; De Vaujany, 2005)

Une logique d'hybridation

Les responsables sont conscients de la portée normative des outils qu'ils utilisent. Ainsi, dans le cas A, les répondants ont tendance à situer les indicateurs de performance dans un contexte gestionnaire accordant la priorité à la quantification des activités, lui-même inscrit dans une dynamique idéologique de réduction de la dépense publique. Forts de cette conscience de la normativité des outils, ils veillent à les rendre compatibles avec les contraintes et valeurs spécifiques du secteur public. Cela est très clairement palpable dans la volonté, rencontrée dans les deux cas, d'ajouter des indicateurs propres à chaque domaine d'activité, à la qualité

74

Cas B	*« Fixer des objectifs ça peut être un exercice très théorique » R12*
	« on ne fait pas des indicateurs pour faire des indicateurs » R3
Cas A	*« Il faut quand même savoir que j'ai connu des collectivités territoriales où avec les tableaux de bord on ne faisait que du papier » R1*
	« Parce que chacun, encore une fois, a son propre tableau de bord de suivi d'activités ou de messages. Donc après, quel usage on en fait? » R12

[75] « C'est en se construisant leurs propres indicateurs qu'ils pourront faire remonter à la fois leurs problèmes et leurs réussites » R9, Cas B.

et aux effets intermédiaires des actions mises en œuvre. Pour le dire autrement, la normativité des outils n'est pas vécue sur le mode de la fatalité, mais comme l'injonction à s'investir dans leur conception pour les transformer de l'intérieur. Aussi, les outils ne sont pas perçus comme aboutissant nécessairement au renforcement d'une conception économiciste de l'action publique. Ils peuvent être également le vecteur de la réaffirmation de ses spécificités. Tout est affaire de mise en œuvre.

Certains auteurs considèrent les outils de gestion comme des machines de guerre pour colporter les « bons modèles organisationnels » (Maugeri, 2001). De fait, la résistance à ces modèles se joue à l'intérieur même de ces machines. Nous détaillons ci-après les stratégies de gestion des outils de gestion développées par les acteurs.

1.2.2 - La gestion des outils : le bricolage et l'appropriation comme art du compromis

Dans les deux cas, les outils de gestion sont un problème à gérer à part entière. Si les responsables sont critiques, ils ne sont pas passifs vis-à-vis des outils. Leur attitude implique de jouer avec les outils. Il leur faut arriver à rendre les outils fidèles à l'organisation et faire que les acteurs se les approprient. A bien des égards, la sensibilité aux mécanismes d'appropriation que la recherche appelle de ses vœux est déjà opérante en pratique. Pour favoriser tant la fidélité des outils que leur appropriation par les acteurs, les responsables développent des stratégies de bricolage et d'appropriation. Ces stratégies mêlent des actions de transformation du contenu de l'outil et des actions de transformation des relations que les outils entretiennent avec les acteurs. Si l'existence de stratégies de bricolage intentionnel et d'appropriation a déjà été analysée (Koenig, 1996 : 37), nos résultats permettent de préciser les formes qu'elles revêtent empiriquement.

1.2.2.1 - Le bricolage intentionnel

Le bricolage des outils consiste à agir délibérément sur leurs propriétés initiales pour les rendre plus compatibles avec les valeurs et intérêts des acteurs dans l'organisation. L'analyse des cas a permis de repérer une multiplicité de stratégies de bricolage que l'on peut regrouper en deux catégories : un bricolage somatique et un bricolage génétique.

Le bricolage somatique, consiste à ne pas toucher le mécanisme profond de l'outil mais à y rajouter des « *patchs* » correctifs pour en améliorer le fonctionnement. C'est par exemple le cas de la direction des systèmes d'information du cas B dans la stratégie de généralisation de la démarche qualité : il ne s'agit pas de modifier les principes directeurs de la démarche (description et rédaction des processus, engagement, orientation client) mais d'en atténuer la lourdeur en mobilisant l'outil informatique dans la modélisation des processus.

Le bricolage génétique consiste quant à lui transformer l'ADN de l'outil, en modifiant ses principes directeurs. C'est dans une telle perspective qu'il faut comprendre l'insistance des responsables des deux organisations sur la nécessité de « faire des outils sur mesure ». Cette conception « sur mesure » s'adresse principalement aux indicateurs de performance. Si la mesure de l'activité est relativement bien acceptée dans son principe, il importe de définir en interne le contenu des indicateurs et les modalités de leur calcul. L'imposition de l'extérieur ou par la hiérarchie sont perçues comme un écueil. C'est dans cette logique de bricolage génétique que se situent les directeurs des quatre services opérationnels rencontrés. Leur volonté est de développer les indicateurs qui débordent des exigences juridiques tout en faisant en sorte que ceux-ci soient conçus par les acteurs au plus près du terrain. Plus largement, la stratégie de bricolage génétique explique en grande partie le fait que les acteurs ne rejettent pas les outils : ils ont la conviction et la volonté de les transformer de l'intérieur.

1.2.2.2 - Des stratégies d'appropriation

Par stratégies d'appropriation nous évoquons les actions intentionnelles conduites auprès des acteurs afin d'accroître leur réceptivité et leur utilisation des outils. Les diverses stratégies mises en œuvre dans les deux cas peuvent être regroupées en deux catégories principales : la formation à l'utilisation et la promotion des outils.

La formation à l'utilisation est massivement utilisée dans les deux communautés. Il s'agit de l'action la plus sommaire que peut enclencher une organisation pour favoriser au moins l'adoption formelle de l'outil. Néanmoins, elle n'est pas limitée à l'explication des fonctionnalités et du mode d'emploi de l'outil, elle peut également servir à montrer aux utilisateurs les marges de manœuvres dont ils disposent dans l'utilisation de l'outil. Par delà la pédagogie, on note dans le cas B une volonté de rendre les outils esthétiques et simples à manipuler.

La promotion des outils prend diverses formes. Dans les deux cas, il s'agit de souligner la valorisation potentielle du travail des acteurs que permet l'outil en montrant qu'il peut se faire le porte-parole de leurs intérêts auprès de la hiérarchie. Le cas A a permis de mettre en avant deux formes de promotion : une défensive, où l'outil est présenté comme le moyen de ne pas voir sa situation se dégrader (indicateurs de performance dans la DGA environnement) et une offensive, où l'outil est présenté comme un moyen d'obtention de ressources supplémentaires.

1.2.2.3 - Un art du compromis

A la charnière des stratégies de bricolage génétique et d'appropriation, vient la question de l'intégration des acteurs dans la conception de l'outil. Il ressort de notre recherche que la participation des acteurs tant à la conception des outils qu'à la définition des critères de mesure de leurs activités ne se limite pas à améliorer le contenu des outils, elle contribue plus profondément à préserver l'ouverture de l'outil dans le temps et à en relativiser la portée. La gestion des outils de gestion apparaît ainsi être un art du compromis.

Des chiffres accompagnés de mots

Une approche participative est promue dans les deux cas. Elle consiste à associer largement les agents à la définition des objectifs et des indicateurs pour que ces derniers reflètent leurs conditions réelles de travail. Outre le raffinement des outils que cette méthode permet, elle revêt une portée politique. En effet, il s'agit également d'aligner le contenu des outils sur les intérêts des acteurs[76].

Cependant, il ressort de notre recherche que l'approche participative ne se résume pas à faire rentrer l'outil dans les pratiques des acteurs et les acteurs dans l'ADN de l'outil. Elle ne fait pas que raffiner techniquement l'outil et faciliter son acception de sorte qu'un consensus émerge. Elle conduit à insérer de l'auto-limitation au cœur même de l'outil, à y inscrire la conscience même de ses limites.

En effet, tels qu'ils se construisent dans les deux communautés, les dispositifs de pilotage laissent de l'espace pour l'expression d'une évaluation qualitative et informelle des activités des acteurs. En effet, les dispositifs de gestion rencontrés, tels que la fixation d'objectifs, la prospective budgétaire, progiciels de gestion financière et systèmes intégrés de mesure de la

[76] Comme le montrent tant la procédure de fixation d'objectifs par la DGS dans le cas B que la démarche de construction d'indicateur au sein de la DGA environnement du cas A.

performance dans les services opérationnels comportent tous des espaces de mise en débat, de mise en discussion. Dans les deux cas, à aucun moment les responsables ne font part du sentiment d'être contrôlés à distance uniquement par le biais des chiffres ou des rapports d'activités. A chaque transmission de donnée correspond une rencontre physique. Ce point est valorisé par une majorité de répondants : ces espaces de discussion leur permettent de mettre en correspondance leurs données avec d'autres variables. Ici, le scepticisme évoqué plus haut des responsables vis-à-vis des initiatives managériales des années 1980 se répercute dans une volonté de ne pas tout chiffrer ou formaliser tout en organisant la remontée d'information[77].

L'imperfection des outils, gage de leur évolutivité

Cette place laissée à l'informel et à l'oralité n'équivaut pas à l'absence de chiffres ou à la magistrature du verbe. Elle correspond à la conviction que les dispositifs et les mesures sont par nature imparfaits. Cependant cette imperfection, par le fait même de sa reconnaissance, enclenche une dynamique d'apprentissage des acteurs et d'évolution des outils.

Si les responsables acceptent l'idée de devoir rendre des comptes chiffrés, et tentent de faire en sorte que ce chiffrage couvre une part croissante des dimensions de leur activité, ils ne considèrent pas que tout soit mesurable sans ambiguïté. En fait, la préservation d'espaces ou d'interstices de discussion informels au sein du formalisme gestionnaire permet d'assurer l'ancrage de ce dernier. En effet, dans la mesure où les responsables ne se sentent pas jugés uniquement sur les indicateurs qu'ils produisent, ils acceptent plus facilement de les produire et de les discuter. Et la conscience que la hiérarchie a elle-même conscience des limites de ces indicateurs a tendance à décrisper le dialogue de gestion.

La conscience partagée de la relativité et de l'incomplétude des outils, maintient une attention vigilante et pousse les acteurs à faire évoluer ces dispositifs. Concrètement, les responsables viennent dans les comités de direction générale et dans les conférences d'arbitrages budgétaires avec un ensemble de documents et d'arguments pour mettre en perspective les chiffres présentés. Armés de cette variété de sources, les responsables deviennent des experts en argumentation et en contre-argumentation. Et c'est dans ces phases de dialogue que

[77] Comme le rappelle le DGS du cas A : *« Il est quand même rare que lorsque par exemple je suis interrogé par tel ou tel qui se demande sur tel ou tel dossier, il est quand même rare, ou assez rare que je sois sec. Donc si je suis pas sec, ça veut dire que j'ai d'autres modes d'information, alors peut-être moins dédiés, moins organisés, mais l'information, je l'ai » (R1)*

s'inventent et se définissent de nouveaux indicateurs intermédiaires. Ces derniers illustrent à la fois l'inadaptation des premiers mais également l'entrée progressive des acteurs dans le jeu de la mesure. C'est à travers les négociations qu'ils structurent que ces dispositifs diffusent dans les services une propension à mesurer leur performance.

Autrement dit, les chiffres et les dispositifs n'apprécient pas directement la performance des acteurs et l'action des services mais agissent par des voies détournées. Il ressort en effet de notre recherche que les outils de gestion ne visent pas déterminer directement les comportements mais à structurer des espaces de négociation et de jeu entre acteurs. Ce faisant, ils apparaissent d'autant plus efficaces qu'ils sont incomplets, puisque leur incomplétude préserve et dynamise les espaces de négociation. Ces résultats corroborent les analyses de Friedberg (1997 : 160) et Pavé (1989) sur l'existence d'effets structurants indirects des outils de gestion.

1.2.3 - Implications théoriques

Rapportés à l'analyse de la littérature, ces résultats présentent quatre contributions : la confirmation du changement administratif, une relativisation du modèle entrepreneurial comme simple source d'inspiration libre, la mise en lumière des dynamiques internes de changement et enfin, la reconnaissance du pragmatisme des acteurs.

1.2.3.1 - Une administration qui évolue

Tout d'abord, ils contribuent à une remise en cause du stéréotype d'une administration publique locale rétive au changement et figée dans ses pratiques. Si l'analyse des politiques de réforme de l'Etat avait abouti à des conclusions similaires (Rouban, 1994), notre recherche permet de les extrapoler au niveau de l'administration publique locale.

1.2.3.2 - L'entreprise comme source d'inspiration libre

Par ailleurs, la logique d'hybridation qui anime les responsables rencontrés, ainsi que l'hybridation concrète des outils utilisés contribuent à remettre en cause l'idée de l'émergence d'un modèle alternatif de gouvernement urbain dont la référence serait l'entreprise (Thoenig, 1998). Nous le développerons dans la troisième section de cette discussion, mais l'adaptation des outils aux valeurs et contraintes du secteur public et l'importation d'outils provenant

essentiellement du secteur public indiquent que l'entreprise n'est pas érigée en modèle dogmatique mais comme source d'inspiration libre (Ughetto, 2004). Si un compromis est opéré, il porte davantage sur les moyens et les méthodes que sur les finalités et les valeurs. Ce qui corrobore les travaux de Jeannot (2006).

1.2.3.3 - Des forces internes de changement

Justement, la troisième contribution de notre recherche consiste à mettre en lumière l'importance des dynamiques internes de changement dans les OI. En effet, tant l'effet d'expérience des responsables que la conception non instrumentale et le maintien délibéré d'espaces de bricolage négocié des outils montrent que les OI se situent dans une dynamique intermédiaire entre adaptation à l'environnement et résistance passive. Entre le réformisme pervers (Padioleau, 2003) où les outils masquent une imposition progressive de modes de raisonnement discutables mais non discutés et le conservatisme subtil d'acteurs jouant la carte du « plus ça change plus c'est la même chose », il semble y avoir une troisième voie. Selon nous, il y a dans les OI une volonté de réforme cumulée à une volonté de réforme de la réforme pour la rendre plus compatible avec les singularités et particularismes organisationnels. En effet, les acteurs sont insatisfaits de leur quotidien mais n'adhèrent pas aux solutions et normes proposées dans leur environnement. Chacun d'entre eux est divisé. Mais cette division porte tant sur l'appréciation de l'existant que sur l'appréciation des solutions inventées et expérimentées ailleurs. De cette division généralisée résulte le choix de laisser s'inventer, par la négociation et le compromis, le contenu des instruments importés de l'extérieur. En fait, nos données corroborent l'analyse de Bezes (2005b : 448) selon lequel la réforme administrative émerge lentement et que cette lenteur est le fruit d'une négociation, où « la représentation commune d'une réalité complexe se construit au travers de processus matériels (organisation de la remontée d'information, redéfinition des missions…) ». Cette dynamique d'élaboration progressive explique que la diffusion du souci de performance dans les intercommunalités rencontrées, ne prenne pas la forme des standards du NPM. Il y a bien une ré-appropriation du management public local.

1.2.3.4 - Le pragmatisme des acteurs

Enfin, notre recherche confirme la nécessité d'adopter une approche pragmatique des outils de gestion, en raison du pragmatisme même des acteurs. La lecture des travaux institutionnalistes nous avait conduit à aborder nos terrains en attendant de rencontrer des acteurs « pétrifiés » et frustrés par les injonctions à devoir changer leurs modes de gestion sur la base de principes et

d'outils qu'ils auraient dénoncé vainement. Force est ici de reconnaître que nous avons rencontré des acteurs ni complètement opposés, ni complètement acculés. Leur souci de performance et leur recours aux outils de gestion procède la plupart du temps de préoccupations internes. En effet, les pressions coercitive et normative s'exerçant sur les mécanismes de gestion des OI sont relativement faibles et centrées sur le contrôle de conformité règlementaire. Pourtant des initiatives volontaires vont dans le sens d'un renforcement des méthodes de contrôle interne et de la mesure des performances (Carassus, 2003). Nos résultats vont dans le même sens en montrant que les systèmes de pilotage développés ne se limitent pas au contrôle de conformité, ni aux informations requises par la loi ou les partenaires professionnels. Par ailleurs, les pressions mimétiques sont altérées justement par les critiques que les acteurs adressent eux-mêmes à leur passé et à leurs collègues. Cette faiblesse des pressions externes cumulée à la multiplicité des outils rendent significatives les marges de manœuvre des acteurs. Sur la base de ce constat, une perspective de recherche intéressante consisterait à étudier le processus de construction de la légitimité intra-organisationnelle de pilotage de la performance (Buisson, 2007) par une observation directe des comités de direction générale et des rencontres inter-services.

Section 2 : L'architecture globale des systèmes de management de la performance

Comme nous l'avions indiqué dans le chapitre 5 de la revue de littérature, l'analyse transversale des outils de gestion utilisés dans les deux communautés devait nous servir à caractériser leur système global de mesure et de management de la performance en regard de la typologie élaborée par Bouckaert et Halligan (2008). Il ressort de notre investigation que les deux communautés ont des systèmes de management de la performance différenciés, notamment sur les plans de l'incorporation et de l'usage des informations produites. En effet, la communauté A s'intègre dans le modèle de la performance administrée, avec un management de la performance en essor dans les services opérationnels, tandis que la communauté B s'intègre dans le modèle du management des performances (Tableau 3.8). Néanmoins, cette caractérisation nous permet de déceler quelques point communs tels que : l'usage essentiellement administratif des informations produites, un périmètre de mesure

étendu et l'absence de logique lucrative. Nous présentons, tout d'abord, les caractéristiques des cas relatives à chaque composante du cadre d'analyse de Bouckaert et Halligan (2008) pour en proposer ensuite une lecture théorique.

2.1 - Les systèmes de mesure de la performance des communautés A et B

Nous présentons ici les composantes de la mesure de la performance dans les cas étudiés en suivant les axes évoqués dans la revue de littérature : la mesure de la performance, l'incorporation de la performance et l'utilisation des informations produites.

2.1.1 - La mesure de la performance

Nous présentons tout d'abord le type et la conception du système de mesure de chaque cas pour ensuite identifier son périmètre, sa profondeur et la présence de dimensions spécifiques.

2.1.1.1 - Type et conception du système de mesure

Dans les deux cas, le système de mesure ne résulte pas de l'importation d'un modèle standardisé de mesure de la performance. Les données produites font l'objet d'une réflexion partagée entre acteurs. Si dans le cas A, la définition et l'analyse des données à récolter sont limitées aux acteurs internes, le cas B présente des signes d'ouverture aux parties prenantes.

Dans la communauté A, le système de mesure est interactif dans la mesure où les informations produites font l'objet de discussions en comité de DG et entre DGA. Ces discussions amènent les DGA à retourner dans leurs bases de données pour prolonger leurs investigations, proposer des mesures nouvelles et relancer les débats. Le système est néanmoins fermé puisque ce sont essentiellement les membres de l'organisation qui participent à la définition et à la sélection des informations servant à apprécier les activités. Les DGA jouent ici un rôle central, même si dans les services opérationnels (notamment déchets) une attention est portée à la co-production des indicateurs entre experts extérieurs et agents du service. Enfin, même si l'obligation pour les services opérationnels de produire un rapport d'activités fournit un cadre d'analyse, celui-ci ne constitue qu'un point d'appui pour le développement d'un dispositif de mesure plus spécifique construit en interne. On peut donc affirmer que la conception du système de mesure est spécifique à la communauté A. Bien que

tous les dispositifs qui composent le système de management de la performance soient importés des pratiques d'autres organisations, la conception de la démarche n'est pas centralisée. Les dispositifs de mesure sont organisés par direction et le système global reflète l'organigramme communautaire davantage qu'il ne vise à se conformer à un modèle standard de management de la performance. Autrement dit, il ne s'agit pas ici de mettre en place une LOLF locale, ou un BSC.

Dans la communauté B, le système de mesure est interactif dans la mesure où les responsables débattent des objectifs qui leurs sont assignés et des indicateurs servant à suivre leur réalisation. De surcroît, les liens de cause à effet sont considérés comme ambigus, complexes et supposant une réflexion active entre les différents acteurs concernés par les mesures. Le système de mesure montre des signes d'ouverture sur l'extérieur en intégrant de manière limitée certaines parties prenantes (conseil de développement, partenaires administratifs et cabinets de consultants) à l'élaboration des objectifs et au suivi de leur réalisation. La conception du système de mesure est spécifique et calquée sur l'organigramme. Elle ne résulte pas de l'importation de pratiques d'autres organisations ou de l'application d'un modèle standard.

2.1.1.2 - Périmètre, profondeur et dimensions spécifiques du système de mesure

Dans les deux cas le périmètre de la mesure s'étend des intrants jusqu'aux effets de l'action et accorde une attention spécifique à la qualité. L'attention pour la qualité est néanmoins plus soutenue dans le cas B. Par ailleurs, dans le cas A, le système de mesure est uniquement organisé au niveau du service, tandis que dans le cas B, il vise, au moins formellement à articuler les niveaux individuel et collectif.

Dans la communauté A, l'organisation des systèmes de mesure par fonctions managériales offre à chaque DGA les marges de manœuvres pour développer les mesures qui l'intéressent. En résulte un périmètre de mesure variable selon les directions. Cependant l'addition des différentes mesures révèle un périmètre large, intégrant des données relatives aux ressources consommées, aux activités, aux résultats et une attention portée sur la mesure des impacts directs de l'activité sur la satisfaction des usagers. On constate néanmoins, une plus grande abondance d'indicateurs de ressources et de résultats. La mesure des effets indirects n'est pas développée. Dans ce périmètre large, on constate une attention spécifiquement portée à la qualité de service. Elle se matérialise par des indicateurs de qualité perçue qui ne sont

toutefois pas systématiquement incorporés dans les tableaux de bords. La qualité des processus n'est pas mesurée même si des démarches de certification commencent à être envisagées.

La profondeur du système de mesure est limitée au niveau méso. En effet, les mesures développées ne sont pas agrégées au-delà d'un service ou d'une activité. C'est le reflet du cloisonnement des dispositifs et de l'absence concrète de démarche globale de performance. Il n'y a pas de référentiel d'analyse globale de la performance communautaire (projet d'agglomération non décliné, pas de démarche de fixation d'objectifs). La recherche du succès se fait par domaine d'action. La performance individuelle n'est pas systématiquement mesurée ni reliée à la performance d'un service ou de la communauté.

Dans la communauté B, le périmètre de la mesure varie en fonction des directions. Il est large et va des intrants jusqu'aux effets directs de l'action. Les indicateurs d'activité et la mesure des processus sont développés dans les services opérationnels et commencent à se propager dans l'ensemble des services. Quelques indicateurs d'impacts environnementaux commencent à se formaliser.

Deux dimensions font l'objet d'une attention spécifique : la qualité et la sécurité juridique. L'attention pour la qualité est formalisée dans les services opérationnels (certification ISO obtenue pour les déchets, NF en cours pour les transports) et tend à se généraliser dans tous les services. Dans les services opérationnels, les indicateurs de qualité sont intégrés dans le système de mesure (tableaux de bords pluridimensionnels et rapports d'activités). Une attention spécifique pour la sécurité juridique se révèle au travers d'un système formel de suivi.

Le système de mesure vise à relier les niveaux micro et méso. Il articule la performance individuelle et la performance du service. En pratique, ses effets sont néanmoins lissés. La performance du service est prise en charge au travers d'un dispositif de fixation d'objectifs par les DGA et les directeurs. Si un référentiel d'évaluation globale existe, l'analyse de la contribution des directions à la performance globale n'est pas réalisée. La recherche de performance est principalement organisée par directions.

2.1.2 - L'incorporation de la performance

C'est à ce niveau que le contraste est le plus flagrant entre les deux communautés. Alors que dans le cas A, les dispositifs de mesure sont cloisonnés, des mécanismes de mise en correspondance sont prévus dans le cas B.

Dans la communauté A, l'incorporation est limitée. En effet, les outils développés par la direction des finances (suivi de l'exécution budgétaire, PPI et tableaux de bord) sont les seuls supports transversaux à l'analyse de la performance. Ces outils n'incorporent pas les données physiques et extra-financières produites par les directions. Plusieurs autres dispositifs sont développés sans être articulés les uns avec les autres. Il n'y a donc pas système global et cohérent de management de la performance mais une accumulation de dispositifs cloisonnés dont la mise en correspondance s'effectue au cours de rencontres plus ou moins informelles où l'oralité domine. De même, il n'y pas de rédaction régulière d'un rapport d'analyse de la performance communautaire, ni de guide du management de la performance à l'usage des services, synthétisant les objectifs et les métriques à utiliser.

L'absence de référentiel global rend l'incorporation des données plus statique que dynamique. En effet, les indicateurs financiers n'évoluent pas dans le temps et servent surtout à suivre les évolutions d'une période à l'autre. La comparaison inter-organisationnelle est réduite à son strict minimum. Des références aux moyennes nationales sont présentées dans les analyses financières, mais accompagnées de commentaires sur les limites de ces comparaisons. De même pour les indicateurs des autres services. Ceux-ci visent principalement à comparer l'évolution de la performance du service entre différentes périodes, la comparaison avec les autres organisations fait l'objet d'un fort scepticisme. Les échanges informels d'expériences avec les homologues sont préférés aux comparaisons statistiques.

Dans la communauté B, l'intégration est plus développée que dans le cas A. En effet, si de multiples dispositifs transversaux coexistent sans être directement articulés les uns aux autres, la procédure de fixations d'objectifs par la DGS et les fiches-actions du projet d'agglomération proposent un référentiel d'appréciation globale. La mise en correspondance des activités est ainsi encadrée sans être formalisée dans un rapport de performance global. De plus, les grands services opérationnels produisent des rapports de performance intégrant les

différentes dimensions financières et extra-financières de leurs activités. On constate également une plus grande ouverture à la comparaison des performances. En effet, la comparaison des performances avec des référentiels externes est plus généralisée et détaillée. Par exemple, les rapports financiers préalables aux débats d'orientation budgétaire, comparent les données de la communauté à celles de quatre autres communautés de même taille. Dans le service collecte et traitement des déchets, des questionnaires sont envoyés aux homologues des autres collectivités afin de pouvoir comparer leurs performances respectives en matière de valorisation des déchets.

2.1.3 - L'utilisation des informations produites

Dans les deux cas, les informations produites sont essentiellement utilisées en interne révélant le caractère essentiellement administratif de la logique de performance. Cependant dans le cas B, les informations produites donnent lieu à un usage plus intensif et prospectif.

Dans la communauté A, les informations font l'objet d'un reporting exclusivement interne. En effet, le rapport d'activités de la communauté qui est rendu public ne fait pas état du degré d'atteinte des objectifs de l'institution. Il se limite à recenser les actions mises en œuvre. Il ne permet pas de formuler une appréciation de la performance communautaire. En interne, le reporting suit la ligne hiérarchique et administrative. Le DGS reste l'interface principale entre les services et les élus et se contente de commentaires généraux en marge du compte administratif et de la présentation du budget.

Les informations produites servent ainsi surtout à engager des aménagements incrémentaux sans réorientation de politique. Ainsi, seules la prospective financière et l'enquête de notoriété ont accompagné un réaménagement profond de l'offre de service et un changement de la logique gestionnaire de la communauté. Les analyses effectuées sont essentiellement rétrospectives. Ces éléments sont représentatifs d'un apprentissage en boucle simple.

Dans la communauté B, les informations produites sont plus fortement utilisées. Le reporting est principalement interne mais non limité à l'administration. En effet, la réalisation des objectifs fait l'objet d'une présentation aux élus. Néanmoins, les cycles politiques (projet d'agglomération) et managériaux (fixation des objectifs) ne sont pas formellement articulés.

La reddition externe se résume à une communication non contraignante. L'information reste essentiellement d'usage managérial mais s'articule avec des démarches transversales d'amélioration. Les informations sont plus abondamment utilisées, notamment pour préparer des actions futures et ajuster des standards (par exemple : au sein de la direction des transports). Au total, la communauté B envisage dès 2008, suite à la nouvelle mandature, de lancer une démarche globale de performance articulant les tableaux de bord de direction au projet d'agglomération. Elle est orientée vers trois axes principaux : développement durable, qualité et finances.

2.2 - Positionnement théorique des cas étudiés et perspectives analytiques

L'ensemble des caractéristiques recensées précédemment permettent de qualifier les systèmes de management de la performance développés dans les communautés étudiées.

2.2.1 - Les modèles de management de la performance des cas A et B

La communauté A est ancrée dans le modèle de la performance administrée dans la mesure où le principal outil de restitution concerne le suivi des ressources. Les informations extra-financières ne sont pas structurées ni agrégées et le chaînage entre l'information et l'action est laissé à la discrétion des responsables. Pourtant trois éléments altèrent la coïncidence parfaite de la communauté au modèle de la performance administrée: tout d'abord, les responsables ne se situent pas dans une approche mécaniste de la mesure et en font un usage raisonné. Ensuite, des dispositifs plus intégrés se développent dans les services opérationnels. Enfin, la qualité fait l'objet d'une attention spécifique. Cela amène à penser que la communauté évolue vers le modèle du management des performances.

La communauté B s'ancre quant à elle dans le modèle du management des performances. Son système de mesure y est plus intégré et formalisé. L'ambition est ici de cadrer les activités sur la base d'objectifs et de mesures adaptés à chaque direction. La responsabilisation et le pilotage se développent en suivant une ligne hiérarchique si bien que chaque direction devient responsable d'une dimension de la performance communautaire. En revanche, si les dispositifs de pilotage transversaux s'accumulent, ils restent néanmoins

déconnectés. Ce cloisonnement, cumulé à un formalisme plus important que dans la communauté A, laisse à voir une logique de performance complexe et multidimensionnelle.
Chaque direction développe ainsi son propre dispositif de pilotage plus ou moins complet et intégré. Ces dispositifs nourrissent les espaces de négociation et concourent à étendre les axes d'analyse pris en compte. Les dirigeants sont ainsi plus systématiquement confrontés à l'enchevêtrement d'enjeux et logiques contradictoires. Néanmoins, deux éléments permettent d'indiquer que cette communauté est en phase de basculer vers le modèle du management de la performance. Tout d'abord, on voit se développer dans les services opérationnels des dispositifs globaux et cohérents de management de la performance. Ces dispositifs mettent en correspondance et agrègent les différentes dimensions de l'activité et servent de support à un alignement sur les priorités de la hiérarchie. Par ailleurs, la transversalisation de démarches de pilotage est en cours. Elle est d'une part affichée par le lancement d'une démarche globale de pilotage en 2008 et matérialisée par la généralisation des démarches qualité, la mise en place de tableaux de bord de direction et leur intégration dans un système d'information décisionnel. Ces éléments sont propres au modèle du management de la performance.

Tableau 3.8 : Les modèles de management de la performance des communautés A et B

		Communauté A : La performance administrée sur le point de basculer dans le management des performances	Communauté B Le management des performances, sur le point de basculer dans le management de la performance
1- Mesure	**Type de système de mesure**	Interactif en interne, fermé	Interactif en interne, ouvert
	Conception du système de mesure	Conception *ad hoc* par des membres de l'organisation, organisée par fonctions managériales	Conception *ad hoc* par les membres de l'organisation, organisée par fonctions managériales
	Périmètre de la mesure	Ouvert sur l'organisation et la politique publique : économie, efficience et efficacité ; intrants, activités, extrants, effets directs	Ouvert sur l'organisation et la politique publique : économie, efficience et efficacité ; intrants, activités, extrants, effets directs. L'attention aux effets ne va pas jusqu'à la confiance mais des indicateurs d'impact environnementaux commencent à être formalisés
	Profondeur de la mesure	Méso	Micro et méso
	Dimensions spécifiques de la mesure	La qualité requiert une attention spécifique	L'intérêt pour la qualité est intégré dans le système de mesure. La sécurité juridique requiert une attention soutenue
	Dysfonctionnement des mesures	Attention et réactivité face aux problèmes	Attention et réactivité face aux problèmes
2- Agrégation	**Niveau d'incorporation**	Statique sur les finances, dynamique dans les services	Comparativement statique. Recherche de référentiels externes
	Degré d'incorporation	Déconnecté, isolé seules les données financières sont transversales	Connecté par fonction managériale, intégration dans le management par objectifs
3- Usage	**Général**	Limité et technique	Fort et technique
	Objectif du reporting	Managérial et hiérarchique, interne	Managérial, hiérarchique et transversal, interne. Fort affichage externe mais peu contraignant.
	Apprentissage par l'usage (standards)	Rétrospectif, apprentissage en boucle simple	Rétrospectif et prospectif, apprentissage en boucle simple et double
	Redevabilité de la performance	Administrative et managériale : les obligations légales sont le principal vecteur. Mais elles sont récupérées et développées dans une logique de pilotage.	Managériale et administrative : les obligations légales sont largement dépassées. Le souci de pilotage et d'affichage prédomine.
	Valeur ajoutée potentielle de la performance	Améliorations spécifiques	Améliorations transversales

2.2.2 - Perspectives analytiques

Les SMPP rencontrés dans les deux cas étudiés ne sont pas homogènes. Toutefois, la mise en perspective de leurs points communs et spécificités nous permet d'émettre trois propositions. Tout d'abord, les démarches restent cantonnées à un usage intra-administratif, ensuite le périmètre de la mesure est large quelque soit le degré de maturité du SMPP, enfin ce dispositif rend visible une contrainte budgétaire sans pour autant faire basculer les communautés dans une logique de rentabilité.

2.2.2.1 - Une logique administrative dominante

Tout d'abord, quelque soit le degré de maturité du SMPP développé, celui-ci est systématiquement circonscrit au niveau administratif. Les élus, s'ils sont tenus informés, ne sont pas impliqués dans la sélection des indicateurs et dans le pilotage des actions.

Par ailleurs, les parties prenantes ne sont pas non plus associées aux démarches de pilotage. Il leur est de surcroît difficile d'avoir accès aux informations produites en interne. Les supports d'information externe sont parcellaires et surtout peu lisibles. Ainsi, contrairement à un discours répandu (Rochet, 2004), l'ambition démocratique n'est pas connectée au développement des systèmes de mesure dans les collectivités. Une logique technocratique reste prégnante.

En effet, le pilotage et le souci d'amélioration de la performance administrative ont beau se faire au nom de l'usager/citoyen, l'expression de ce dernier reste domestiquée, maîtrisée, et ré-interprétable. Nous y reviendrons ci-après, le modèle de gestion est plus sacerdotal que démocratique : il s'appuie sur la conscience citoyenne des responsables plus que sur l'expression directe des parties prenantes.

2.2.2.2 - Le périmètre de la mesure n'est pas fonction du raffinement du SMPP : rendre la performance publique plutôt que de rendre le public performant

Un autre point commun aux deux cas, malgré la moindre maturité du SMPP dans le cas A, est la largeur du périmètre du système de mesure. Son caractère extensif et la présence de dimensions spécifiques signalent que la publicisation de la performance est une condition préalable à a mise en œuvre des SMPP et non le résultat de leur raffinement.

En effet, dans les deux cas, l'addition des données produites révèle un périmètre de la mesure allant des ressources jusqu'aux effets directs de l'action. L'abondance des données et leur qualité sont, certes, variables selon que l'on s'intéresse à l'un ou l'autre type de mesure. La mesure des ressources et des quantités de production est plus abondante que celle des processus ou des activités. Ce qui conduit à une sur-représentation d'indicateurs d'économie et d'efficience. Pourtant, on note que les responsables ont tendance à organiser la remontée d'informations d'autre nature. Celles-ci sont parfois intuitives (les plaintes des autres services) dans les services fonctionnels, mais sont abondamment formalisées dans les services opérationnels. Cela conduit à penser que le périmètre de mesure de la performance n'est pas fonction du degré de maturité du SMPP. Contrairement à ce que laisse entendre la littérature (Molen, Rooyen et *al.,* 2001), la formalisation d'un SMPP dans le secteur public ne consiste pas en une extension du périmètre de la mesure mais plutôt en un accroissement du nombre d'indicateurs produits sur chaque axe d'analyse. La formalisation s'opère par un approfondissement de chaque axe plutôt que par l'émergence d'axes nouveaux.

Cela est également illustré par le fait que la qualité fasse l'objet d'une attention spécifique dans les deux cas. Elle semble indépendante du degré de formalisation du SMPP. En effet, l'orientation usager/client fait l'objet d'un discours fort et conduit au développement rapide de dispositifs de mesure de la qualité perçue et servie. Dans les deux cas, l'organisation d'un retour d'expérience sur l'avis des usagers précède la formalisation du SMPP, tandis que les démarches de certification de la qualité de service accompagnent et intègrent cette formalisation. Cela confirme que la mesure de la performance dans les OI est accompagnée de justifications spécifiques (Emery, 2006) et que la qualité y est un des moteurs de la formalisation des SMPP (Cluzel-Métayer, 2006). Nous avons vu, que l'attention pour la qualité et l'idée de faire parler l'usager sont utilisées stratégiquement par les responsables pour éviter que l'appréciation de leurs activités se centre trop sur les aspects financiers. Il s'agit de légitimer les dépenses par la satisfaction des usagers. En ce sens, la qualité agit comme un opérateur de mise en conformité interne (Buisson, 2007) de la démarche de performance. Elle facilite l'ancrage de la démarche dans l'organisation sans que les règles du jeu implicites ne changent fondamentalement. Ce faisant les acteurs se dotent d'un pouvoir de négociation des cadres de références de l'action. Les pratiques évoluent (une ligne de bus inutilisée sera fermée, l'implantation des points d'apports volontaires pour la collecte des déchets pourra être revue), sans que la logique fondamentale du service ne se transforme (maintien de lignes déficitaires, pas de diminution de la fréquence de collecte). Il y a à la fois

appropriation et résistance stratégique par la négociation du contenu de la notion de performance. Ces résultats vont dans le sens des travaux d'Oliver (1991) sur les capacités d'action stratégique des acteurs vis-à-vis des pressions externes. Cependant, cette capacité de résistance se construit par anticipation de la contrainte. Elle n'est donc pas réactive mais pro-active. Il s'agit donc de rendre la performance publique davantage que de se soumettre à une conception standardisée de la performance.

2.2.2.3 - Une logique budgétaire, mais pas une logique lucrative

Nous avons déjà évoqué que l'axe financier et économique n'est pas le seul prisme d'analyse. S'il ne résume pas la logique de performance communautaire, reste néanmoins à qualifier comment les données financières sont utilisées dans les OI.

Pour cerner la gestion financière des communautés observées, on peut s'appuyer sur la distinction opérée entre des actions menées à des fins budgétaires (où l'objectif des acteurs est de couvrir leurs besoins) et des actions menées à des fins lucratives (où leur objectif est de réaliser un gain) (François, 2007 : 637). Dans les deux cas, la logique budgétaire est prise en compte mais la logique lucrative n'apparaît pas. Il s'agit en effet de faire apparaître une contrainte pour atténuer la tendance haussière des dépenses variables. L'objectif de la prospective financière, du suivi budgétaire et des progiciels est d'équilibrer les dépenses vis-à-vis des ressources mais non de diminuer les dépenses. Les deux communautés consacrent plus d'efforts à l'accroissement et à l'optimisation de leurs ressources (optimisation des recettes fiscales, stratégies de FCTVA, gestion de la trésorerie et du fond de roulement) -sans accroître la fiscalité ménage- qu'à la diminution de leurs dépenses.

La mise en forme d'un raisonnement économique procède davantage d'une configuration concrète (l'apparition de l'effet de ciseaux entre dépenses d'investissement et diminution des ressources) que d'un raisonnement dogmatique (Lacaze, 2007). Nos résultats nous amènent ainsi à considérer, à la suite d'Ughetto (2004 : 9), qu'il est « excessif de rabattre les préoccupations de gestion sur un contexte intégralement créé par le libéralisme économique ». A la limite, nos résultats nous porteraient presque à une affirmation inverse : l'image de modernité et de performance qui est accolée aux organisations intercommunales rend d'autant plus acceptable l'augmentation de l'offre de services et des dépenses. Montrer que la gestion n'est pas dispendieuse servirait à légitimer les effets inflationnistes d'une amélioration de la

qualité de service. A l'heure où s'achève notre recherche, certains travaux tendent à confirmer cette hypothèse (Thomas, 2008).

Enfin, on constate que les acteurs acceptent assez bien le principe de faire attention à la dépense mais sont très attentifs à ne pas se laisser imposer une logique de réduction des dépenses ou une appréciation purement économique des actions menées. Ils utilisent justement le SMPP pour réaffirmer cette mise en garde. Cela nous amène à considérer à la suite de Rivière et Boitier (2008) que le déterminisme dont sont porteurs à un moment donné les SMPP peut être remis en cause dans les contextes d'action locaux. Ceux-ci ont la capacité de réactiver des jeux socio-cognitifs et politiques autour des différentes logiques susceptibles de coexister dans le champ institutionnel et d'aller jusqu'à une remise en cause explicite du mythe initial.

Sur la base des éléments qui précèdent, il convient désormais de qualifier les modèles de management public qui prévalent dans les OI.

Section 3 : Des modèles de management public pluriels

Nous positionnons ici les cas étudiés en regard des modèles de management public identifiés dans les chapitres 1, 2 et 3. Les implications théoriques des similitudes observées entre les cas sont mises en lumière dans un deuxième temps.

3.1 - Les modèles de management public intercommunal

Le management dans les OI apparaît sans surprise comme un montage composite. En effet, les deux communautés s'inspirent de cadres de référence variés. Les principales composantes du management des communautés observées sont présentées dans le tableau 3.9.

Tableau 3.9 : Influence des modèles de management public dans les communautés A et B

Type de management public		COMMUNAUTE A		COMMUNAUTE B
Downsizing	+	Une procédure de délégation des responsabilités	++	Forte influence du management par objectifs et des procédures de délégation des responsabilités et de coordination
Excellence	+	L'originalité de l'esprit pionnier est valorisé mais pas de mécanismes formels d'affirmation et de maintien de la culture organisationnelle. Pas de leader fort, ni de multiplication des dispositifs de gestion des ressources humaines et DGS qui n'est pas omniprésent	+++	La culture de la communauté est clairement définie, affirmée et explicitée dans un document formel. Le couple DGS/DRH est omniprésent et présenté comme un agent de changement
Orientation SP	+++	Multiples dispositifs de mesure de la satisfaction des usagers mais, absence de dispositifs participatifs. Attention diffuse pour la qualité et le niveau de service offert. Les spécificités des services publics sont fortement valorisées	++	Multiples dispositifs de mesure de la satisfaction des usagers, mais absence de dispositifs participatifs. Plusieurs démarches qualité mise en œuvre=> en voie de généralisation dans l'organisation. Les spécificités des services publics sont valorisées mais mises sur un pied d'égalité avec le modèle de l'entreprise
Egalitarisme	+++	Insistance sur la confiance de la direction dans les services. Grande place laissée à l'auto-organisation et aux dispositifs de concertation	+	La confiance est valorisée au niveau du discours mais nombreux mécanismes de contrôle hiérarchique. La régulation par la profession est reconnue mais au travers d'un recours à l'expertise : la dimension hiérarchique réapparaît
Fatalisme	++	Forte méfiance envers les dispositifs de gestion et forte sensibilité aux effets pervers. Arguments suffisants pour ne pas trop en développer	+	Conscience des possibles effets pervers. Arguments insuffisants pour ne pas en développer
NPM	+	Orientation client. Pas d'accroissement de la part des services exercés en DSP, la tarification des prestations aux usagers ne couvre pas le coût réel, pas de coupes budgétaires	++	Rémunération à la performance et orientation client, mais pas d'accroissement de la part des services exercés en DSP, la tarification des prestations aux usagers ne couvre pas le coût réel, pas de coupes budgétaires

Degré d'influence :	**++++**	**Très fort, modèle pleinement appliqué**
	+++	**Fort, principale source d'influence mais pas exclusive, ni complète**
	++	**Moyen, quelques éléments seulement sont repris**
	+	**Faible : peu ou pas d'éléments**

3.1.1 - La communauté A : une orientation de service public, égalitariste et fataliste

La communauté A puise principalement dans trois modèles : l'orientation de service public, l'égalitarisme et le fatalisme.

3.1.1.1 - L'orientation de service public : la conscience professionnelle des agents garante des spécificités publiques

L'orientation de service public y est marquée puisque les principales valeurs affirmées consistent à se démarquer du secteur privé et à être au service des publics. L'amélioration de la qualité et de la quantité des services offerts au service du développement économique et social du territoire composent le concept d' « efficience territoriale » mis en avant par le DGS. Ce concept implique de placer l'appréciation de la performance sur le temps long et sur la capacité d'équilibrage entre les dimensions économiques et sociales des actions mises en œuvre. Pour la plupart des répondants, c'est la légitimité même du service public qui est en jeu dans la démonstration de la capacité à assurer cet équilibre. D'où le refus d'une logique de rentabilité et d'évaluation à court-terme des activités qui s'incarne par l'inscription de l'évaluation de la performance dans une logique professionnelle.

Pour autant, et c'est l'originalité du modèle de gestion de cette communauté, la dichotomie affichée sur le plan des finalités, entre service public et privé, se trouve assouplie au plan opérationnel. En effet, de nombreux travaux ont montré que le changement administratif se faisait par une ouverture sur l'usager : le service public doit être au service des publics. Chez nos répondants, la référence insistante aux usagers revêt une fonction d'intégration de pressions contradictoires. Montrer par des chiffres, des enquêtes, des dispositifs de gestion de réclamations qu'ils sont à l'écoute des usagers, leur sert pour montrer qu'ils ne se comportent pas à la manière du stéréotype bureaucratique qu'ils pensent que les « gens » ont d'eux à l'extérieur. Plus précisément, afin de montrer qu'ils ne sont pas ce que les gens pensent qu'ils sont, ils ont tendance à récupérer cette image et à critiquer l'administration traditionnelle. Mais cette ré-appropriation de la critique externe en interne sert à montrer l'évolution de leurs comportements et pratiques professionnelles : dans la communauté A, on s'engage, on veut être créatif, on travaille beaucoup, on discute entre agents, on partage des informations, on informe et on écoute l'usager. On a ainsi un schéma où les répondants :

- ont une image mythifiée et critique de l'administration traditionnelle (passé qu'il ne faut pas prolonger),
- ont une image mythifiée et critique de l'entreprise privée et de la logique de rentabilité (futur non désirable),
- ont le sentiment d'être efficaces, investis et à l'écoute des usagers (image interne),
- considèrent que les usagers les déprécient et ne perçoivent pas leurs efforts (image externe).

Les personnes rencontrées sont donc prises en étau entre deux mythes et ressentent une dissonance entre leurs perceptions internes et externes. Ce faisant, les acteurs ne sont ni en position de défense non-critique du modèle bureaucratique, ni dans une adhésion active au modèle entrepreneurial. Leur attitude relève donc plutôt d'une logique anti-anti bureaucratique (Van de Walle, 2004) où il s'agit avant tout de démontrer les améliorations des modes de travail dans l'administration.

Il ressort de ces tensions que leur engagement au travail, s'il sert toujours des finalités de service public, s'appuie de plus en plus sur une « conscience professionnelle » qui relève de valeurs inscrites dans un métier. C'est en tant que bon financier, comptable, gestionnaire des transports, etc. que l'on rend service aux usagers et que, ce faisant, la sauvegarde du service public est assurée. De même, la connaissance du « terrain » dans son acception professionnelle (expertise de long-terme acquise dans un domaine d'action particulier) et territoriale (connaissance des caractérisitiques géographiques, politiques et sociologiques du territoire communautaire) est perçue comme un puissant levier du « bon travail ». L' « esprit pionnier » exprime cette articulation entre une conscience professionnelle portée plus individuellement par les agents et le maintien de finalités publiques. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les compétences mises en valeur dans l'esprit pionnier[78] ne coïncident ni avec la logique managérialiste, ni avec la logique du service public traditionnel, mais plutôt avec les valeurs de professionnalité[79] identifiées par Emery et Martin (2008 : 572).

[78] Autonomie et inventivité, confiance, volontarisme, créer.
[79] Créer, innover, faire partie d'un réseau.

3.1.1.2 - Egalitarisme et fatalisme : la participation des agents et l'intégration des critiques

Cette référence aux métiers exercés et à la conscience professionnelle des agents explique la tournure égalitariste que prend la gestion des relations internes à la communauté.

Tout d'abord, l'absence de démarche formelle de management de la performance est justifiée par la confiance dans la capacité d'auto-organisation des directions. La structuration de la communauté s'appuie sur la constitution d'un « cercle de confiance » autour du DGS. Celui-ci recrute des DGA exerçant, pour la plupart, de longue date sur le territoire communautaire. Il les connaît déjà. Cette cooptation de personnes de confiance lui permet de ne pas trop s'investir dans le contrôle. Il n'est donc pas anecdotique que le directeur de la fiscalité et du contrôle de gestion, recruté en marge de ce réseau, n'arrive pas à s'imposer.

Ensuite, la communauté A insiste particulièrement sur la confiance accordée aux acteurs dans la construction et le pilotage de l'organisation. Le fait de laisser le soin à chaque DGA de concevoir ses propres tableaux de bord et de mettre en place ses propres systèmes de reporting, indique une volonté de laisser la possibilité à chaque groupe professionnel d'inventer ses propres solutions. Cela se prolonge au sein de la DGA environnement, qui regroupe près de la moitié des effectifs de la communauté, par la méthode participative retenue pour concevoir les tableaux de charge annuels et les indicateurs de performance.

Mais cette confiance et cette progressivité sont par ailleurs imprégnées d'une forte méfiance envers les dispositifs formels de gestion et témoignent d'une volonté d'y inscrire les remarques critiques des agents, pour en limiter les dysfonctionnements et effets pervers. Deux composantes du fatalisme sont donc présentes dans le management communautaire : la conviction de l'incapacité à maîtriser totalement une organisation et la valorisation de l'esprit critique.

En conclusion, la triple inspiration de la communauté A laisse peu de place aux outils et raisonnements du NPM. En effet, l'orientation client/usager en est le seul emprunt.

3.1.2 - La communauté B : l'excellence comme point de bascule entre public et privé

Dans une perspective dialectique, on pourrait tout à fait rapprocher le modèle de management de la communauté B du NPM. En effet, le management y fait l'objet d'un investissement symbolique, le recours aux dispositifs de gestion y est plus intensif que dans la communauté A, et la volonté d'innover en allant piocher dans les solutions issues du secteur privé y est plus marquée. Une analyse plus précise fait pourtant apparaître une logique moins radicale. Logiques publiques et privées y sont mises sur un pied d'égalité et la seconde permet simultanément un retour à la première. L'opposition public/privé y est moins contrastée que dans la communauté parce que le management est utilisé pour réincorporer dans les finalités collectives le principe d'un retour à la règle. En effet, la volonté de rendre visible la performance de la communauté est indissociable de l'affirmation que le « respect de la règle » doit justement redevenir la règle dans la communauté.

La communauté B se rapproche très étroitement du modèle de l'excellence, tout en invoquant plus modérément des éléments inspirés du modèle du downsizing et de l'orientation de service public.

3.2.1.1 - Le rôle clé de la DRH et l'explicitation de la culture organisationnelle

La communauté B se rapproche très étroitement du modèle de l'excellence, avec lequel elle partage l'idée que la principale source de performance réside dans la culture organisationnelle.

Tout d'abord, le DRH et le DSI se réfèrent explicitement au modèle de l'excellence (Peters et Waterman, 1982). Il y a donc volonté d'application du modèle théorique. Mais plus que la simple référence au modèle de l'excellence, la position de ceux qui l'invoquent révèle la prégnance du modèle. En effet, ces deux responsables sont, avec le soutien du DGS, le centre d'impulsion du renouveau communautaire. C'est au DSI qu'il revient d'organiser la généralisation de la démarche qualité et de piloter le déploiement du SID. En tant que futur directeur de la modernisation des pratiques administratives, il tient un rôle important dans la conception et la mise en œuvre des outils de gestion transversaux. De son côté, le DRH a un rôle clé dans la conduite du changement communautaire. En effet, allié objectif du DGS, il initie la plupart des dispositifs transversaux de la communauté et c'est à lui que revient

d'organiser la réflexion sur les finalités de l'action individuelle et collective. Ce sont les dispositifs qu'il met en place qui permettent de donner un contenu concret au processus d'écriture des objectifs, des actions et résultats. Ce rôle central dévolu au DRH dans la conduite du changement est une des caractéristiques centrales du modèle de l'excellence.

De ce rôle central de la DRH découlent une multiplicité de dispositifs, visant à la fois à organiser la coopération entre acteurs et à donner du sens à l'action. D'une part, la coopération entre acteurs et le décloisonnement des services sont organisés par une série de dispositifs tels que les groupes transversaux de progrès, la communication interne et le centre de formation au management. D'autre part, une série de dispositifs vise à donner un sens commun à l'action des agents, en explicitant le contenu de la culture organisationnelle de la communauté. C'est le sens de la charte de déontologie, des journées d'intégration des nouveaux agents et des cérémonies annuelles de promotion.

Les dispositifs de management accordent donc une place centrale à la gestion des ressources humaines et ne s'appuient pas uniquement sur des mécanismes incitatifs, mais également sur des éléments symboliques. En effet, la stimulation des énergies, si elle s'appuie sur un discours managérial orienté vers le succès -par la mise en place de primes et de dispositifs d'émulation par les honneurs-, pose en même temps la nécessité de réaffirmer des valeurs et principes de service public. Ainsi, la charte de déontologie affirme dès sa première phrase « des hommes et des femmes ont choisi de consacrer leur engagement professionnel à la cause publique » (charte de déontologie, 2005).

On se situe ici dans une logique où c'est par des outils de gestion parfois inspirés d'autres univers de référence que se fait la réaffirmation de l'orientation de service public de la communauté.

3.1.2.2 - Orientation de service public, downsizing et NPM

En ce sens, il est peu surprenant que la communauté puise également dans les modèles de l'orientation de service public, du downsizing et du NPM.

La communauté emprunte à l'orientation de service public la mise en avant des spécificités de service public, une multiplicité de dispositifs d'écoute et de mesure de la satisfaction des usagers, et enfin une mise en place généralisée de démarches qualité. Cependant, cette

imprégnation y est plus faible que dans la communauté A dans la mesure où les particularités publiques sont mises sur un pied d'égalité avec le modèle entrepreneurial.

Les ingrédients de l'orientation managérialiste de la communauté se retrouvent dans les emprunts aux modèles du *downsizing* et du NPM. La communauté emprunte au modèle du *downsizing* la technique du management par objectifs, et, au modèle du NPM la rémunération individuelle à la performance, l'orientation/client et un discours valorisant l'entreprise.
Cependant, les dimensions les plus contraignantes de ces modèles ne sont pas mises en place. En effet, si l'organisation des DSP est revue, leur part globale dans la production de services publics locaux n'augmente pas. De même, la rémunération à la performance est atténuée en pratique.

Au total, les cas étudiés apparaissent tous deux comme un agencement de différents modèles. Ils ne puisent cependant pas dans les mêmes sources. Des profils de management différenciés apparaissent. Ceux-ci rapprochent la communauté A du modèle modernisateur modéré de la politique française de réforme de l'Etat des années 1990, tandis que la communauté B affiche une image plus orientée vers le modèle de l'excellence et le schéma anglo-saxon, mais avec de sérieuses limites en pratique.

Dans ce qui suit, nous montrons les implications théoriques des similitudes observées entre les deux cas.

3.2 - Implications théoriques

Les résultats mettent en lumière que si le dualisme public/privé se maintient dans les OI, il s'assouplit en pratique (3.2.1), ce qui expose les agents à un nombre accru de situations paradoxales (3.2.2). Malgré le métissage public/privé qui a lieu, les outils et raisonnements issus du NPM restent peu influents dans les deux cas (3.2.3). Au total, le caractère composite des modèles de management intercommunal invite à renouveler notre regard sur le pragmatisme des acteurs (3.2.4).

3.2.1 - Un dualisme public/privé maintenu mais assoupli

Nos résultats montrent que les hybridations opératoires et identitaires à l'œuvre dans les communautés se font selon une mise en forme dualiste opposant le « managérialisme public » à la logique de « service public ». Dans les deux cas, les individus et les collectifs se vivent comme oscillant entre deux pôles opposant les valeurs traditionnelles du service public et les valeurs inspirées de l'entreprise privée. Que ce soit dans une perspective défensive, dans le cas A, ou dans une perspective offensive, dans le cas B, les deux communautés sont placées entre deux mythes également repoussants ou attirants. En ce sens, notre recherche aboutit à un résultat proche mais distinct des travaux de Burlaud et Laufer (1980). Si le management se diffuse à la faveur de la crise de la représentation des organisations publiques, il n'en résulte pas une confusion absolue des mondes publics et privés. Si leur clivage se brouille et que leur frontière n'est plus étanche, ils constituent toujours des points de repère pour les acteurs en situation. En d'autres termes, la reconnaissance par les acteurs de la crise de légitimité de l'administration et de la nécessité de démontrer à la fois son efficacité et son humanité, implique de devoir réinventer sans cesse cette légitimité. La logique de fond du management des communautés vise à répondre à une critique perçue à l'extérieur. En ce sens, le management communautaire est anti-anti-bureaucratique (Van de Walle, 2004), davantage que pro ou anti-bureaucratique. Cela signifie que plus que la victoire de l'un ou de l'autre pôle, c'est leur opposition qui reste structurante en pratique.

3.2.2 - La multiplication des situations paradoxales

Par ailleurs, ce cadre dualiste laisse apparaître tant des solutions concrètes de compromis que l'émergence de valeurs nouvelles non réductibles aux formes pures des modèles présentés. En ce sens, nos travaux vont dans le sens de ceux d'Emery et Martin (2008) qui soulignent que se limiter à penser les évolutions organisationnelles publiques sur le mode de l'orientation vers le privé ou la sauvegarde du public ne rend pas compte de la complexité des situations vécues par les agents. Dans les deux cas, les modèles de management sont composites, ce qui confronte les agents à des messages contradictoires et à la gestion d'injonctions paradoxales. Plus que l'imposition d'un référentiel par rapport à un autre, notre recherche va plutôt dans le sens d'une multiplication des symboles et des valeurs renvoyant à des référentiels différents. En ce sens, elle confirme les travaux considérant que le développement du management

public n'aboutit pas à une rationalisation des organisations publiques, mais à la multiplication de situations paradoxales (Talbot, 2003). En effet, les agents et responsables doivent composer avec des outils véhiculant des rationalités différentes et se retrouvent en situation de devoir faire le lien. Ce contexte, propice au bricolage, peut engendrer des tensions dans l'esprit de l'agent et entre différents agents, mais peut tout autant élargir leur capacité d'action.

3.2.3 - La faible influence du NPM

Notre recherche montre également la présence d'outils et raisonnements inspirés du NPM dans les cas étudiés. Néanmoins, les éléments centraux du NPM sont absents.

Tout d'abord, le NPM vise à réduire le niveau de dépenses et à transférer les activités vers le secteur privé. Or, on ne constate pas de volonté forte de réaliser des coupes budgétaires mais plutôt de limiter la hausse des dépenses. Ensuite, le recours aux DSP n'est pas accru (même si ces DSP sont réorganisées). Enfin, si une réflexion relative à l'externalisation est menée, elle n'y aboutit pas nécessairement[80].

Par ailleurs, les systèmes d'informations financiers s'améliorent mais surtout par un effet de taille de la communauté, qui impose le changement de logiciel. Ceux-ci permettent aux directions des finances d'effectuer un contrôle plus précis (notamment avec l'amélioration de la comptabilité analytique dans le cas B) et une gestion pluri-annuelle. Cependant, dans aucun des cas, le durcissement de la gestion financière et du processus budgétaire ne font partie des grandes priorités de l'organisation. Au total, les acteurs qui portent les réformes et les démarches de management dans les communautés ne sont pas situés dans les directions des finances ou du contrôle de gestion. Bezes (2005b) considère l'intégration du portefeuille de la réforme de l'Etat au sein du ministère de l'économie et des finances, comme un indicateur de la conformation de management public français aux standards du NPM et à une logique économiciste. Notre recherche suggère que le management public local procède d'une autre inspiration. En effet, dans la communauté la plus managérialiste (communauté B), les acteurs clés sont le DRH et le DSI.

[80] Comme le montre l'exemple de la direction des moyens généraux du cas B.

Ensuite, la rémunération à la performance n'apparaît que dans le cas B. De surcroît, son périmètre et ses critères restent relativement malléables, ce qui conduit à en limiter l'impact. En règle générale, on peut considérer que la contractualisation interne et la responsabilisation des acteurs ne sont pas totalement encadrées, comme le suggère le NPM.

Enfin, l'orientation client/usager pénètre dans les deux cas à travers les nombreux dispositifs déjà évoqués. Ils consituent le principal emprunt au NPM, bien qu'ils ne conduisent pas à une individualisation des prestations, ni à l'octroi de droits à consommer. Il s'agit essentiellement de construire en interne une image des attentes de l'usager pour mobiliser les services et identifier la valeur créée.

Au total, les dispositions centrales du NPM ne sont pas retrouvées dans nos cas, même si certains dispositifs sont présents. Notre recherche va donc dans le sens des travaux de Bourguignon, Saulpic et Zarlowski (2006), qui démontrent que, pour le cas français, les outils du NPM peuvent cohabiter avec les principes Néo-wébériens comme fondement de l'action publique.

3.2.4 - Le pragmatisme des valeurs publiques

En identifiant les différentes valeurs invoquées par les acteurs et les différents modèles dans lesquels puisent les communautés, nous avons pu confirmer empiriquement la variété constatée dans la littérature. Ce constat invite à jeter un regard nouveau sur le pragmatisme des agents publics. Leur approche consiste à piocher dans la boite à outils managériale ce qui leur semble positif en termes de valeur ou de performance, mais sans désavouer toutes les caractéristiques du « service public ». En ce sens, leur pragmatisme n'est pas un désintérêt pour les valeurs et principes, mais l'expression d'un pluralisme idéologique. Ils se rapprochent de ce qu'Alford et Hughes (2008) ont nommé « *Public Value Pragmatism* » en ce sens qu'ils ne considèrent pas qu'il y ait une manière de gérer universelle, mais que chaque manière de gérer dépend des circonstances, du domaine d'activité, de la valeur recherchée. Nos travaux corroborent également ceux de Rondeaux (2006). L'auteure définit les agents publics pragmatiques comme des acteurs qui se satisfont des évolutions de leur organisation et sont optimistes quant à son avenir. Les pragmatiques ne se positionnent pas clairement

entre la logique de service public traditionnelle et la logique managérialiste, préférant s'y servir « à la carte » (Rondeaux, 2006 : 580).

C'est à la lumière de ce pragmatisme, imprégné d'une pluralité de valeurs, que doivent être appréciés les systèmes de management de la performance des OI observées. Le déterminant du fonctionnement vertueux du système de management de la performance dans les intercommunalités est son incomplétude. Celle-ci permet l'expression des multiples manières de valoriser les actions mises en œuvre.

Mais à ce stade, la recherche s'arrête sur le constat de l'hybridation et de la complexification de l'identité des responsables publics. Une piste de recherche intéressante résiderait dans la mobilisation de la grille d'analyse développée par Thévenot et Boltanski (1991). Cette grille part de l'idée que différents mondes peuvent coexister au sein d'une organisation et que cette coexistence suppose des conflits et des constructions d'accords. Un prolongement de notre recherche à l'aune de cette grille d'analyse consisterait à suivre dans le temps les processus de hiérarchisation entre les différentes valeurs. Cette grille d'analyse a déjà été appliquée au management public à propos de la mise en œuvre de la LOLF (Boussard et Loriol, 2008 : 725). Les auteurs constatent que ce dispositif contribue à inverser la hiérarchie entre des valeurs civiques (recherche de l'intérêt général) et des valeurs industrielles (efficacité productive), la possibilité de mesure devenant le signe de la grandeur. Il nous semble intéressant de les regarder dans un contexte où l'importance accordée à la mesure semble moins écrasante.

Conclusion de la discussion

Les résultats de la recherche montrent que les outils de gestion mis en œuvre dans les OI n'aboutissent pas à une conformation aux standards du NPM.

L'étude empirique montre que les outils de gestion sont principalement importés du secteur public et que les responsables ont une attitude critique à leur égard. Cette attitude critique consiste à ne pas croire que les outils conduisent directement à une performance accrue. Ils ne rejettent cependant pas les outils et se comportent comme des agnostiques pratiquants.

En effet, les responsables développent des stratégies de bricolage et d'appropriation des outils assimilables à un art du compromis. D'une part, les acteurs sont associés à la conception des outils et, d'autre part, les outils laissent de la place pour une évaluation qualitative et informelle des activités. Ces espaces vides laissés par les outils permettent d'incorporer les critiques au sein de la logique propre des outils et de les faire évoluer. L'imperfection assumée des outils est gage de leur appropriation par les acteurs et de leur évolutivité.

La diffusion des outils entre organisations du secteur public et les stratégies de gestion des outils de gestion développées mettent en lumière les forces de changement internes aux OI.
La recherche montre également que les systèmes de management de la performance ne sont pas homogènes dans les cas étudiés. Trois constantes émergent néanmoins : ces systèmes sont circonscrits aux acteurs administratifs, ils portent attention aux dimensions spécifiques de l'action publique et ils véhiculent une logique d'équilibre budgétaire.

Enfin, les modèles de management des OI sont composites. Chaque communauté puise dans une variété de modèles de management public. Le NPM a néanmoins une influence limitée dans les deux cas. Ces résultats suggèrent que si l'opposition public/privé garde une fonction de repère identitaire pour les agents, une hybridation progressive aux plans cognitif et pratique a lieu.

La conclusion générale explicite les implications managériales de ces résultats.

CONCLUSION GENERALE

Dans le cadre de cette recherche, nous avons souhaité étudier les conceptions de la performance des responsables intercommunaux et le rapport qu'ils entretiennent avec leurs outils de gestion. Nous souhaitions montrer que ces deux aspects de la vie organisationnelle sont imbriqués. Une étude de la littérature en sciences de gestion et dans des disciplines intéressées par le devenir des organisations publiques nous a permis de mettre à jour les implications de la diffusion des outils de gestion dans les organisations intercommunales.

La recherche part du constat que les organisations publiques sont confrontées à une exigence de performance dont les contours et le contenu restent mal définis. Profitant de cette indéfinition, la recherche s'attache à observer comment les responsables développent, à l'aide de leurs outils, une réponse adaptée à cette exigence. Deux études de cas sont conduites, permettant de reconstituer l'architecture globale des systèmes de management de la performance, d'en présenter les principaux instruments et logiques à l'œuvre.

Nous présentons dans les développements qui suivent les principaux apports de la recherche, ses implications managériales ainsi que ses limites et voies de recherche futures.

1. - Apports de la recherche

Les apports de la recherche se situent tout d'abord au niveau conceptuel et méthodologique.

1.1 - Apports théoriques

Le premier apport théorique consiste en l'établissement d'une revue de la littérature qui permet d'analyser les réformes managériales locales françaises en prenant en compte les travaux européens et anglo-saxons en management public. Nous avons mis en lumière la diversité des courants qui irriguent les pratiques managériales publiques. L'identification de six courants concoure à dissocier le management public du NPM et favorise une approche pragmatique des pratiques managériales publiques. L'étude empirique montre que les OI composent, à des degrés divers, avec ces différents courants. Elle souligne également la faible influence du NPM et celle plus appuyée de l'orientation de service public. Les résultats de la recherche révèlent que les pratiques managériales dans les OI consistent en une hybridation des logiques de régulation tout autant que des instruments d'action.

Le deuxième apport théorique repose sur la réalisation d'une revue de la littérature sur un phénomène jusqu'ici peu exploré : les initiatives managériales dans les collectivités territoriales françaises. La plupart des analyses des politiques managériales de réforme sont, à ce jour, focalisées sur l'Etat central. Si dans les autres pays, les initiatives managériales des gouvernements locaux font l'objet d'une attention académique croissante (Boyne, Jordan et McVicar, 1995 ; Steccolini et Pessina, 2005), elles restent peu étudiées en France (Thoenig, 1999). Une synthèse des travaux épars sur le management des collectivités locales françaises est ainsi proposée. Elle souligne l'antécédence des collectivités en matière de management public. Elle permet également de différencier les pratiques locales et nationales. L'étude empirique, confrontée à la revue de la littérature, révèle qu'au moment où la politique de réforme de l'Etat française se conforme progressivement aux standards internationaux du NPM, les collectivités semblent en revenir et s'orientent vers des pratiques post-NPM (Chistensen et Laegreid, 2007). Par ailleurs, notre recherche contribue à une meilleure compréhension d'une des plus importantes réformes du système politico-administratif local : l'intercommunalité. La synthèse de la littérature sur ce phénomène permet, d'une part, de mettre en perspective historique la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et, d'autre part, de mettre en lumière l'ambiguïté de son succès en matière de maîtrise de la dépense publique locale, de réalisation d'économies d'échelle et d'efficience du fonctionnement administratif. L'étude empirique de deux OI, en soulignant que les dispositifs de mesure de la performance servent précisément à légitimer les effets inflationnistes de l'amélioration de la qualité de service et que les règles y sont mises en forme dans une expression et une logique managériales, nous semble contribuer de manière originale à l'analyse de l'OI en tant que phénomène administratif (Guéranger, 2004).

Le troisième apport théorique concerne l'analyse des outils de gestion dans le secteur public. L'étude empirique montre que ceux-ci sont majoritairement importés en provenance d'autre organisations du secteur public sur la base des expériences passées des responsables intercommunaux. L'identification du mécanisme de diffusion des outils de gestion dans les OI met en lumière un effet d'expérience des responsables qui explique les hybridations apportées aux outils de gestion et aux cadres de référence managériaux. En effet, les responsables jettent un regard critique sur les outils et sur la vague managérialiste qu'ont connu les collectivités au début des années 1990. Conscients des effets inattendus potentiels et du risque de non-utilisation des outils, ils développent des stratégies de bricolage et d'appropriation. Elles

consistent notamment à soumettre les outils à un débat avec les acteurs de terrain et à les mettre en œuvre progressivement. La mise en œuvre des outils de gestion fait ainsi l'objet d'un management spécifique qui concoure à inscrire au cœur même des outils des espaces de négociation informels. Au sein de ces espaces de négociation, les acteurs peuvent confronter leurs rationalités à celles véhiculées par les outils. Ce faisant, ils jouent le jeu dessiné par l'outil tout autant qu'ils contribuent à le faire évoluer. Notre recherche montre que l'imperfection des outils, reconnue comme telle, est un gage de leur évolutivité et de leur appropriation par les acteurs. Elle génère une dynamique de construction de compromis.

Cette dynamique permet d'éclairer le quatrième apport théorique de la recherche : la caractérisation des systèmes de management de la performance développés dans les OI. Alors que la performance est une injonction adressée de façon de plus en plus pressante aux collectivités (Richard, 2006), notre étude empirique met en lumière le niveau d'avancement des OI en la matière. Elle montre que si le degré de formalisation des mesures de performance et leur incorporation dans un système de pilotage peuvent varier d'un cas à l'autre, ils restent organisés par direction administrative et fonction managériale. Ce relatif cloisonnement des systèmes de management de la performance, cumulé à de multiples dispositifs d'échange et d'arbitrage informels, concourent à construire une logique de performance complexe et multidimensionnelle inscrite dans la logique professionnelle des acteurs. C'est au travers de ce cloisonnement que la place laissée au compromis apparaît. En effet, malgré l'absence de démarche globale de management de la performance, les responsables développent de manière volontariste une batterie large d'indicateurs allant de la mesure des intrants à la mesure des effets des actions menées et accordent une attention spécifique à la mesure de la qualité. Ce faisant, ils se dotent d'arguments qu'ils font valoir auprès de la direction générale des services et des élus pour éviter que l'appréciation de leurs activités ne se centre exsclusivement sur les aspects financiers. Anticipant sur une fatale raréfaction des ressources, les responsables façonnent et tentent de faire partager une vision de leur performance conforme à leurs intérêts et valeurs. Cette fabrication stratégique de l'image de la performance de chaque service explique que la logique globale de la performance communautaire rencontrée dans les deux cas vise à limiter l'accroissement des dépenses plus qu'à les réduire.

Enfin, le cinquième apport de notre recherche, synthétisant les précédents, repose sur une relecture du pragmatisme des responsables publics intercommunaux. En effet, l'hybridation

des outils et des modèles de management, la multidimensionnalité de la performance, les effets d'expérience et les stratégies de bricolage concourent toutes à l'affirmation que les acteurs jouent avec des outils et des rationalités en vue d'atteindre le résultat le plus satisfaisant, fonction de leur vision de la performance. Appréhender l'intercommunalité par ses outils nous a servi de balise pour aborder les problèmes de la symbolique managériale de la performance et du caractère normatif du management public, que les approches critiques mettent en avant et que les sciences de gestion semblent parfois ignorer (Bibard, 2005). Notre thèse répond à cette problématique en montrant que la portée effectivement normative des outils, n'échappe pas à un travail de mise en débat, que l'expérience du passé impose. Ce faisant, l'esprit critique qui anime les responsables et l'incomplétude de leurs outils sont autant de moyens de négocier des transcendances et allégeances multiples. Si l'opposition dialectique entre public et privé garde de son sens, elle est complétée d'une autre dialectique interne au secteur public : sauvegarder le secteur public sans être une bureaucratie traditionnelle. Ainsi, le pragmatisme des acteurs ne se fait pas en fonction d'une seule normativité, mais de plusieurs et consiste justement à piocher dans cette variété pour trouver des solutions adaptées à chaque situation.

1.2 - Apports méthodologiques

Sur le plan méthodologique, cette recherche présente l'intérêt d'avoir mis en œuvre un protocole de recherche rarement utilisé pour l'étude de la performance. Il consiste à proposer une approche transversale des outils de gestion et à analyser conjointement les services fonctionnels et opérationnels pour reconstituer l'architecture globale du SMPP intercommunal.

Tout d'abord, l'originalité de la recherche est de mobiliser l'approche par les outils de gestion pour l'analyse des systèmes de management de la performance. Alors que les questions du transfert et de l'appropriation des outils de gestion sont centrales en management public (Meyssonier, 1996 ; Vakkuri, 2007), l'approche par les outils de gestion est relativement peu mobilisée (Dreveton, 2006). Elle considère que chaque outil est porteur d'une « philosophie gestionnaire », autrement dit d'une conception de la performance qui désigne la cible à atteindre. Convoquer cette approche dans le cadre de l'analyse du système de management de la performance communautaire nous a conduit à adopter une approche transversale des outils

de gestion développés. La plupart des analyses des SMPP se focalisent sur un macro-dispositif particulier tel que la procédure budgétaire ou la démarche qualité. Cette approche transversale s'est révélée propice pour appréhender la logique globale de performance des communautés étudiées. Elle montre, en effet, comment ces différents dispositifs peuvent se compléter, voire se court-circuiter, pour défendre la conception de la performance des différents acteurs. Ce faisant, l'approche transversale des outils de gestion permet d'identifier des micro-dispositifs qui visent à contourner la logique véhiculée par les macro-dispositifs. Elle met en lumière des stratégies plus subtiles que la simple dénonciation, difficiles à appréhender au travers de l'analyse d'un seul outil.

Ensuite, l'analyse de la littérature ayant illustré la complexité et le caractère englobant des systèmes de management de la performance, nous avons choisi de réaliser une étude approfondie du management de la performance dans les OI, et notamment de fonder notre investigation sur la comparaison de deux cas par la collecte de données qualitatives. Sur ce plan, l'originalité de la recherche réside dans l'analyse croisée des dispositifs développés par les directions fonctionnelles et de ceux développés dans les principales directions opérationnelles. Cette approche permet de circonscrire l'influence des outils développés par les directions fonctionnelles. Par ailleurs, elle met en lumière que les services opérationnels sont plus avancés en matière de pilotage de la performance que les services fonctionnels, ce qui a plusieurs implications pour la conception et la mise en œuvre des SMPP dans le secteur public local.

Le développement qui suit présente les implications managériales de la recherche.

2. - Implications managériales de la recherche

Cette recherche nous semble présenter quatre implications pour l'action. Elle invite les responsables à fabriquer la contingence de leurs outils et à les appréhender de manière transversale. Elle invite également les prestataires de services aux collectivités à développer une offre spécifique, et enfin elle souligne l'importance de faire reconnaître en externe la légitimité d'une approche contingente de la performance publique locale.

2.1 - Fabriquer de la contingence

Nos répondants sont fortement attachés à ce que représente le service public, à ses finalités, au sentiment de travailler pour l'intérêt général et le bien commun. S'ils sont fondamentalement attachés à ces finalités, ils apparaissent plus flexibles sur les moyens et méthodes pour les atteindre. Dès lors, il semble important, pour faciliter l'adoption des outils, d'afficher explicitement le lien entre ces outils et les valeurs de service public. Mais on peut aller plus loin et considérer que, pour passer de l'adoption à l'appropriation, les outils ne doivent pas seulement afficher les principes et valeurs de service public, mais les incorporer dans leur ADN. Il ne s'agit plus seulement d'argumenter de la compatibilité des méthodes avec les finalités, mais bien d'intégrer les finalités dans les méthodes. L'ambition est de permettre l'expression et l'émergence de valeurs contigentes au service public et à l'organisation. Trois préconisations peuvent être faites en ce sens.

Une première possibilité consiste à intégrer des dimensions spécifiquement publiques dans les référentiels d'analyse de la performance. Cette intégration peut reposer sur une extension du périmètre de la mesure (en amont et en aval), ce qui constitue une stratégie classique, mais symboliquement importante aux yeux des acteurs. Elle peut également consister à mesurer la réalisation des principes de service public (l'égalité notamment) ou de valeurs citoyennes (transparence, participation) (Sabadie, 2003). De telles mesures peuvent être objectives ou subjectives, mais sont difficilement déclinables à chaque service. Cependant, les intégrer au niveau de l'appréciation globale de la communauté et communiquer en interne sur cette intégration contribuerait à mobiliser les agents dans la démarche de mesure.

Une deuxième possibilité est de développer une approche non linéaire de la mesure de la performance. En effet, une bonne partie des effets pervers des systèmes de mesure de la performance semble découler d'une conceptualisation de la performance opposant deux pôles sur un continuum : positif (performant) et négatif (pas performant). Couplée à une logique quantitative, une approche linéaire de la performance pousse à faire toujours plus et à évaluer les agents et services en fonction de leur capacité à faire plus (Lacaze, 2007). Cette approche ne semble pas adaptée aux services publics. D'une part, leur mission n'est pas toujours de faire plus, mais également de faire moins (ou d'éviter la réalisation d'un événement non désiré) et, d'autre part, leur performance ne consiste pas nécessairement à produire un état

d'émerveillement des bénéficiaires, mais à rendre le service tellement naturel que sa bonne réalisation passe inaperçue. En d'autres termes, la performance de certains services publics consiste justement à ne pas être perçue (Lorrain, 1996). Or, notre recherche montre que la perception qu'ont les autres est un élément essentiel de l'appréciation de soi par les agents et services. Ce constat est valable tant au niveau des perceptions externes, par les usagers, qu'internes, par les autres services. Nous avons, en effet, pu voir que plusieurs services fonctionnels apprécient informellement leur performance par l'absence de plaintes des autres services ou par leur caractère consensuel. Pour ces services, une approche non-linéaire consistant à dissocier une logique de contribution positive et une logique de contribution négative à la performance organisationnelle contribuerait à donner une connotation « productiviste » à la mesure de performance. Il ne s'agirait plus seulement de mesurer le nombre de dossiers traités mais également le faible nombre de plaintes ou de réclamations. Plus fondamentalement, une telle approche permettrait d'identifier des niveaux de performance propres à chaque activité. En matière d'analyse de la performance perçue des services par les usagers, l'utilisation du modèle tétraclasse développé par Llosa (1996), est une piste intéressante. Il distingue quatre types de services (basiques, clé, secondaires et plus) selon qu'ils contribuent positivement ou négativement à la satisfaction. Pour les services contribuant uniquement de manière négative à la satisfaction, la performance ne s'évalue pas par un accroissement de la satisfaction mais par la capacité à éviter sa diminution. Par ailleurs, vu la taille importante des organisations étudiées, il semble possible d'utiliser ce modèle pour analyser les perceptions internes des services et développer des indicateurs à destination des services fonctionnels et adaptés à leur logique spécifique de contribution.

Une troisième option consiste à valoriser l'esprit critique des acteurs. Il s'agit, de la part des responsables, de ne pas cacher leur scepticisme vis-à-vis des démarches antérieures, de souligner explicitement leur sensibilité aux risques de dérive des outils de gestion. Une telle communication permettrait de limiter la propension des acteurs à dresser une ligne de partage entre promoteurs et opposants aux démarches initiées. Mais cette communication interne n'aura de portée réelle qu'accompagnée de comportements valorisant concrètement l'expression des critiques internes. Cela peut consister, en amont, à faire précéder la détermination du référentiel d'appréciation de la performance par une démarche d'écoute. Il s'agit d'organiser des rencontres ou des entretiens avec les personnels au plus bas de la hiérarchie. Cette approche permet aux concepteurs de la démarche d'appréhender, dès le début, les rationalités mobilisées par les acteurs et la façon dont les indicateurs seront

interprétés. Mais, l'intégration des critiques doit se prolonger dans la mise en œuvre de la démarche. A ce stade, la valorisation de la critique ne doit pas se limiter à en autoriser l'expression dans des procédures de dialogue de gestion ou au travers d'espaces prévus pour l'écriture de commentaires sur les fiches d'indicateurs et les tableaux de bord. Elle gagnerait à être récupérée activement par l'organisation d'études qualitatives anonymes conduites par des acteurs externes. Enfin, notre recherche montre que la qualité des indicateurs n'est pas leur objectivité et que l'on ne doit pas chercher à les voir appréhendés d'une manière uniforme par les acteurs. Le sens qui leur est assigné est subjectif et fonction du passé, des valeurs et des intérêts des acteurs. Il est donc essentiel qu'à défaut de pouvoir créer un consensus, les dispositifs donnent aux acteurs le sentiment que les décisions prises soient fondées sur un débat raisonné sur la performance des activités. En ce sens, nos résultats invitent les responsables à concevoir les systèmes de management de la performance, non comme des systèmes d'aide à la décision, mais comme des supports à l'explicitation des ambiguïtés et à la stimulation de la discussion. Ils invitent ainsi les responsables à considérer que plus le système tolère l'ambiguïté et la divergence de rationalités, plus il se crédibilise.

2.2 - Avoir une approche transversale des outils

Par ailleurs, les résultats de notre recherche soulignent l'intérêt d'adopter une approche systémique ou transversale des outils de gestion. En effet, nous avons montré le cloisonnement qui peut exister entre les outils développés par chacune des directions. Or, comme le soulignent Detchessahar et Journé (2007 : 90), dans un contexte d' « hyper-instrumentation », l'impact d'un outil de gestion ne peut être pensé en dehors de son inscription dans le « concert » des outils. En effet, nos résultats montrent que certains services, notamment opérationnels, sont très outillés, même en l'absence de démarche globale de performance. La mise en place d'une telle démarche viendrait nécessairement percuter les outils déjà développés et ne peut faire l'économie d'une étude attentive des pratiques et dispositifs qui la précèdent.

On peut dès lors suggérer une conception plus intégrée des outils de gestion qui permette de tenir compte des effets de complémentarité entre les différentes instrumentations. Elle pourrait justement servir à faire émerger les contradictions potentielles entre chacun d'eux.

Mais le risque est ici de reconstruire des « usines à gaz » et de redonner l'illusion d'une possibilité de maîtrise globale, impossible à mettre en œuvre. Il faut donc arriver à trouver un compromis entre articulation globale et respect des zones d'ombres. Il faut naviguer entre une trop faible diversité, qui nuit à la capacité d'adaptation et d'innovation du dispositif, et un cloisonnement complet. Le compromis sera d'autant plus favorable que le dispositif de pilotage se sera donné les moyens de faire cohabiter sans dommage des cultures et des perceptions différentes, en ayant des valeurs communes et des objectifs auxquels tous adhèrent au-delà de la diversité des points de vue qu'ils ont sur l'organisation. Ainsi, à la différence de ce que proposent Kaplan et Norton (1996), il semble intéressant de suggérer aux responsables intercommunaux d'opter pour une gestion séquentielle de l'allocation d'attention (Hereng, 2003 : 389) : face à des objectifs contradictoires, une approche rationnelle consiste à rechercher un compromis optimal, et à fixer des objectifs tendant à rapprocher le dispositif de ce compromis. Mais les observations menées dans les communautés, ainsi que de nombreuses descriptions des organisations (March et Simon 1974) montrent que les choses ne se passent pas ainsi. Des agents aux capacités cognitives limitées se concentrent sur quelques objectifs locaux dans l'organisation et dans le temps. L'individu et a fortiori le groupe, qui saurait à chaque instant pondérer astucieusement les différents objectifs contradictoires qui lui sont assignés n'existe pas. Les faits montrent que le responsable alloue son attention en fonction d'échéances imposées : réunion de direction générale, notification de marchés… L'échéance d'un document urgent retiendra toute son attention. Il faut donc plutôt opter pour une gestion séquentielle de l'allocation d'attention. L'enjeu des responsables de services, ainsi que l'organisation du système de pilotage, revient à traiter des objectifs conflictuels souvent plus séquentiellement que simultanément. Sur cette base, il conviendrait d'organiser les comités de direction générale et les réunions transversales sur une base thématique en fonction de chaque axe de performance retenu.

2.3 - Adapter l'offre de performance

Une autre implication de la recherche ne concerne pas directement les responsables intercommunaux, mais les experts et consultants qui les assistent dans les activités de pilotage et de management. La part du secteur public dans le chiffre d'affaire global des cabinets de conseil en management a plus que doublé en six ans pour atteindre 10% en 2006 (Syntec, 2006). Si le marché est porteur, l'intervention des cabinets privés suscite de nombreuses

appréhensions. Ainsi, les cadres publics se « montrent moins dépossédés que dubitatifs » (Les Echos, 11 mars 2008 : 10) face à leurs recommandations. Leurs propositions et leurs interventions auront d'autant plus de chances d'être valorisées, et donc d'être retenues, qu'elles valoriseront une approche compréhensive des spécificités du service public local. L'argumentaire commercial fondé sur le déversement d'une expertise acquise dans un secteur vers un autre ne suffit plus à emporter les appels d'offres. Ils doivent savoir acquérir et visibiliser une expertise spécifique. Plusieurs stratégies peuvent être développées pour ce faire: d'une part, il s'agit de reconnaître la variété interne du secteur public et de développer une offre appropriée à chaque niveau et domaine. En d'autres termes, il ne s'agit plus de faire émerger une branche secteur public, mais des branches « Etat », « collectivités » et « secteur hospitalier ». D'autre part, il s'agit de développer des enquêtes sur des thématiques et des lieux propres aux préoccupations des acteurs de terrain. En effet, les responsables publics locaux rencontrés ont tendance à considérer que les cabinets de conseil sont prêts à « dire et faire n'importe quoi ». Pour contrer cette appréhension, les sociétés d'expertise doivent développer et démontrer leurs capacités à s'investir dans des recherches de création et de partage de savoir non immédiatement marchandisées.

2.4 - Défendre à l'extérieur la légitimité d'une approche contingente

Les résultats de notre recherche, que ce soit le rapport pragmatique des acteurs aux valeurs ou leur scepticisme vis-à-vis des outils, suggèrent que différentes situations nécessitent des outils différents. Elle invite donc à développer une approche contingente des outils de gestion et met en garde contre toute tentative d'application uniforme de solutions gestionnaires aux collectivités. Cependant, dans le cadre des interactions Etat/collecitvités locales, les différentes logiques réformatrices sont susceptibles de se téléscoper. Il convient donc que les responsables intercommunaux et plus généralement des collectivités, s'attachent à faire reconnaître par l'Etat la légitimité d'une approche contingente de la performance publique locale.

En effet, au niveau local, les responsables publics puisent peu leurs outils dans la gamme offerte par le NPM. Si cette attitude jouit d'une bonne légitimité à l'intérieur des organisations observées, les évolutions différenciées entre les référentiels réformateurs locaux et nationaux risquent de susciter des tensions à court et moyen terme. En effet, la conformation progressive

de la politique de réforme de l'Etat aux solutions du NPM risque d'affecter sa relation aux collectivités locales par le conditionnement de ses subventions sur la base d'indicateurs de performance normalisés ou par la conformation des règles comptables et budgétaires locales au modèle de la LOLF. Les collectivités et leurs réseaux d'élus ont réussi, sur le temps long, à imposer un jeu de compromis (Le Lidec, 2005) avec l'Etat à propos du financement des compétences transférées, il convient de faire dériver cette aptitude au jeu sur le terrain des principes de management. En ce sens, il convient d'adopter une stratégie de légitimation externe des pratiques reconnues comme telles en interne. Pour ce faire, il semble nécessaire que les collectivités s'attachent à labéliser une approche française de la performance publique locale dès le commencement des négociations qui s'instaurent (Cf. le rapport Richard sur la solidarité et la performance des relations Etat/collectivités et le comité dit « Balladur » sur la réforme des institutions locales). Dans une perspective d'usage volontariste des « normes de rationalité », il semble nécessaire de faire reposer ce travail de définition des contours de la performance publique locale sur une comparaison des expériences intra-européennes, et pas uniquement anglo-saxonnes comme l'avait fait le rapport préparatoire à la LOLF (Guillaume, Dureau et Silvant, 2002). Il s'agit pour les collectivités d'ancrer le périmètre de la comparaison dans une culture européenne.

3. - Limites de la recherche et piste de recherches futures

3.1 - Vers une analyse longitudinale d'un outil de gestion

La première limite de la thèse vient du choix de ne pas suivre chronologiquement un outil de gestion unique, de sa mise à l'agenda administratif à son utilisation en passant par sa conception et sa mise en œuvre. Un tel travail aurait permis d'analyser plus en profondeur et plus fermement les liens entre les conceptions de la performance des acteurs et l'utilisation de l'outil, tout en appréhendant ses effets structurant vertueux ou pervers. Ce choix ne nous était pas possible dans la mesure où nous n'avions pas de connaissance préalable des outils intéressants à analyser. Si on place cette thèse dans le cadre d'un parcours de recherche, le choix de l'analyse transversale des outils de gestion est un moyen d'effectuer un premier repérage des outils les plus structurants, sur lesquels les gestionnaires investissent le plus d'espoir pour atteindre une plus grande performance. Elle constitue de ce fait une préparation à des investigations plus spécifiques.

Notre repérage nous a permis d'identifier deux dispositifs auxquels les responsables accordent une attention soutenue et sur lesquels des études spécifiques et longitudinales pourraient être conduites : les systèmes d'information décisionnels et la mesure de la performance perçue par les usagers. Ces voies de prolongement de notre recherche ont déjà été entamées.

Les différents échanges avec les responsables publics locaux nous ont permis d'identifier que l'instrument central sur lequel reposent les démarches de performance dans les collectivités territoriales est le système d'information décisionnel (SID). Cela rappel la tendance, observée par Pavé (2002) dans les administrations d'Etat, à considérer que l'amélioration du fonctionnement administratif passe par une rupture technologique. Dans cette perspective, l'analyse longitudinale de la conception, de la mise en œuvre et des usages effectifs de ce dispositif nous permettra de qualifier les mécanismes et le contenu cognitif du changement dans les collectivités. Un questionnaire diffusé auprès des 360 plus grandes collectivités (225 répondants) a déjà permis de montrer l'actualité de cette problématique pour les collectivités puisque 78% des répondants déclarent envisager la mise en œuvre d'un SID d'ici 2010. De plus, 30 collectivités engagées dans la mise en œuvre du SID ont pu être repérées. Une série d'études de cas est actuellement en cours afin d'analyser les raisons du recours à ces outils, de décrire les dispositifs mis en œuvre, d'analyser leurs modes de conception, d'implémentation et d'usage.

Par ailleurs, la modernisation des organisations publiques par l'usager est un thème récurrent du managérialisme public. Elle a conduit au développement de nombreux outils comme les chartes de service, démarches qualité spécifiques (qualiville, qualipréf,…) ou les enquêtes de satisfaction. Dans ce cadre, il nous semble intéressant d'analyser les méthodes de mesure de la qualité perçue des services publics et les usages qui en sont fait par les responsables administratifs. Une première étude a été menée auprès d'un échantillon d'usagers de services d'une municipalité afin d'identifier les dimensions expliquant la perception de performance (Guenoun et Gourdarzi, 2006). Elle a permis de conceptualiser un modèle de mesure de la Qualité des Services Publics (QSP) qui a ensuite été mis en œuvre par voie de recherche-action au Conseil Général de Loire-Atlantique et à la Ville de Besançon. Ce mode de recherche nous a permis d'apprécier les raisons du recours à la mesure de la performance perçue, les modalités d'acceptation par les acteurs et les impacts organisationnels de tels dispositifs.

Ces deux thèmes d'investigation nous permettront donc d'analyser les processus de mise en œuvre et d'appropriation d'outils de gestion dans les collectivités territoriales. L'objectif étant de pouvoir identifier plus clairement la relation entre caractéristiques des outils et dynamiques organisationnelles dans le secteur public local.

3.2 - Laisser du temps à la performance intercommunale

La deuxième limite de la thèse vient de la période d'investigation. Nous avons analysé le recours aux outils de gestion et les systèmes de management de la performance durant la première mandature des OI étudiées. Or, il semble que la mise en œuvre formelle et globale d'un système de management de la performance ait lieu une fois la structure stabilisée. Des entretiens complémentaires devront donc être conduit sur les mêmes terrains d'étude en 2010-2011, c'est-à-dire au milieu de la deuxième mandature, afin d'ajouter une deuxième analyse de contenu à notre recherche et ainsi pouvoir produire une analyse longitudinale.

3.3 - Prendre de la distance

La troisième limite de cette recherche est sa faible validité externe. En effet, afin de ne pas avoir à traiter des problématiques inter-territoriales, nous avons conduit nos investigations en région PACA uniquement. Il conviendra de contraster ce travail en conduisant deux études de cas dans une autre région caractérisée par une forte tradition coopérative (Nord-pas de calais, Bretagne, Alsace). Nous avons d'ores et déjà conduit une enquête quantitative sur les pratiques de pilotage dans les 165 principales OI (73 répondants) avec le soutien de l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF) (Guenoun et Turc, 2008). Par ailleurs, la coopération intercommunale est en plein développement au niveau européen. Il serait intéressant de prolonger notre recherche par l'analyse des systèmes de pilotage développés dans des pays à tradition intercommunale forte (Allemagne, Espagne) et modérée (Italie).

3.4 - Descendre plus systématiquement pour aller plus haut

Une quatrième limite de notre recherche vient de notre niveau d'observation. En effet, bien qu'ayant souhaité rencontrer plusieurs niveaux hiérarchiques, notre mode d'entrée nous à

conduit à rencontrer plus de responsables de catégories A et B que d'agents de terrain. Or de nombreuses recherches soulignent que les niveaux de responsabilités affectent très fortement la perception des outils et des politiques managériales. Afin de pouvoir appréhender plus concrètement la portée réelle des outils, comment se construit leur légitimité intraorganisationnelle et finalement comment se hiérarchisent les valeurs organisationnelles, une future étude centrée sur un outil devra accorder plus d'importance aux acteurs les plus proches du terrain.

3.5 - S'impliquer

Enfin, l'analyse des outils de gestion et de leurs effets suppose une grande proximité du chercheur avec son terrain d'observation. Cette recherche constitue donc un premier coup de sonde d'un chercheur néophyte et donc sujet à trop de révérence et à la difficulté d'outrepasser les discours convenus. Si la recherche-action peut généralement être considérée comme l'horizon de la recherche en gestion (David, 2000), elle s'impose à nos yeux pour conduire des recherches sur les outils de gestion. Elles permettent aux acteurs et chercheurs de partager simultanément solutions et problèmes. Dans cette perspective, nous avons enclenché plusieurs recherches-actions dont deux nous semblent essentielles à la construction d'un programme de recherche sur la performance publique locale. D'une part, nous participons aux travaux de l'Observatoire de la Performance Publique Locale (OPPALE), lancé par l'Association des Financiers, Contrôleurs de Gestion des Evaluateurs des Collectivités Territoriales (AFIGESE-CT) et l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) avec le soutien des principales associations d'élus et de cinquante collectivités. La responsabilité du groupe « systèmes d'information et tableaux de bord » nous permet d'échanger régulièrement avec les responsables territoriaux, d'accéder plus aisément à nos terrains et d'exercer une veille sur les problématiques émergentes. D'autre part, les cabinets de conseils jouent un rôle crucial dans la diffusion et l'adaptation des outils de gestion dans le secteur public local (Saint-Martin, 2000), aussi il semble intéressant d'investir leur mode de travail (réponse aux appels d'offres, méthodologie, restitution des résultats…) et la conception de l'action publique véhiculée par leurs prescriptions. Dans cette perspective, des recherches-actions peuvent être conduites sous forme d'une collaboration université/société de conseil. Elles permettraient d'observer de l'intérieur la construction des solutions offertes au secteur public local.

BIBLIOGRAPHIE

A

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

AKRICH M., CALLON M. et LATOUR B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations. L'art de l'intéressement. L'art de choisir les bons porte-parole », *Annales des mines*, juin, septembre, pp. 4-17 et 14-29.

ALCHIAN A.A. et DEMSETZ H. (1972), « Production, Information Costs and Economic Organization », *American Economic Review*, n°62, December, pp. 777-795.

ALFORD J. et HUGHES O. (2008), « Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management », *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, n° 2, pp. 130-148.

ALLARD-POESI F., DRUCKER-GODARD C. et EHLINGER S. (2003), « Analyses de représentations et de discours », in Thiétard et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 449-475.

ALLARD-POESI F. et MARECHAL C. (2003), « La construction de l'objet de la recherche», in Thiétard et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 34-56.

ALLPORT G.W. (1958), *The Nature of Prejudice*, Doubleday, New York.

ALVESSON M. (2003), « Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: a Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research », *Academy of Management Review*, Vol. 28, n°1, pp.13-33.

ALVESSON M. et WILLMOTT H. (2003) *Studying Management Critically*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

AMIT R. et SCHOEMAKER J.H. (1993), « Strategic Assets and Organizational Rent », *Strategic Management Journal*, Vol. 14, pp. 34-46.

ANGOT J. et MILANO P. (2003), « Comment lier concepts et données ? », in Thiétard et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 169-183.

ANQUETIN V. (2007), « Production des politiques publiques et mobilisation électorale. Pour une sociologie politique des politiques publiques mises en ouvre à Strasbourg (1989-2001) », in Faure A. et Négrier E. (dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, l'Harmattan, Paris, pp. 183-191.

ARGYRIS C. et SCHÖN D. (2002), *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, De Boeck, Bruxelles.

ASKIM J. (2007), « How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience », *International Review of Administrative Sciences*, Vol.73, n°3, pp. 453-472

ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE (2008), *Les grandes évolutions de l'intercommunalité, 2001-2008*, Observatoire de l'intercommunalité, Paris.

ATKINSON A., WATERHOUSE J.H. et WELLS R.B. (1997), « Bâtir les nouveaux indicateurs de la performance globale », *L'Expansion Management Review*, Vol. 87, pp. 78-87.

AUBERT N. (2006), « Hyperformance et combustion de soi », *Études*, n°10, Tome 405, pp. 339-351.

AUCOIN P. (1990), « Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes, Pendulum », *Governance*, Vol. 3, n° 2, pp.115–37.

AUSTIN, J.-L. (1970), *Quand dire, c'est faire*, Seuil, Paris.

AX C. et BJORNENAK T. (2000), « The Bundling and Diffusion of Management Accounting Innovations. The Case of the Balanced Scorecard in Scandinavia », *Communication au 23rd Annual Congress of the European Accounting Association*, Munich.

B

BACHELARD G. (1934), *Le nouvel esprit scientifique*, Presses universitaires de France, Paris.

BADIE B. (1992), *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris.

BADIE B. et BIRNBAUM P. (1979), *Sociologie de l'Etat*, Grasset, Paris.

BANFIELD E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Glencoe.

BARDIN L. (2003), *L'analyse de contenu*, Presses Universitaires de France, Paris.

BARDINI T. (1996), « Réseaux et changement socio-technique : de l'inscription à l'affordance », *Réseaux*, nº 76, pp. 63-93.

BARAIZE F. et NEGRIER E. (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, l'Harmattan, Paris.

BARTOLI A. (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris.

BARUCH M.-O. et DUCLERT V. (2003), « Administrateurs et administrations sous la IVe république : une histoire politique », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n° 108, pp. 501-519.

BARUCH M.-O. et BEZES P. (2006), « Introduction. Généalogies de la réforme de l'Etat », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n°120, pp. 625-633.

BAUMARD P. (1994), *Les organisations déconcertées : les transformations de la connaissance dans la gestion de situations ambiguës*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Université Paris-Dauphine.

BAUMARD P. (1997), « Une école française de l'intervention », Commentaire de l'ouvrage *Du mode d'existence des outils de gestion*, Moisdon J.C. (Dir.), Paris, *Revue Française de Gestion*, n° 114, août, pp. 136-138.

BAUMARD P., DONADA C., IBERT J. et XUEREB J. M. (2003), « La collecte des données et la gestion de leurs sources», in Thiétard R.-A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 224-255.

BAUMARD P. et IBERT J. (2003), « Quelles approches avec quelles données ? », in Thiétard et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 83-101.

BAUMARD P. (2003) « Les paradoxes de la connaissance organisationnelle », in Josserand, E et Perret, V. (Dir.), *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, Ellipses, Paris, pp. 176-194.

BAYARD J-F. (1989), *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris, Fayard.

BEAUVOIS J.L. et JOULE R.V. (1987), *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

BEHN R. (2003), « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, Vol. 63, n°5, pp. 586-606.

BENAVENT C. (2005), « Méthodologie de la recherche : la méthode des études de cas en gestion », *Cours de l'université catholique de Louvain*, Institut d'Administration et de gestion, juin.

BENGHOZI J.-P., PEREZ R. et PESQUEUX Y. (2008), « Politique et managérialisme », *La Tribune*, 16 janvier.

BERGADAA M. et NYECK S. (1992), « Recherche en marketing : un état des controverses », *Recherche et Applications en Marketing*, Vol. 7, n°3, pp.23-43.

BERLAND N. (2008), « Evaluation des ministres », Entretien au journal *Le Monde*, 18 janvier.

BERNARD B. (2008), « Itinéraire d'un indicateur forestier. De l'émergence et de l'enrôlement », *Revue Française de Gestion,* Vol. 2, n° 181, pp. 97-110.

BERNARD-GELABERT M.-C. (2003), *L'intercommunalité*, 4ème édition, LGDJ, Paris.

BERRY M. (1983), *Une Technologie Invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Rapport pour la DGRST, incunable.

BERSTEIN S. et MILZA P. (1994), *Le XXème Siècle*, Hatier, Paris.

BESSIRE D. (2000), « Du tableau de bord au pilotage : l'entreprise au risque de se perdre », *communication au XXIème congrès de l'Association Française de Comptabilité, Angers, 18-20 mai.*

BEZES P. (2002a), « La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960. L'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique » *Communication au VIIème congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, 18-21 septembre.*

BEZES P. (2002b), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi de l'Etat », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 2, n° 102, pp. 306-325.

BEZES P. (2004), « Rationalisation salariale dans l'administration française », in Lascoumes P. et Le Galès P. (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 71-107.

BEZES P. (2005a), « Compte rendu de l'ouvrage de Jean G. Padioleau : Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers », *Revue Française de Sociologie,* Vol. 1, mars-avril, pp. 206-211.

BEZES P. (2005b), « Le modèle de l'Etat-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, Vol. 47, n°4, pp. 430-449.

BEZES P. (2006), « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'Etat. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'Etat dans les années 1970 », *Revue Française d'Administration Publique,* Vol. 4, n°120, p. 721-742.

BIBARD L. (2005), *Gestion, sciences et politique. Essais de philosophie de la gestion*, ESSEC- Editions du centre de recherche, Pontoise.

BIBARD L. (2007), « Sexualités & Mondialisation. Prendre son temps aujourd'hui », *CERESSEC, Working papers,* DR-07005.

BLANCHOT M. (1969), *L'entretien infini*, Gallimard-NRF, Paris.

BLAUG M., (1982), « Des idées reçues aux idées de Popper », in Blaug M. (Dir.), *La Méhodologie économique*, Economica, Paris, pp.4-25.

BLISS J., MONK M., OOGBOM J. (1983), *Qualitative Data Analysis for Educational Research : a Guide to Users of Systemic Networks*, Houghton Mifflin, London.

BOGASON P. (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*, Edward Elgar, Cheltenham.

BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E. (2002), *Le Nouvel esprit du capitalisme*, NRF Essais, Gallimard, Paris.

BORINS S. (2002), « Public Management Innovation in Economically Advanced and Developing Countries », *International Review of Administrative Sciences*, pp. 715-731.

BOSTON J., MARTIN J., PALLOT J. et WALSH. P. (1991), *Reshaping the State*: *New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Oxford University Press, Auckland.

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

BOUCKAERT G. (2000), « Techniques de modernisation et modernisation des techniques: Evaluer la modernisation de la gestion publique », in Rouban L. (Dir.) *Le Service Public en Devenir*, l'Harmattan, Paris, pp. 107-128.

BOUCKAERT G. et VAN DOOREN W. (2002), « Book Review: Performance Measurement. Getting Results », *Public Productivity and Management Review*, March, Vol. 25, n° 3, pp. 329-335.

BOUCKAERT G., VAN DE WALLE S., MADDENS B. et KAMPEN J. K. (2002), « Identity vs. Performance: an Overview of Theories Explaining Trust in Government », *Second Report « Quality and Trust in Government »*, Public Management Institute, Leuven.

BOUCKAERT G. (2003), « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1-2, n° 105-106, pp. 39-54.

BOUCKAERT G. (2006), « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public » *Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne, pp. 12-25.

BOUCKAERT G. et HALLIGAN J. (2008), *Managing performance. International comparisons*, Routledge, London.

BOURDIEU P. (2001), *Science de la science et réflexivité*, Raisons d'agir, Paris.

BOURDIEU P. (2003), « L'objectivation participante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 150, pp. 43-57.

BOURGUIGNON A. (1995), *« Peut-on définir la performance ? »*, *Revue Française de Comptabilité*, n° 269, juillet-août, pp.61-66.

BOURGUIGNON A., SAULPIC O. et ZARLOWSKI P. (2006), « Management Accounting Change in the Public Sector: A French Case Study and a New Institutionalist Perspective », in *Proceedings of the 29th Annual Congress, European Accounting Association (EAA)*, Dublin, Ireland, 21-24 mars.

BOUSSARD V. (2001) : « Quand les règles s'incarnent : l'exemple des indicateurs prégnants», *Sociologie du Travail*, Vol. 43, pp. 533-551.

BOUSSARD V. (2003), « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », in Boussard V. et Maugeri S. (Eds.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, pp. 173-191.

BOUSSARD V. et LORIOL M. (2008), « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n° 128, pp. 717-728.

BOVAIRD T., LÖFFLER E. et PARRADO-DIEZ S. (2002), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Nomos, Baden-Baden.

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

BOYNE G. A., JORDAN G. et McVICAR M. (1995), *Local Government Reform*, LGC publishers, London.

BOWERMAN M. (2002), « Isomorphism Without Legitimacy? The Case of the Business Excellence Model in Local Government », *Public Money and Management*, Vol. 22, pp. 47-52.

BOYNE G., FARRELL C., LAW J., POWELL M. et WALKER R. (2003), *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*, Open University Press, Buckingham.

BRABET J. (1993), *Repenser la gestion des ressources humaines ?*, Economica, Paris.

BRENNAN G. et BUCHANAN J.M. (1977), « Towards a Tax Constitution for Leviathan », *Journal of Public Economics*, Vol. 8, n° 8, pp. 255-273.

BRUNETIERE J.-R. (2006), « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1, n°117, pp. 95-111.

BRUNSSON N. (1989), *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, John Wiley & Sons, Chichester, England.

BRUSTON A. (1993), « Le rôle des consultants dans la modernisation de la gestion publique », *Politiques et Management Public*, Vol. 2, n° 1, pp. 175-86.

BUCHANAN J.-M. et TULLOCK G. (1962), *The Calculus Of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

BUISSON J. (2005), « La révolution intercommunale », in *L'Intercommunalité*, La Documentation Française, Paris, pp. 5-17.

BUISSON M.-L. (2007), *La légitimité intra-organisationnelle des pratiques de gestion. Le cas de l'introduction de l'évaluation et de la rémunération des performances dans les Organismes de Sécurité Sociales français*, Thèse pour le doctorat en Sciences de Gestion, Université Paul Cézanne, Aix-marseille.

BURAWOY M. (2004), « Public Sociologies: Contradictions, Dilemmas, and Possibilities », *Social Forces*, Vol. 82, n° 4, pp. 1603-1618.

BURLAUD A. et LAUFER R. (1980), *Management public : Gestion et légitimité*, Dalloz, Paris.

BURLAUD A. (1995), « Les méthodes et les outils du contrôle de gestion à l'épreuve de la diversité des organisations », *Séminaire CEFAG-FNEGE*.

BURLAUD A. et SIMON C. (2006), *Le contrôle de gestion*, la Découverte, Paris.

BURRELL G. ET MORGAN G. (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Heinemann, London.

BUSCATTO M. (2006), « Des hiérarchies intermédiaires sous le signe de la « psychologisation sociale », *Empan*, Vol. 1, n° 61, pp. 69-75.

BUSSON-VILLA F. (1999), « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 2, n° 1, mars, pp. 5 - 25

C

CAIDEN G.E. (1994), « Management 2000 », *International Journal of Public Administration*, Vol. 17, n° 3-4, pp. 757-776.

CAILLOSSE J. (2003), « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1-2, n°105-106, pp. 121-134.

CALLON, M. (1986), « Elements pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, Vol. 36, pp. 169-208.

CALLON M. (2006), « What Does it Mean to Say that Economics is Performative? », *Papiers de recherche du CSI*, Centre de Sociologie de l'Innovation, n° 005.

CAMPBELL D.T. et STANLEY J.C. (1966), *Experimental and Quasi Experimental Designs for Research*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago.

CARASSUS D. (2003), « Les contrôles externes légaux des collectivités locales : les voies d'évolution », *Revue Française de Comptabilité*, n° 361, janvier, pp. 33-39.

CARASSUS D. et BATAC J. (2004), « Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local», *Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité*, Orléans, mai.

CARASSUS D. et FAVOREU C. (2005), « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales », *La performance publique locale : composants et mesures, Workshop RECEMAP*, 14 décembre, Paris.

CARASSUS D. et GARDEY D. (2008), « An Analysis of Performance Management by French Local Authorities: an Administrative or a Political Model? » *International Journal of Public Sector Performance Management* (à paraitre).

CENTRE NATIONAL de la FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (2003), *Les communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, Rapport d'enquête, Observatoire de la fonction publique territoriale, mai.

CHATY L. (1997), *L'Administration face au management*, l'Harmattan, Paris.

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

CHARREIRE S. et DURIEUX F. (2003), « Explorer et tester : deux voies pour la recherche », in Thiétard et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 57-81.

CHAUVEY J.-N. (2006), « L'intérêt du *Balanced Scorecard* dans l'évolution des modes de contrôle et évaluation des départements français », *Politique et Management Publics*, Vol. 24, n° 2, pp. 69-90.

CHESTER B. (1950) *The Function of Executive*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.

CHEVALLIER J. (1996), « La réforme de l'Etat et la conception française du service public », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 77, janvier-mars, pp. 189-205.

CHEVALLIER J. (2002), *Science administrative*, 3ème édition, Presses Universitaires de France, Paris.

CHEVENEMENT J.-P. (1999), « Circulaire n° NOR INT B 99 00162 C », du 13 Juillet adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets.

CHIAPELLO E. (2005), « Que pourrait-être une sociologie de la gestion ? », *Intervention à la journée de travail du RT 30*, Association Française de Sociologie, 29 mai.

CHRISTENSEN T. et P. LÆGREID (2001), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Aldershot.

CHRISTENSEN T. et LÆGREID P. (2007), *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate.

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

CLARK D. (1998), « The Modernisation of the French Civil Service », *Public Administration*, n° 76, Printemps, pp. 97-115.

CLARKE J. et NEWMAN J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Sage, London.

CLIFFORD G. C. (2000), « Ethics and Politics in Qualitative Research », *Handbook of Qualitative Research*, Sage, London.

CLUZEL-METAYER L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz-Sirey, Paris.

CNFPT - Observatoire de la Fonction Publique Territoriale (2006), « La formation des agents dans les collectivités », *Synthèse*, n° 9, août.

COLE A.et JOHN P. (2001), *Local Governance in England and France*, Routledge, London.

CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE (2007), *Performance, incitations et gestion publique*, la Documentation Française, Paris.

CONSIDINE M. (1990), « Managerialism Strikes Out », *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 49, pp. 166-178.

CORCUFF P. (2004), « Sociologie et engagement : nouvelles pistes épistémologiques dans l'après 1995 », in Lahire B. (Dir.), *A quoi sert la sociologie ?*, la Découverte, Paris.

COUR DES COMPTES (2001), *Le service public de distribution d'électricité et l'intercommunalité*, Rapport public particulier, novembre, la Documentation Française, Paris.

COUR DES COMPTES (2005), *L'Intercommunalité en France*, Rapport Public, la Documentation Française, Paris.

COURPASSON D. (2000), *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*, Presses Universitaires de France, Paris.

CROZIER M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris.

CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.

CYERT R.M. et MARCH J.G. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

D

DAVID A. (1995), *RATP. La métamorphose*, InterEditions, Paris.

DAVID A. (1996), « Structure et dynamique des innovations managériales », *Cahiers de recherche du CGS*, juillet, pp. 1-38.

DAVID A. (1998), « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue Française de Gestion*, n° 120, septembre-octobre, pp. 44-59.

DAVID A., LAUFER R. et HATCHUEL A. (2001), *Les Nouvelles Fondations des Sciences de Gestion*, Vuibert/FNEGE, Paris.

DAVID A. (2001), « La recherche intervention, cadre général pour la recherche en science de gestion ? », in David, A., Hatchuel, A. et Laufer R. (Eds.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert/FNEGE, Paris, pp. 193-211.

DAVID A. (2005), « Sciences de gestion : éléments d'épistémologie et de méthodologie de la recherche », *Intervention au séminaire IONIS*, 5 février.

DAVID A. et HATCHUEL A. (2007), « Des connaissances actionnables aux théories universelles en sciences de gestion », *communication à la XVI*ème *Conférence Internationale de Management Stratégique*, Montréal, 6-9 Juin 2007.

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*, Vol. 15, n° 6-7, pp. 578-594.

DEEM R., HILLYARD S., et REED M. (2007), *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*, Oxford university press, Oxford.

DEFFIGIER C. (2007 : 80), « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1, n° 121-122, pp. 79-98.

DELANNOY M.-A., RIEU J. et PALLEZ F. (2004), « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politique et Management Publics*, Vol. 22, pp. 75-94.

DELAVALLE E. et PETITBON F. (2003), « A la recherche de la performance », *Intervention au séminaire Vie des Affaires*, Ecole de Paris du Management, 6 juin.

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

DESMARAIS C. (2003), « Renouveler l'encadrement pour transformer l'organisation ? Une recette mise à l'épreuve dans le contexte municipal », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n° 108, pp. 617-631.

DESMARAIS C. et ABORD DE CHATILLON E. (2008), « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n° 128, pp. 767-783.

DESROSIERES A. (2000), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, la Découverte, Paris.

D'ESPAGNAT B. (1994), *Le Réel voilé, analyse des concepts quantiques*, Fayard, Paris.

DETCHESSAHAR M. et JOURNE B. (2007), « Une approche narrative des outils de gestion », *Revue Française de Gestion*, Vol. 33, n° 174, pp. 77-92.

DE VAUJANY F.-X. *(2005),* « La réflexivité comme alternative à la rationalité : le rendez-vous manqué des sciences de gestion ? », *Communication à la XIV*^{ème} *conférence internationale de Management Stratégique,* Angers.

DE VAUJANY F. (2006a), « Introduction générale au cahier spécial. Les outils de gestion : vers de nouvelles perspectives théoriques », *Revue Management et Avenir,* Vol. 3, n° 9, pp. 107-108.

DE VAUJANY F.-X. (2006b), « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Revue Management et Avenir,* Vol. 3, n° 9, pp. 109-126.

DE VISSCHER C. et VARONE F. (2004), « La Nouvelle Gestion Publique "en action" », *Revue Internationale de Politique Comparée*, n° 2, pp. 177-185.

DEXIA et ASSOCIATION DES MAIRES des GRANDES VILLES de FRANCE (2004), *Les services publics locaux*, Dexia, Paris.

DI MAGGIO P. J. et POWELL W. (1983), « The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147-60.

DIRECTION GENERALE de l'ADMINISTRATION et de la FONCTION PUBLIQUE (2008), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008. Tome 1 : Faits et chiffres*, la Documentation Française, Paris.

DIRECTION GENERALE des COLLECTIVIES LOCALES (2008), *Les collectivités territoriales en chiffres*, la Documentation Française, Paris.

DIRECTION de la MODERNISATION de la GESTION PUBLIQUE et des STRUCTURES de l'ETAT (2003), *Guide du contrôle de gestion dans les administrations*, la Documentation Française, Paris.

DIXON J. (1996), « Reinventing Government: the Gore Vision and the Australian Reality », *Public Productivity and Management Review*, Vol. 18, n° 1, pp. 34-48.

DIXON N. F. (1976), *On the Psychology of Military Incompetence*, Cape, London.

DJELIC M-L. (2004), « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat », *Politique et Management Publics*, Vol. 22, n° 2, pp. 1-17.

DJEZZAR L. et GATEAU-LEBLANC C. (2007), *Guide de l'évaluation des politiques publiques*, Assemblée des Départements de France.

DOUBLET J.-M. et FRIDENSON P. (1988), « L'histoire et la gestion : un pari », *Revue Française de Gestion*, n° 70, septembre-octobre, pp. 1-3.

DOUGLAS M. WILDAVSKY A. (1982), *Risk and Culture, an Essai on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, University of California Press, Berkeley.

DRESSAYRE P. (1996), « Management stratégique ou gestion domestique », *la Lettre du Cadre Territorial*, janvier.

DREVETON B. (2006), « Les enjeux du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion des activités environnementales. Le cas des collectivités locales », *Gestion 2000*, Vol. 1, pp. 153-167.

DROR Y. (1976), « Strategies for Administrative Reform », in Leemans A.F. (Ed.), *The Management of Change in Government*, Nijhoff, The Hague.

DRUCKER-GODARD C., EHLINGER S. et GRENIER C. (2003), « Validité et fiabilité de la recherche », in Thiétart R.-A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, 2ème édition, pp. 257-287.

DUBAR C. (2008), « Le pluralisme en sociologie : fondements, limites, enjeux», *Socio-logos*, n°1, [En ligne], mis en ligne le : 29 mars 2008. URL :http://sociologos.revues.org/document20.html. Consulté le 10 juillet 2007.

DUBET F. (1994), *Sociologie de l'expérience*, Seuil, Paris.

DUBET F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Seuil, Paris.

DUBNICK M.J. (2005), « Accountability and the Promise of Performance: In Search of Mechanisms », *Public Performance and Management Review*, Vol. 28, n°3, pp. 376-417.

DUBOIS V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris.

DUNLEAVY P. (1986), « Explaining the Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches », *Public Administration*, Vol. 64, n° 1, pp. 13-34.

DUNLEAVY P. (1997), « The Globalization of Public Services Production: Can Government be "best in World" », in Massey A., (Ed.) *Globalization and Marketization of Government Services*, St. Martin's Press, New York, pp. 16-46.

DUNSIRE A. (1995), « Administrative Theory in the 1980's : A Viewpoint », *Public Administration*, Vol. 73, n° 2, pp. 17-40.

DU GAY P. (2000), *In Praise of Bureaucracy : Weber, Organization, Ethics*, Sage, London.

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

DUPUIS J. (1996), *Comptabilité analytique et contrôle de gestion : application en commune*, Editions Techniques Juris Classeurs Fascicule 2071, Paris.

DUPUY F. (1988), *Le client et le bureaucrate*, Dunod, Paris.

DUPUY F. (2005), *La fatigue des élites : le capitalisme et ses cadres*, Seuil, Paris.

DUPUY F. et THOENIG J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris.

DURAN P. et THOENIG J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 4, n° 46, août, pp. 580-623.

E

EHRENBERG A. (1991), *Le culte de la performance*, Calmann-Lévy, Paris.

EILSTEIN H. (1995), « The Virus of Fatalism », in Gavrogulu, A., Stachel, J. et Wartofsky, M. (Eds.), *Science, Mind and Art*, Kluwer, Dordrecht, Netherlands.

EISENHARDT K.M. (1989), « Building Theories from Case Study Research », *Academy of Management Review*, Vol. 14, n° 4, pp. 532-550.

EISENHARDT K.M. (1991), « Better Stories and Better Constructs: the Case for Rigor and Comparative Logic », *Academy of Management Review*, Vol. 16, n° 3, pp. 620-627.

ELIASOPH N. (1998), *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge University Press, Cambridge.

EMERY Y. et GIAUQUE D. (2002), « Modernisation du secteur public et gestion par les résultats: possibilités et paradoxes », *Revue Economique et Sociale*, Vol. 3, pp. 213-221.

EMERY Y. (2006), « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne, pp. 1-12.

EMERY Y., WYSER C., MARTIN M. et SANCHEZ J. (2007), « Swiss Public Servants' Perceptions of Performance in a Fast-Changing Environment », *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, n° 2, pp. 307-323.

EMERY Y. et MARTIN N. (2008), « Quelle identité d'agent public aujourd'hui? Représentations et valeurs au sein du service public Suisse », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 3, n° 127, pp. 559-578.

ESPING ANDERSEN G. (1990), *Les Trois Mondes de l'Etat-providence : Essai sur le capitalisme moderne*, Presses Universitaires de France, Paris (traduit de l'anglais par MERRIEN F.-X).

ESPING ANDERSEN G. (2006), « Cessons de protéger les riches», *Enjeux Hors-Série*, n° 2, décembre, pp. 76-78.

EVERED R. et LOUIS M. R. (1981), «Alternative Perspective in the Organizational Sciences: "Inquiry from Inside" and "Inquiry from Outside"», *Academy of Management Journal*, Vol. 6, n° 3, pp. 347-362.

EVRARD Y., PRAS B., ROUX E. et CHOFFRAY M. (1993), *Market. Etudes et recherches en marketing : fondements, méthodes,* Dunod, Paris.

EWALD F. (1986), *L'Etat-providence*, Grasset, Paris.

EYMARD DUVERNAY F. (2004), *Economie politique de l'entreprise,* la Découverte, Paris.

F

FARNETI F. (2006), « Balanced Scorecard Implementation in an Italian Local Government », *Communication à la Conférence de l'EIASM*, Sienne, Italie, 3-6 septembre.

FAURE A. (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, Paris.

FAURE A. (2005), « Action publique locale et consensus politique.les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Arnaud L., Le Bart C. et Pasquier R. (Dir.), *Les idéologies politiques territoriales,* Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 1-14.

FAVEREAU O. (1989), « Marchés internes, marches externes », *Revue Economique*, Vol. 2, n° 40, pp. 273-328.

FERLIE E., PETTIGREW A. et ASHBURNER L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.

FERLIE E., FITZGERALD L., WOOD E. et HAWKINS C. (2002), « Interlocking Interactions. The Diffusion of Innovations in Health Care », *Human Relations*, Vol. 55, n°12, pp. 1429-1450.

FERLIE E., LYNN J., LAURENCE E., POLLITT C. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, New York.

FLAX J. (1981), « Why Epistemology Matters: a Reply to Kress », *Journal of Politics*, Vol. 43, n° 4, pp. 1006-24.

FLICHY P. (2003), *L'innovation technique*, La découverte, Paris.

FITZGERALD L., JOHNSTON R., BRIGNALL S., SILVESTRO R. et VOSS C. (1991) *Performance Measurement in Service Businesses*, Cima, London.

FOLGER R. et TURILLO C. J. (1999), «Theorizing as the Thickness of Thin Abstraction», *Academy of Management Journal*, Vol. 24, n° 4, pp. 737-756.

FOREST V. (2008), « Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, Vol. 2, n° 74, pp. 345-360.

FRANÇOIS P. (2007), « Le marché et le politique. Le rôle de l'action publique dans le développement du monde de la musique ancienne », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 57, n° 5, pp. 629-647.

FREDERICKSON J.W. (1983), « Strategic Process Research: Questions and Recommendations », *Academy of Management Review*, Vol. 8, n° 4, pp. 565-575.

FREMAUX B. et MARCOVICI C. (2006), *Stratèges d'entreprise, fashion victims ou fashion leaders ?* Presses de l'Ecole des Mines, Paris.

FRIEDBERG E. (1997), *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris.

FRIEDBERG E. (2007), « L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie ! », *Pouvoirs Locaux*, Vol. 1, n° 72, Mars, pp. 36-40.

G

GAUDIN J.-P. (1999), *Gouverner par contrat*. *L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris.

GAUZENTE C. (2000), « Mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs : quelle validité ? Analyse de la pertinence de certains indicateurs », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 3, n° 2, juin, pp. 145 - 165.

GEORGOPOULOS B.S. et TANNENBAUM A. (1957), « A Study of Organizational Effectiveness », *American Sociological Review*, Vol. 22, pp. 534-540.

GIAUQUE D., BARBEY V. et DUC N. (2008), « Les leviers de la performance individuelle et collective dans les organisations publiques Suisses : l'importance d'un pilotage participatif, *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n° 128, pp. 785-798.

GIBERT P. (1988), « Management public, management de la puissance publique », *Politique et Management Publics*, Vol. 4, n° 2, pp. 89-123.

GIBERT P. (2000), « Mesure sur Mesure », *Politique et Management Publics*, Vol. 18, n° 4, pp. 61-89.

GIBERT P. (2003), « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue Française de Gestion*, Vol. 6, n° 147, pp. 259-273.

GIBERT P. et THOENIG J.C. (1993), « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Revue Politique et Management Publics*, Vol. 11, pp. 8-23.

GIRIN J. (1989), « L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations», *Communication à la journée d'étude « La recherche action en action et en question»*, AFCET, Collège de systémique, Ecole Centrale de Paris.

GIRIN J. (1990), « L'analyse empirique des situations de gestion: éléments de théorie et de méthode », in Martinet, A.-C. (dir.), *Epistémologies et Sciences de Gestion*, Economica, Paris, pp. 141-182.

GLASER B. G. et STRAUSS A. L. (1967), «The discovery of grounded theory», in Filstead A. (Ed.), *Qualitative Methodology*, Rand McNally, Chicago, pp. 288-297.

GODELIER E. (1998), « *L'histoire d'entreprises et les Sciences de gestion : objets de controverses ou objets de polémiques ?*", Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de Gestion, Université Versailles-Saint-Quentin, 25 Mai.

GOODSELL C. T. (1994), *The case for bureaucracy: a public administration polemic*, Chatham House Publishers Inc, Chatam.

GRAICUNAS V.A. (1937), « Relationship In Organisation » *Papers on the Science of Administration*, Columbia University, New York, pp. 189-195.

GRAWITZ M. (2001), *Méthodes de recherche*, 11ème édition, Dalloz, Paris.

GREFFE X. (1999), *Gestion publique*, Dalloz, Paris.

GREILING D. (2006), « Performance Measurement: a Remedy for Increasing the Efficiency of Public Services? », *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, n° 6 pp. 448-465.

GRENIER C. et JOSSERAND E. (2003), « Recherches sur le contenu et recherches sur les processus », in THIETARD et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris, pp. 104-134.

GRUENING G. (2001), « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, Vol. 4, n° 1, pp. 1-26.

GUENGANT A. et LEPRINCE M. (2006), « Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Économie et Prévision*, Vol. 4 et 5, n° 175, pp. 79-99.

GUENOUN M. et GOUDARZI K. (2006), « L'utilisation de l'outil marketing SERVQUAL pour mesurer la qualité des services publics municipaux », *Communication au colloque de la revue Politique et Management Publics*, Lille, 16-18 mars.

GUENOUN M. et TURC I.-E. (2008), « Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales », *International Conference on Economics, Law and Management*, Universitatea Petru Maior, Roumanie, 19-24 juin.

GUERANGER D. (2000), « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politique et Management Publics*, Vol. 18, n° 3, pp. 121-134

GUERANGER D. (2004), « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1, n°111, pp. 461-472.

GUIBERT N. et DUPUY Y. (1997), « La complémentarité entre contrôle formel et contrôle informel : le cas de la relation client-fournisseur », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, Tome 3, Vol. 1, pp. 39-52.

GUILLAUME H., DUREAU G. et SILVANT F. (2002), *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Dalloz/Presses de Sciences Po, Paris.

GUGLIELMI K. G. (2000), *Droit du service public*, Montchrestien, Paris.

GULICK L. (1937), « Notes On The Theory Of Organization », *Papers on the Science of Administration*, Columbia University, New York, pp. 1-45.

H

HATCH M.J. (1997), *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*, Oxford University Press, New York.

HATCHUEL A. et WEIL B. (1992), *L'Expert et le Système*. Economica, Paris.

HATCHUEL A. (1995), « Les paradoxes du management public », in David, A. et *al.* (Dir.), *Le service public ? La voie moderne*, l'Harmattan, Paris, pp. 17-30.

HATCHUEL A. (2005), « Pour une épistémologie de l'action : l'expérience des sciences de gestion », in Teulier R. et Lorino P. (Dir.), *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, la Découverte, Paris, pp. 72-93.

HAYEK F.V. (1944), *La Route de la Servitude*, Presses Universitaires de France, Paris.

HEILBRUNN B. (2004), *La performance, une nouvelle idéologie ? Critiques et enjeux*, la Découverte, Paris.

HERENG H. (2003), *Réseaux d'observation sociale. Caractérisation et Performance*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 7 juillet.

HILL L. B. (1992), *The State, Administration and the Individual*, Fontana Collins, Glasgow.

HLADY-RISPAL M. (2000), « Une stratégie de recherche en gestion : l'étude des cas », *Revue Française de Gestion*, Vol. 127, Janvier-Février, pp. 61-70.

HOBSBAWM E. (1999), *L'Âge des extrêmes : le court XX^e siècle 1914-1991*, éditions Complexe, Bruxelles.

HOFFMANN-MARTINOT V. (2002), *Vers une convergence des modèles de gouvernement local en Europe ?* Rapport pour l'Institut de Ciènces Politiques i Socials, Barcelone.

HOLSTEIN J. A. et GUBRIUM J.F. (1985), «The Active Interview», *Qualitative Research Methods Series*, Sage University Papers, Thousand Oaks, Vol. 37, pp. 1-27.

HONDEGHEM A. ET VANDENABEELE W. (2005), « Valeurs et motivation dans le service public, perspectives comparatives », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 3, n°115, pp. 463-480.

HOOD C. (1983), *The Tools of Government*, Chatman House, Hong-Kong.

HOOD C. (1991), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration Review* Vol. 69, n°1, pp. 3-19.

HOOD C. (1994), *Explaining economic policy reversals*. Open University Press, Buckingham.

HOOD C. (1995), « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n°2, pp. 104-117.

HOOD C. (1998), *The Art of the State. Culture, rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.

HOOD C. (2005), « Public Management: The Word, the Movement, the Science », in Ferlie E., Lynn J., Laurence E. et Pollitt C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York, pp. 7-26.

HOOD C. et BEVAN G. (2006), « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Economic and Social Research Council, Public service programme*, Discussion Paper Series: No. 0501.

HUAULT I. (2007), « Critique et réflexivité comme attitude analytique en management stratégique », *Texte d'introduction de la table ronde de l'AIMS*, Conférence annuelle de l'AIMS, IREGE, Savoie, 13-16 juin.

HUBERT H. et MAUSS M. (1902), « Esquisse d'une théorie générale de la magie » in Mauss M., *Sociologie et anthropologie* (1950), Presses Universitaires de France, Paris, pp.10-137.

HUGHES M. (2006), « Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre », *Télescope*, Vol. 12, n°3, automne, pp. 55-72.

HURON D. (2001), « Une typologie de maires entrepreneures politiques comme aide au conseil dans les mairies », *Politique et Management Publics*, Vol. 19, n° 2, pp. 63-83.

I

IHL O. (2004), « Gouverner par les honneurs. Distinctions honorifiques et économie politique dans l'Europe du début du XIX^{e} siècle », *Genèses*, n° 55, juin, pp. 4-26.

INGRAHAM P.W. (2005), « Performance: Promises to Keep and Miles to Go », *Public Administration Review*, Vol. 4, n° 65, pp. 390-395.

ITTNER C. et LARCKER D. (1998), « Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications », *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 10, n° 5, pp. 205-237.

J

JACKSON P. (1982), *The Political Economy of Bureaucracy*, Philip Allen, Oxford.

JACKSON P. (1993), « Public Sector Performance: The Unended Quest », *Public Money and Management*, Vol. 13, n° 4, pp. 3-6.

JACKSON L. A. et JEFFERS D. (1989), « The Attitude about Reality Scale: a New Measure of Personal Epistemology », *Journal of Personality Assessment*, Vol. 53, n° 2, pp. 353-365.

JACOB S. et VARONE F. (2004), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : un état des lieux comparatif », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, pp. 271-292.

JEANNOT G. (1997), « Les sources de la performance : public et privé en miroir », *Revue de l'IRES*, n° 25, automne, pp.67-87.

JEANNOT G. (2006), « Diffusing Values or Adjusting Practices? A Review of Research on French Public Utilities », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, n° 6, pp. 598-608

JICK T. D. (1979), «Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, Décembre, pp. 598-608.

JOBERT B. et THERET B. (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert B. (Ed.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, l'Harmattan, Paris, pp. 21-85.

JOBERT B. (2002), « Le mythe de la gouvernance antipolitique », *Communication au VII^{ème} congrès de l'Association Française de Science Politique*, Lille, 18-21 septembre.

JOFFRE P. et KOENIG G. (1992), *Gestion stratégique*, Litec, Paris.

K

KAPLAN R.S. et NORTON D.P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.

KEELING D. (1972), *Management In Government*, Allen and Unwin, London.

KELMAN S. (2005), « Public Management Needs Help! », *Academy of Management Journal*, Vol. 48, n° 6, pp. 967–969.

KERROUCHE E. (2002), « Gouvernance et intercommunalité : vers une redéfinition de l'action publique en France ? », *Communication au colloque Villes, Régions, Monde*, 22-24 octobre, Bordeaux.

KESLER J.-F. (2003), « La « première » école nationale d'administration », *Revue Française d'Administration Publique*, n°108, pp. 543-550.

KETTL D. (2000), *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington.

KICKERT W.J. (1997), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

KINGDON J.W (1994), « Agendas, Ideas, and Policy Change », in Dodd L.E. et Jilison C. (Eds.), *New Perspectives on American Politics*, CQ Press, Washington, pp. 11-32.

KIRK J. et MILLER M. (1986), *Reliability and Validity in Qualitative research*, Sage, London

KNOEPFEL P. et VARONE F. (1999), «Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et Management Publics*, Vol. 17, n° 2, pp. 123-145.

KOENIG G. (1993), « Production de la connaissance et constitution de pratiques organisationnelles», *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 9, pp. 4-17.

KOENIG G. (2006), « L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux », *Revue Française de Gestion*, Vol.1, n° 160, pp. 293-306.

KOUZMIN A., LEIVESLEY R. et KORAC-KAKABADSE N. (1997), « From Managerialism and Economic Rationalism: Towards 'Reinventing' Economic Ideology and Administrative Diversity », *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 19, n° 1, pp. 19-42.

KUHLMANN S. (2006), « Local Governement Reform Between « Exogenous » and « Endogenous » Driving Forces. Institution Building in the City of Paris », *Public Management Review*, Vol. 8, n°1, pp. 66-86.

L

LACAZE A. (2007), *Police de souveraineté, un clergé de l'Etat*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Ecole Polytechnique, Paris.

LAFARGE F. (2007), « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 4, n° 124, pp. 683-696.

LAMBERT F. et LEFRANC S. (2003), *Cinquante fiches pour comprendre la science politique*, Bréal, Paris.

LANDE E. (2003), « Le système d'information des communes permet-il de mesurer le risque financier ? », *Revue du Trésor*, n° 2, février, pp. 106-115.

LANE J.-E. (1993), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage, London.

LANE J.-E. (2000), *New Public Management*, Routledge, London.

LANGLEY A. (1999), « Strategies for Theorizing from Process Data», *Academy of Management Review*, Vol. 24, n° 4, pp. 691-710.

LAPEYRONNIE D. (2004), « L'académisme radical ou le monologue sociologique. Avec qui parlent les sociologues ? », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 45, n° 4, pp. 621-661.

LAPSLEY I. et PALLOT J. (2000), « Accounting, Management and Organizational Change: A Comparative Study of Local Government », *Mangement Accounting Research*, Vol. 11, n° 3, pp. 213-229.

LAROCHE H. et NIOCHE J.-P. (2006), « L'approche cognitive de la stratégie d'entreprise », *Revue Française de Gestion*, Vol. 1, n° 160, pp. 81-105.

LASCOUMES P. et LE GALES P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-po, Paris.

LATOUR B. (1989*), La Science en action*, La découverte, Paris.

LATOUR B. (1996), *Petites leçons de sociologie des sciences*, Seuil, Paris.

LAUFER R. (1985), « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes», *Politique et Management Publics*, Vol. 3, n° 1, mars, pp. 25-48.

LAUFER R. (2007), « Pourquoi les chercheurs français en management interviennent-ils si peu dans le débat public ? », *Revue Française de Gestion*, Vol. 9, n°178-179, pp. 211-218.

LEARMONTH M. (2005), « Doing Things with Words: the Case of Management and Administration », *Public Administration*, Vol. 83, n° 3, pp. 617–637.

LE GALES P. (2004), « Reshaping the State? Administrative and Decentralisation Reforms », in Cole A., Le Galès P. et Levy J. (Eds.), *Developments in French Politics*, Basingstoke, Palgrave, pp. 122-137.

LE GALES P. (2004), « La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », in Lascoumes, P. et Le Galès, P. (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 237-258.

LE GALES P. et BORRAZ, O. (2005), « Local Government in France : Intercommunal Revolution and New Forms of Governance », in Denters B. et Rose L. (Eds.), *Comparing local governance: Trends and Developments*, Palgrave, Basingstoke.

LE GALES P. (2007), « Vers une révolution bureaucratique ? Entretien avec Epstein R. », *Mouvements*, Vol. 4, n° 52, pp.115-131.

LE LIDEC P. et DE MONTRICHER N. (2004), *Décentraliser et gérer*, la Documentation Française, Paris.

LE LIDEC P. (2005), « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques », *Politique et Management Publics*, Vol. 23, n° 3, pp. 101-123.

LE MOIGNE J-L. (1995), *Les épistémologies constructivistes*, Presses Universitaires de France, QSJ, n° 2969, Paris.

LE MOIGNE J-L. (1990), *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris.

LEMOINE B. (2008), « La fabrique du consensus », *Revue d'Etude Politique des Assistants Parlementaires*, n°1, pp. 1-18.

LEONARD-BARTON D. (1990), « A Dual Methodology for Case Studies: Synergistic Use of a Longitudinal Single Site with Replicated Multiple Sites », *Organization Science*, Vol. 1, n° 3, pp.248-266.

LEGENDRE P. (2007), *Dominium Mundi, L'Empire du Management*, Mille et une nuits, Paris.

LE SAOUT R., BARAIZE F., GUERANGER D. et NEGRIER E. (2003), *Les transferts des personnels des communes vers les EPCI*, Rapport pour le ministère de la Recherche, ACI travail, GRALE-CNRS, mars, Paris.

LE SAOUT R. et MADORE F. (2004), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

LES ECHOS (2008), « Les consultants à l'assaut du public », *Dossier management*, réalisé par Fréderic Billet, édition du 11 mars, pp.10-11.

LEVRATTO N. et PAULET E. (2005), « Les indicateurs de performance par la création de valeur dérivent-ils d'une lecture idéologique de l'entreprise ? », *Communication au colloque international « gouvernance d'entreprises* », Université de Mons-Hainau et HEC Montréal, 9 et 10 mai.

LEWIS M. W. et GRIMES A. J. (1999), « Metatriangulation : Building Theory from Multiple Paradigms», *Academy of Management Review*, Vol. 24, n° 4, pp. 672-690.

LINCOLN Y. et DENZIN N. K. (2000), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, London.

LINCOLN Y. S. et GUBA E. G. (1985), *Naturalistic Inquiry*, Sage Publications, Beverly Hills.

LICHTER S.R., LICHTER L.S. et AMUNDSON D.R. (1999), *Merchandizing Mayhem: Violence in Popular Entertainment 1998- 1999*, Center for Media and Public Affairs, Washington.

LINDBECK A. (1996), *Incentives and Social Norms in the Welfare State*, Stockholm University, Seminar Papers.

LLOSA S. (1996), *Contribution à l'étude de la satisfaction dans les services*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises d'Aix Marseille.

LORINO P. (1989), *L'économiste et le manageur : éléments de microéconomie pour une nouvelle gestion*, La Découverte, Paris.

LORINO P. (1995), *Comptes et récits de la performance. Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris.

LORINO P. (2001), « Le *Balanced Scorecard* revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique », *Actes du Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Metz.

LORINO P. (2003), *Méthodes et pratiques de la performance*, 3ème édition, Editions d'Organisation, Paris.

LORRAIN D. (1989), « L'élite modeste. Les cadres communaux urbains au milieu du gué », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1, n° 49, 1989, pp. 81-92.

LORRAIN D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, n°4, pp. 461-484.

LORRAIN D. (1996), « Services publics et participation des citoyen », *Annuaire des collectivités locales*, GRALE, LITEC, pp. 189-204.

LORRAIN D. (2000), « Qui gouverne les villes ? » in *Gouverner les villes*, Pôle Sud, n°13, pp. 27-40.

LORRAIN D. et STOCKER G., (1995) *La privatisation des services urbains en Europe*, la découverte. Paris.

LOUVEL S., JEANNOT G., DESMARAIS C., PERNOT J.-M., SAGLIO J., et UGHETTO P. (2007) « Gestion des personnels publics : évolutions récentes et perspectives », *Revue de l'IRES*, Vol. 1, n° 53, pp. 111-137.

LOWI T.J. (1985), « The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration », in Noll R.G. (Ed.), *Regulatory Policy and The Social Sciences*, University of California Press, pp. 65-105.

LYOTARD J.-F. (1979), *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*. Minuit, Paris.

LYNN L.-E. Jr. (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham New Jersey.

M

MALLERET V. (1999), « Contrôle de gestion et mesure de la qualité du service », *Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA*, n° 5, pp. 71-96.

MARCEAU A. (2005), « Les contrôles », in Bonnard M. (Dir.) *Les collectivités territoriales en France*, la Documentation Française, Paris, pp. 38-44.

MARCH J.G. et OLSEN J.P. (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York.

MARCH J.G. et SIMON H.A. (1974), *Les organisations. Problèmes psycho-sociologiques*, Dunod, Paris.

MARIE M. (1989), *Les Terres et les Mots*, Klincksieck, Paris.

MARTINET A. C. (1990), *Epistémologie et sciences de gestion*, Economica, Paris.

MARS G. (1982), *Cheats at Work: an Anthropology of Workplace Crime*, Unwin Paperbacks, London.

MARX R. *(1999), Histoire de la Grande-Bretagne,* Armand Colin, Paris.

MATHIASEN D. G. (1996), « The New Public Management and its Critics », *Conference on The New Public Management In International Perspective*, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St Gallen, Suisse, 11-13 juillet.

MAUGERI S. (2001), *Délit de gestion*, La dispute, Paris.

MAUGERI S. (2007), « Travail, dispositif de gestion et domination », *Communication aux XI^{ème}s Journées Internationales de Sociologie du Travail*, 20-22 juin, Londres.

MAURY Y. (1997), « Les contradictions du néo-libéralisme gestionnaire : un exemple du système municipal nîmois (1983-1995) », *Politique et Management Publics*, Vol. 15, n° 4, pp.145-170.

MAZOUZ B. et LECLERC J. (2008), *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique,* Presses de l'Université du Québec, Québec.

Mc GAHAN A. M. (2007), « Academic Research that Matters to Managers : On Zebras, Dogs, Lemmings, Hammers, and Turnips », *Academy of Management Journal*, Vol. 50, n° 4, pp. 748–753.

Mc KELVEY B. (1997), « Glossary of Epistemology Terms », in Baum J.-A. (Ed.), *Companion to Organizations,* Blackwell, Oxford, pp. 889-898.

Mc KENDRICK J. et HASTINGS M. (2002), « The Development of a Performance Framework for Professions Allied to Medicine in Rehabilitation », *Communication à l'Annual Congress of the British Accounting Association*, St. Helier.

Mc KINLEY W. et MONE M. (1998), « Re-construction of Organization Studies: Wrestling with Incommensurability », *Organization*, Vol. 5, n° 2, pp. 169-190.

MECHIN A. (2001), *La capacité urbaine d'attraction ct d'ancrage des établissements : Une approche par les ressources dynamiques,* Thèse pour le doctorat en Sciences de Gestion, Université de Caen.

MERRIEN F.X. (1999), « La Nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien Social et Politiques*, n° 41, pp. 96-103.

MERRIEN F. (2002), « L'avenir des Etats-providence. Une analyse critique des recherches récentes », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 43, n° 2, pp. 243-275.

METZGER J.-L. (2000), *Entre utopie et résignation : la reforme permanente d'un service public*, l'Harmattan, Paris.

MEYER J.W. et ROWAN B. (1977), « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, Vol. 83, n° 2, pp. 340-363.

MEYER M.W. (2002), *Rethinking Performance Measurement*, Cambridge University Press, Cambridge.

MEYSONNIER F. (1996) « Nature et outils du management public », in Le Duff R. (Dir.) *Le maire entrepreneur ?*, Presses Universitaires de Pau, Pau, pp. 84-98.

MEYSONNIER F. et CHOFFEL D. (2005), « Dix ans de débats autour du *Balanced Scorecard* », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 11, Vol. 2, pp. 61-81.

MIDWINTER A. (1994), « Developing Performance Indicators for Local Government: The Scottish Experience », *Public Money and Management*, Vol. 14, n° 2, pp. 37-43.

MIGAUD D. et LAMBERT A. (2006), *La mise en œuvre de la LOLF. Réussir la lolf, clé d'une gestion publique responsable et efficace.* Rapport parlementaire.

MILES M. B. et HUBERMAN A. M. (1994), «*Qualitative data analysis, an expanded sourcebook*», Sage Publications, London.

MILES M. B. et HUBERMAN A. M. (2003), *Qualitative data analysis, an expanded sourcebook*, 2nd Ed., Sage Publications, London pour la traduction française, *L'analyse des données qualitatives*, De Boeck Université S. A.

MILES M. B. et WEITZMAN. (1995), *Computer Programs for Qualitative Data Analysis : a Software Source Book*, Thousand Oaks, Sage Publications, London.

MINISTERE de l'ECONOMIE et des FINANCES (2008), « La LOLF et les collectivités locales, une démarche de performance déjà engagée », *Bercy Colloc Information spéciale*, Note Bleue n° 342, février.

MINTZBERG H. (1994), *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, Paris.

MISSUD M. (2004), « Contrôle de gestion et service public local », *Cours magistral*, Université Paris X, septembre-décembre.

MITCHELL R.G. (1993), *Secrecy and Fieldwork*, Sage, Newbury Park, CA.

MODELL S. (2001), « Performance Measurement and Institutional Processes: A Study of Managerial Responses to Public Sector Reform », *Management Accounting Research*, Vol. 12, pp. 437-464.

MODELL S. (2004), « Performance Measurement Myths in the Public Sector, a Research Note », *Financial Accountability & Management*, Vol. 1, n° 20, pp. 39-55.

MOISDON J-C. (1997), *Du Mode d'existence des outils de gestion : les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Seli Arsan, Paris.

MOISDON J.-C. (2005), « Comment apprend-on par les outils de gestion ? Retour sur une doctrine d'usage», in Teulier, R. et Lorino, P. (Dir.) *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, La Découverte, Paris, pp. 239-250

MOKYR J. (2002), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

MOLEN K.V.D. et ROOYEN A.V. (Eds.) (2001), *Outcome-based Governance: Assessing the Results*, Heinemann, Cape Town.

MONGBE E. (2007), « Responsabilisation et transparence, clefs de la santé des finances publiques », *Vigie*, Vol. 10, n° 3, décembre, pp. 4-6.

MOORE B. (1969), *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, Maspero.

MOORE M. (1995), *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.

MORGAN G. et SMIRCICH L. (1980), « The Case for Qualitative Research », *Academy of Management Review*, Vol. 5, n° 4, pp. 491-500.

MORIN E. (1986), *La Méthode III : La connaissance de la connaissance*, Seuil, Paris.

MORIN E.M., SAVOIE A. et BEAUDIN G. (1994), *L'efficacité de l'organisation. Théories, représentations et mesures*, Gaëtan Morin Éditeur, Montréal.

MOULLIN M. (2002), *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham.

MOULLIN M. (2006), « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organisations », *Perspectives on Performance*, Vol. 5, n° 1.

MULLER P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n° 1, pp. 155-187.

MUSSELIN C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyses des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n° 1, pp. 51-71.

N

NASCHOLD F. (1996), *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Walter De Gruyter, Berlin.

NEELY A., ADAMS C. et KENNERLEY K. (2002), *The Performance Prism*, Financial Times, Prentice-Hall, London.

NEMERY J.-C. (1994), « Aménagement du territoire : lieu d'expression des contradictions », in Némery J.-C. et Wachter S. (dir.), *Gouverner les territoires*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigue, pp. 11-17.

NETHERCOTE J.-R. (1989), « The Rhetorical Tactics of Managerialism: Reflections on Michael Keating's Apologia », *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 1, n° 48, pp. 363-367.

NIOCHE J.-P. et POINSARD R. (1984), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, Paris.

NISKANEN W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, New York.

NOLLET J. et LEFEVRE S. (2005), « Les transformations managériales des activités politiques », *Communication au Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Lyon, 14-18 Septembre.

NORMAN R. (2007), « Entre finalités de service public et production mesurable : la redéfinition de la «valeur publique» dans le modèle Néo-Zélandais d'administration », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 3, n° 123, pp. 323-335.

NOUSCHI M. (2003), *Histoire Economique Contemporaine*, Ellipses, Paris.

NOVARINA G. et MARTIN S. (1988), *La Décentralisation. Décentralisation et intercommunalité*, Syros-alternatives, Paris.

O

OBERDROFF H. (2004), *Institutions administratives*, Armand Colin, Paris.

OFFNER J.-M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, n° 1, février, pp. 27-47.

OFFNER J.-M. (2007), « Renouveler les liens d'apprentissage entre les sciences sociales, le politique et la société : un travail collectif, », in Offner J.-M. (Coord.), *Actes des 3èmes journées scientifiques du Laboratoire Travail, Technologies et Sociétés*, Marne-la-Vallée, 19-20 mars, pp.1-7.

OGIEN A. (1995), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Éditions de l'E.H.E.S.S., Paris.

OIRY E. (2003), « La construction des dispositifs de gestion : une analyse par le concept de traduction », in Boussard V. et Maugeri S. (Eds.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, pp. 215-248.

OLIVE M. (2004), « Des techniciens face à l'intégration communautaire ; étude sur le transfert du personnel municipal vers la communauté urbaine de Marseille », in Le Saout R. et Madoré F. (Dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp.109-126.

OLIVER C. (1991), « Strategic Responses to Institutional Processes », *Academy of Management Review*, Vol. 1, n°16, pp. 145-179.

OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2000), « Le "je" méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 41, n° 3, juillet-septembre, pp. 417-445.

OLSEN J. P. (2003), « Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations », *The 17th Annual John Gaus Lecture*, American Political Science Association, Philadelphie, 29 août.

OLVE N.G., ROY J. and WETTER M. (2000), *Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*, John Wiley & Sons, Chichester, West Sussex.

OLVE N.G. et SJOSTRAND A. (2002), *The Balanced Scorecard*, Capstone Publishing, Oxford.

ORLEAN A. (1994), « Vers une modèle général de la coordination économique par les conventions. » in Orlean A., *Analyse Economique des Conventions*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 49-82.

ORREN K. et SKOWRONEK S. (1994), « Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism », in Lawrence C. et Dodd C. J. (Eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretation*, Boulder, Westview Press.

OSBORNE D. et GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.

OSTROM V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, Alabama.

OSTROM V. (1977), « Structure and Performance » in Ostrom V.et Bish F.P. (Eds.), *Comparing Urban Service Delivery Systems - Structure and Performance*, Sage, Beverly Hills, pp. 19-44.

OUCHI W. G**.** (1980), « Markets, Bureaucraties and Clans », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, pp.129-141.

P

PADIOLEAU J.-G. et DEMESTEERE R. (1991), « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 51, pp.7-20.

PADIOLEAU J.-G. (2002), *Le réformisme pervers*, Presses Universitaires de France, Paris.

PADIOLEAU J-G. (2003), *Les Arts pratiques de L'action publique ultramoderne*, l'Harmattan, Paris.

PALIER B. (2002), *Gouverner la Sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses universitaires de France, Paris.

PALIER B. (2004), « La politique des retraites en France » in Lascoumes P. et Le Galès P. (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 273-300.

PALLEZ F. (2000), « De la mesure dans un service public régalien. Peut-on et faut-il quantifier la charge de travail des magistrats ? », *Politique et Management Publics*, Vol. 18, n° 4, pp. 91-118.

PARADEISE C. et LAUFER R. (1983), *Le Prince Bureaucrate. Machiavel au Pays du Marketing*, Flammarion, Paris.

PARIENTE P. (1998), « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des colectivités locales », *Politique et Management Publics*, Vol. 16, n° 4, décembre, pp. 1-17.

PASSERON J.-C. (1991), *Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Nathan, Paris.

PAVE F. (1989), *L'illusion informaticienne*, l'Harmattan, Paris.

PAVE F. (2002), « Les NTIC, moteurs ou prothèses du changement ? », Compte-rendu d'une communication au séminaire Vies des affaires de l'Ecole de Paris du management, *Le journal de l'Ecole de Paris*, Décembre, 2002.

PERRET B. (2006), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1, n° 117, pp. 31-41.

PETERS G. (1995), *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishing Group, New York.

PETERS B.G. et SAVOIE D.J. (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, McGill-Queen's University Press, Montreal.

PETERS T.J. et WATERMAN R.H. (1982), *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*, Harper & Row, New York.

PETIT P. (1995), « Les fonctions de l'intercommunalité », in Bourjol M. (Dir.) *Intercommunalité et développement durable du territoire*, LGDJ, Paris, pp. 53-56.

PETTIGREW A.M. (1985), *The Awakening Giant*, Oxford, Basil Blackwell.

PIDD M. (2007), « Perversity in Public Sector Performance Measurement » in Neely A. (Ed.), *Performance measurement: theory and practice*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 57-76.

PISANI E. (1956), « Administration de gestion, administration de mission », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 6, n° 2, pp. 315-331.

PLANE J.M. (2000), *Théorie des organisations*, Dunod, Paris.

PLANE J.M. (2003), *Management des organisations. Théories concepts, cas*, Dunod, Paris.

POLLITT C. (1990), *The New Managerialism and The Public Services: The Anglo American Experience*, Basil Blackwell, Oxford.

POLLITT C. (1995), « Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management », *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, Vol. 1, n° 2, pp. 135-157.

POLLITT C. et SUMMA H. (1997), « Reflexive Watchdog? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves », *Public Administration*, Vol. 3, n° 75, pp. 13-36.

POLLITT C. (2002), « Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform », *Public Management Review*, Vol. 4, n° 1, pp. 471-492.

POLLITT C. (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press/McGraw Hill, Maidenhead and Philadelphia.

POLLITT C. et BOUCKAERT G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

PONSSARD J.-P. (1997), « Pour une approche contextuelle de la rationalité dans les jeux non coopératifs », in Dupuy J.-P. et Livet P. (Eds.), *Rationalité, éthique et cognition*, la Découverte, Paris, pp. 209-222.

POSTIF T. (1997), « Public Sector Reform in France », in Lane J.-E. (Ed.), *Public Sector Reform*, Sage, London, pp. 209-24.

POWER M. (1999), *The Audit Society: Rituals of Verification*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford.

PRASSER S. (1990), « Reforming the Public Sector: Strategies for Change », in Kouzmin A. et Scott N., *Dynamics in Australian Public Management: Selected Essays*, Macmillan, Melbourne, pp. 185-199.

Q

R

RADIN B. (2006), *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington DC.

RADNOR Z. (2007), « Developping a Typology of Organisational Gaming », *Communication à la conférence annuelle de l'EGPA*, Madrid, Espagne, 19-22 septembre.

RAMANATHAN K.V. (1982), *Management Control in Non Profit Organizations*, Wiley and Sons, New York.

REICHARD C. (1996), « Die `New Public Management`-Debatte im Internationalen Kontext » in Reichard C. et Wollmann H., (Eds.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Birkhaeuser, pp. 241-274.

REICHARD C. (2006), « Local Government Reforms in Europe », *Public Management Review*, Vol. 8, n°1, pp. 3-5.

REVERDY T. (2003), « Cohérence et incohérence dans la gestion de l'eau », in Maugeri S. et Boussard V. (Dir.), *Du politique dans les organisations, sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, pp. 193-215.

REYNAUD J.-M. et BERNADAS I. (1998), *Piloter les Services Publics Locaux*, éditions du CNFPT, Paris.

RICHARD P. (2006), *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, la Documentation Française, Paris.

RIDGWAY V. (1956), « Dysfunctional Consequences of Performance Measurement », *Administrative Science Quarterly*, Vol.1, n°2, pp. 240-247.

RIVELINE C. (1991), « Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations », *Gérer et Comprendre*, Annales des Mines, n° 25, pp. 50-74.

RIVIERE A. et BOITIER M. (2008), « Les modèles de pilotage de la performance : des mythes rationalisés à l'œuvre dans les organisations? », *19ème journée nationale des IAE*, Lille, 10-12 septembre.

ROCHER S. (2006), *La consolidation des risques dans le secteur public local. Du processus de création par la Direction Générale de la Comptabilité Publique à l'implantation dans une communauté urbaine française*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Université de Poitiers.

ROCHER S. (2007), « L'acceptation d'une méthode d'analyse des risques dans le secteur public local: étude des conditions organisationnelles dans le cas d'une communauté urbaine », *Revue des Sciences de Gestion, Direction et Gestion*, n° 224-225, pp. 69-78.

ROCHER S. (2008), « De l'implantation à l'appropriation d'un outil de gestion comptable dans le secteur public local : une approche interactionniste », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Vol. 1, n° 14, pp. 49-68.

ROCHET C. (2004), « Une seule flèche pour deux cibles : le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France », *Management International*, Vol. 9, n° 1, pp. 85-98.

ROCHET C. (2007), *L'innovation, une affaire d'Etat. Gagnants et perdants de la IIIème révolution industrielle*, l'Harmattan, Paris.

ROJOT J. (1998), « La théorie de la structuration », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 26-27, mai-juin, pp.5-19.

ROKKAN S. (1999), « State Formation, Nation-Building and Mass Politics », in Peter F. (Ed.), *Europe: The Theory of Stein Rokkan*, Oxford University Press, Oxford.

ROMELAER P. (2000), « Note sur l'entretien semi-directif centré », in Romelaer P. (Resp.), *CEFAG 2000 : Méthodes qualitatives de recherche en gestion*, FNEGE, Paris, pp. 57-64.

RONDEAUX G. (2006), « Modernizing Public Administration: the Impact on Organisational Identities », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, n° 6, pp. 569-584

ROSANVALLON P. (1981), *La Crise de l'État-providence*, Seuil, Paris.

ROSANVALLON P. (1990), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris.

ROSANVALLON P. (2004), « La tension entre l'Etat et la société civile », *Alternatives Economiques*, Hors-Série, n° 61, avril, pp. 83-88.

ROSANVALLON P. (2006), *La Contre Démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris.

ROSANVALLON P. (2007), « Eléments pour une histoire de la demande de sciences sociales », in Offner J.-M. (Coord.), *Actes des 3èmes journées scientifiques du Laboratoire Travail, Technologies et Sociétés*, Marne-la-Vallée, 19-20 mars, pp. 207-214.

ROUBAN L. (1993), « The Administrative Modernisation Policy in France », In Kickert W.J. (Dir.), *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Edward Elgard, Cheltenham, pp. 141-56.

ROUBAN L. (1994), *La Fonction Publique*, la Découverte, Paris.

ROUBAN L. (1996), « La réforme de l'appareil d'Etat », in Wright V. et Cassesse S. (Eds.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, la Découverte, Paris, pp. 139-159.

ROUBAN L. (2003), « Réformer ou recomposer l'Etat ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1-2, n° 105-106, pp. 153-166.

ROUBAN L. (2004), « Le discours néo-libéral sur la transformation de l'Etat », *Alternatives Economiques*, Hors-série, n°61, Avril.

ROUBAN L. (2008), « Reform Without Doctrine: Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, n° 2, pp. 133-149.

ROULAND C. (2007), « Intercommunalité : la transformation programmée d'un modèle », *Pouvoirs Locaux*, Vol. 1, n° 72, Mars, pp. 23-28.

ROY C. et SEGUIN F. (2000), « The Institutionalization of Efficiency-Oriented Approaches for Public Service Improvement », *Public Performance & Management Review*, Vol. 23, n° 4, pp. 449-468.

ROYER I. et ZARLOWSKI P. (2003), « Echantillon(s) », in Thiétart R.A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod, pp.188-223.

RYNES S. L., BARTUNEK J. M. et DAFT R. L. (2001), « Across the Great Divide: Knowledge Creation and Transfer Between Practitioners and Academics », *Academy of Management Journal*, Vol. 44, pp. 340-355.

S

SABADIE W. (2003), « Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public », *Recherche et Applications en Marketing*, Vol. 18, n° 1, pp. 1-24.

SAHLIN-ANDERSSON K. (2000), « Arenas as Standardizers » in Brunsson N. et Jacobson B. (Eds.), *A World of Standards*, Oxford University Press, Oxford, pp. 100-113.

SAHLIN-ANDERSSON K. (2001), « National, International and Transnational Constructions of New Public Management », in Christensen T. et Laegreid P. (Eds.), *New Public Management : The Transformations of Ideas and Pratice*, Ashgate, Aldershot, pp.43-72.

SAINT-MARTIN D. (2000), *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, New York.

SANTO V.-M. et VERRIER P.-E. (1993), *Le management public*, Presses Universitaires de France, Paris.

SARKOZY N. (2007), « Discours de lancement de la révision générale des politiques publiques », *Conférence au Ministère de l'Economie et des Finances*, 19 septembre, Paris.

SAUVIAT H.C. (1991), *Conditions d'émergence et caractéristiques du développement d'un marché de l'expertise et du conseil en France*, IRES, Document de travail, Paris.

SAVALL H. et ZARDET V. (1996), « La dimension cognitive de la Recherche-intervention : la production de connaissances par interactivité cognitive », *Revue Internationale de Systémique*, Vol. 10, n° 1-2, pp. 13-37.

SAVALL H. et ZARDET V. (2004), *Recherche en gestion et approche qualimétrique : observer l'objet complexe*, Economica, Paris.

SAVAS E. S. (1982), *Privatizing The Public Sector - How to Shrink Government*, Chatham House Publishers, Chatham.

SAVOIE D.J. (1994), « Les réformes de la Fonction Publique : l'empreinte de la nouvelle droite », *Politique et Management Publics*, Septembre, Vol. 3, pp. 65-89.

SCHEDLER K. (1995), « Zur Vereinbarkeit von Wirkungsorientierter Verwaltungsfuehrung und Demokratie », *Swiss Political Science Review*, Vol. 1, pp. 154-166.

SCHEDLER K. et FELIX J. (2000), « Quality in Public Management: the Customer Perspective », *International Public Management Journal*, Vol. 3, n° 1, pp.125-143.

SCHEIN E. (1985), *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass Publishers, San Fransciso.

SCHERER A. (1998), « Pluralism and Incommensurability in Strategic Management and Organization Theory : A Problem in Search of a Solution », *Organization*, Vol. 5, n° 2, pp. 147-168.

SCHIAVO-CAMPO S. et SUNDARAM P. (2001), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, Manila.

SCHICK A. (1998), « Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms », *The World Bank Research Observer*, Vol. 1, n° 13, pp. 123–131.

SCHWARTZ P.-R. et PURTSCHERT R. (2002), *Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen*, Haupt, Berne.

SCOTT R. W. (2001), *Institutions and Organizations*, 2nd edition, Sage publications, Thousand Oaks.

SEARLE J.R. (2001), *Rationality in Action*, MIT Press, Cambridge, MA.

SEGRESTIN D. (2004), *Les chantiers du manager*, Armand Colin, Paris.

SEGRESTIN D. (2006), « Réponse à Jean-Claude Moisdon et Jean-Claude Thoenig », *Sociologie du Travail*, symposium autour de l'ouvrage *Les chantiers du Manager*, Vol. 48, n° 4, pp. 575-583

SENAT (2003), *Quel rôle pour l'intercommunalité ?* Rapport d'observation.

SEO M.-G. et CREED W.-E. (2002), « Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective », *Academy of Management Review*, Vol. 2, n° 27, pp. 222-247.

SEVILLE M. et PERRET V. (2003), « Fondements épistémologiques de la recherche », in Thiétart R.A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Paris, Dunod, 2ème édition, pp.13-33.

SILK S. (1998), « Automating the Balanced Scorecard », *Management Accounting*, Vol. 40, n° 38, pp.42-44.

SILVERMAN D. (2001), *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*, Sage, London.

SIMON H. (1957), *Administrative Behavior*, Free Press, New York.

SINE A. et LANNAUD B. (2007), « La mesure de la performance de l'action publique » in Arkwright E., De Boissieu C., Lorenzi J-H. et Samson J. (Dir.), *Economie Politique de la LOLF*, la Documentation Française, Paris, pp. 253-299.

SMETS P. (2005), *La Légitimité au Quotidien. L'idéologie dans le discours managérial*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sociologie des Organisations, Université Libre de Bruxelles.

SMITH A. (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, trad. française, Gallimard, Paris, 1843.

STAKE R. E. (2000), «Case studies », in Denzin N. K. et Lincoln Y. S. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, pp. 435-454.

STARBUCK W.H. (1988), « Surmounting our Human Limitations » in Quinn R. et Cameron K. (Eds.), *Paradox and Transformation : Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Ballinger, Cambridge.

STARBUCK W.H. et MILLIKEN F.J. (1988), « Executive Perceptual Filters : What they Notice and How do they Make Sense », in Hambrick D. (Ed.), *The Executive Effect : Concept and Methods for Studying Top Managers*, JAI Press, Greenwich, pp. 35-65.

STARBUCK W.H. (1989), « Why Organizations Run into Crises…and Sometimes Survive », in Landon J. et Turner P. (Eds.), *Information Technology and Management Strategy*, Prentice Hall, New-York, pp. 11-33.

STAW B. M. (1995), *Psychological dimensions of organizational behavior*, 2nd edition, *Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J*.

STECCOLINI I. et PESSINA E. (2005), « Evolutions and Limits of NPM-Inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments », *Journal of Public Budgeting and Finance*, Vol. 25, n° 2, pp.1-14.

STECKEL M.-C. (2007), « Les incidences des principes lolfiens sur les collectivités territoriales », *communication au 3ème Workshop Ville-Management*, Université de Pau et des pays de l'Adour, juin.

STEWART J. et WALSH K. (1994), « Performance Measurement: When Performance Can Never Be Defined », *Public Money and Management*, April-June, pp.45-51.

STRAUSS A. et CORBIN J. (1998), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Sage Publications, Thousand Oaks.

SYNTEC (2006), *Le marché du conseil en management en France*, Enquête annuelle du syndicat français des sociétés de conseil en management.

T

TALBOT C. (2003), « Les paradoxes de la réforme du management public : l'expérience britannique », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 2-3, n° 115-116, pp. 11-24.

TALBOT C. (2005), « Performance Management », in Ferlie E., Lynn J., Laurence E., Pollitt C., (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York, pp. 491-520.

TASHAKKORI A. et TEDDLIE C. (1998), *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage, Applied Social Research Methods Series, Thousand Oaks.

TAYLOR F.-W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Harper, New York.

TERNY G. (1994), *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain*, LITEC, Paris.

TESCH R. (1990), *Qualitative research: analysis types and software tools*, Falmer, New York.

TEULON F. (2000), *Le rôle économique et social de l'Etat et des administrations publiques*, Ellipses, Paris.

THEVENOT L. et BOLTANSKI L. (1991), *De la Justification. Les économies de la grandeur*, NRF essais, Gallimard, Paris.

THIETART R. A. et Coll. (2003), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, Paris.

THIETART A. (2000), « Management et complexité : concepts et théories », *Working Paper*, DMSP, Cahier n° 282.

THOENIG J-C. (1998), « La gestion des services communaux », in Marcou G. (Dir.), *Annuaire des collectivités locales*, LITEC, Paris, pp. 17-35.

THOENIG J.-C. (1999), « Relancer les fondamentaux », in Marcou G. (Dir.), *Annuaire des collectivités locales*, Librairie Technique, Paris, pp. 9-15.

THOENIG J.-C. et MICHAUD C. (2001), *Stratégie et sociologie de l'entreprise*, Village Mondial, Paris.

THOENIG J-C. (2002), « La réforme de l'Etat ou comment s'en débarrasser », article mis en ligne sur le site MELISSA.

THOENIG J.-C. (2005), « L'évaluation : un cycle de vie à la française », in Lacasse F. et Verrier P.-E. (Dir.), *30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans*, Dunod, Paris, pp. 117-127.

THOMAS C.-P. (2004), « Performance Evaluation System of American President's Management Agenda », *Communication à la Conférence on Issues and Vision: Performance Management System*, 30 décembre, Taipei, Taïwan.

THOMAS O. (2008), « Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ? », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 3, n° 127, pp. 461-474.

THOMAS W. and ZNANIECKI F. (1996) in Zaretsky, E. (Ed.), *The Polish Peasant in Europe and America: A Classic Work in Immigration History*, University of Illinois Press, Urbana.

THOMPSON M., ELLIS R. et WILDAVSKY A. (1990), *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder.

THOMPSON J.R. (2001), « The Clinton Reforms and the Administrative Ascendancy of Congress », *The American Review of Public Administration*, Vol. 3, n° 31, pp. 249-272.

TIBERGHIEN B. (2006), *Gouvernance territoriale et gestion des risques naturels : Le management des Territoires à Dangerosité Inhérente*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille.

TOMKINS C.R. (1987), *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*, Institute of Chartered Accountants of Scotland, Edimburgh.

TRIPIER P. (2001), « Modèles d'ordre des organisations et dispositifs cognitifs de gestion », in Maugeri S. (Dir.), *Délit de gestion*, la Dispute, Paris, pp. 171-193.

TROSA S. (2007), *Vers un management* post bureaucratique *: La réforme de l'Etat, une réforme de la société*, l'Harmattan, Paris.

TULLOCK G. (1965), *The Politics Of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington.

TURC I.E. (2003), *Le Changement Radical et le Temps : Etude sur l'Accélération des Transitions Organisationnelles*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises, Aix-en-Provence.

U

UGHETTO P. (2004), « La dépense et la valeur : L'esprit économique de l'Etat, enjeu politique. Le cas des musées », *Revue de l'IRES*, Vol. 8, n° 4, pp. 1-26.

UHR J. (1990), « Ethics and the Australian Public Service: Making Managerialism Work », *Current Affairs Bulletin*, Vol. 66, n° 11, pp. 22-27.

URWICK L. (1937), « Organization As A Technical Problem » in Gulick L. et Urwick L. (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, Columbia University, New York, pp. 47-88.

USUNIER J.C. (2000), *Introduction à la recherche en gestion*, Economica, Paris.

V

VAKKURI J. (2007), « Struggling with Ambiguity. Public Managers as Users of NPM Instruments », Communication au *Third Transatlantic Dialogue : Leading the Future of the Public Sector*, Université du Delaware, Newark, USA, 31 mai-2 juin.

VAN CAILLIE D. (1999), « De la stratégie à l'action grâce à la *Balanced Scorecard* : une mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion ? », *Séminaire de perfectionnement des formations post universitaires*, HEC Liège.

VAN DER MOLEN K., VAN ROOYEN A. et VAN WYK B. (2001), *Outcomes-Based Governance: Assessing the Results*, Heinemann publishers, Cape Town, South Africa.

VAN DE VEN A.H. et POOLE M. S. (1989), « Methodes for Studying Innovation Processes », in Van De Ven A.H., Angle H.L. et Poole M. S. (Eds.), *Research on the management of innovation*, Harper and Row, New York, pp. 31-54.

VAN DE WALLE S. et BOUCKAERT G. (2003), « Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality », *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, n° 8-9, pp. 891-913.

VAN DE WALLE S. (2004), *Perceptions of Administrative Performance: the Key to Trust in Government?*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Katholieke Universiteit. Leuven, Belgique.

VAN DOOREN W. (2006), *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique.

VAN DOOREN W. (2007), « Getting to Performance Through Leadership, Reform and Measurement: A Theoretical Exploration of some Social Mechanisms », *Communication au Third Transatlantic Dialogue : Leading the Future of the Public Sector*, University of Delaware, Newark, Delaware, USA, 31 mai- 2 juin.

VAN GUNSTEREN H. et ANDEWEG R. (1994), *Het Grote Ongenoegen: Over de Kloof Tussen Burgers en Politiek*, Aramith, Haarlem.

VARONE F. et JACOB S. (2004), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, pp. 271-292.

VERAN L. (2008), « La performance, définition légitime et pertinence des indicateurs », in Cadiou C. (Eds.), *La performance en management*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 41-65.

VERMEULEN F. (2005), « On Rigor and Relevance: Fostering Dialectic Progress in Management Research », *Academy of Management Journal*, Vol. 48, pp. 978–982.

VERMEULEN F. « 2007), « "I shall not Remain Insignificant": Adding a Second Loop to Matter More », *Academy of Management Journal*, Vol. 50, pp. 754–761.

VERRIER P-E. (1994), « Les politiques en France entre territoires et stratégies », C*ommunication au colloque de la revue Politique et Management Publics.*

VILLENEUVE J.-P. (2007), « Citizen's Conceptual Expectations and Organisational Performance », *Communication à la Conférence Annuelle de l'EGPA*, Madrid, Espagne, 19-22 septembre.

VIGOUR C. (2008), « Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 1, n° 125, pp. 21-31.

VON FOERSTER H. (1988), « La construction d'une réalité », in Watzlawick P. (Dir.), *L'invention de la réalité. Contributions au constructivisme*, Seuil, Paris, pp.45-69.

VON GLASERSFELD E. (1988), « Introduction à un constructivisme radical », in Watzlawick P. (Dir.), *L'invention de la réalité. Contributions au constructivisme*, Seuil, Paris, pp. 19-43.

W

WAINTROP F. (2004), « France, le pari d'une réforme systémique. Les enjeux de la réforme budgétaire », *Communication au colloque annuel de l'EGPA*, Ljublana, 1-4 septembre.

WATZLAWICK P. (1988), *L'invention de la réalité : Contributions au constructivisme*, Seuil, Paris

WEBER M. (1919), *Le savant et le politique*, Union Générale d'Éditions, Paris.

WEBER M. (1921), *Économie et société*, 1ère traduction française, 1971, Plon, Paris.

WEICK K.E. (1979), *The social psychology of organizing*, Reading, Addison-Wesley, MA.

WEICK K.E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, London.

WEICK K.E. (1993), « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 38, Dec., pp. 628-652.

WEICK K. E. (1999), « Theory Construction as Disciplined Reflexivity: Tradeoffs in the 90's», *Academy of Management Journal*, Vol. 24, n° 1, pp.797–806.

WELLER J.-M. (2003), « Pourquoi parler de dispositifs ? Le cas d'un centre d'accueil de personnes séropositives », in Boussard V. et Maugeri S. (Eds.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, l'Harmattan, Paris, pp. 249-262.

WICKSELL K. (1898), *Interest and Prices. A Study of the Causes Regulating the Value of Money*, Macmillan, London.

WILLIAMSON O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Macmillan, Free Press, New York.

WOODWARD J. (1958), *Management and Technology*, Problems and Progress in Industry 3, HMSO, London.

WRAY-BLISS E. (2003), « Research Subjects/Research Subjections: Exploring the Ethics and Politics of Critical Research », *Organization*, Vol. 10, n° 2, pp. 307-325.

WRIGHT MILLS C. (1964), *L'imagination sociologique*, Maspéro, Paris.

Y

YIN R. K. (1994), *Case Study Research, Design and Methods*, 2nd Edition, Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, London.

YIN R. K. (2003), *Case Study Research, Design and Methods*, 3rd Edition, Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, London.

Z

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE 1

1. - Contexte et objectif de la recherche 3
1.1 - Un souci de performance généralisé 3
1.2 - Des mises en œuvre contrastées 5
2. - Problématique et points d'ancrage de la recherche 7
2.1 - Comprendre et positionner les conceptions de la performance et du management public 7
2.2 - Identifier les outils de gestion utilisés et les systèmes de management de la performance 8
2.3 - Les organisations intercommunales : un terrain d'observation privilégié 9
3. - Organisation de la recherche 10
3.1 - Analyse de la littérature 10
3.2 - Dynamique épistémologique et méthodologique 12
3.3 - Etudes de cas et discussion 13

PARTIE I : ANALYSE DE LA LITTERATURE 15

Introduction 17

Chapitre 1 : Le NPM, symptôme de la crise de légitimité des organisations publiques 23
Section 1 : Origines et fondements du NPM : la crise de l'Etat-providence ***..... 24***
1.1 - L'Etat-providence : un modèle situé dans l'espace et dans le temps 25
1.1.1 - L'Etat-providence : un idéal social résultant de la crise 25
1.1.1.1 - Une convergence européenne 27
1.1.1.2 - Un modèle sociopolitique consensuel 28
1.1.2 - Les trois modèles d'Etat-providence 29
1.1.3 - L'Etat-providence conservateur, figure de base de l'Etat français 30
1.2 - Les causes de la crise de l'Etat-providence : idéologiques plus qu'économiques 32
1.2.1 - Les trois facteurs de crise de l'Etat-providence 33
1.2.2 - De la remise en cause de la légitimité de l'Etat-providence… 35
1.2.3 - …A l'émergence d'un stéréotype anti-bureaucratique 37
Section 2 : Les fondements conceptuels du NPM : Taylorisme et Néolibéralisme 42
2.1 - De la Nouvelle Economie Institutionnelle (N.E.I.) à l'Economie des Choix Publics: l'émergence d'un libéralisme nouveau. 44
2.1.1 - Le néo-libéralisme et la question organisationnelle 46
2.1.2 - Néolibéralisme et la question de l'Etat : l'école des Choix Publics 48
2.2 - Le taylorisme et la gestion scientifique de l'administration 51
2.2.1 - Un modèle dominant les sciences de gestion 51
2.2.2 - Le basculement du taylorisme dans le secteur public : le fayolisme 52
Conclusion du chapitre 1 56

Chapitre 2 : Du NPM aux managements publics : de la théorie aux pratique 59
Section 1 : Le NPM comme managérialisme : l'entreprise comme modèle 60
1.1 - Principes et valeurs du NPM 60
1.1.1 - Les principes du NPM 61
1.1.2 - Les valeurs du NPM : économies et frugalité comme critères de performance 66
1.2 - Nature et limites du NPM : un cadre cognitif managérialiste 67
1.2.1 - Le managérialisme dans le secteur public : une conception instrumentale du management 67
1.2.1.1 - Les définitions du managérialisme 68
1.2.1.2 - Problèmes posés par l'analyse du managérialisme public 71
1.2.2 - Vers une analyse pragmatique du NPM : prendre en compte les pratiques et la réflexivité des acteurs 75
1.2.2.1 - L'approche pragmatique met en avant les capacités réflexives des acteurs 76
1.2.2.2 - La prise en compte des pratiques 77

Section 2 : Une définition progressivement élargie : de la typologie des NPM à la diversité des managements publics ***80***
2.1 - Les quatre modèles de NPM 80
2.1.1 - Le modèle de l'efficience : 81
2.1.2 - Le modèle du downsizing et de la décentralisation : 82
2.1.3 - Le modèle de l'excellence : 83
2.1.4 - Le modèle de l'« orientation de service public » 85
2.2 - La diversité des managements publics : l'approche culturaliste de Hood 86
2.2.1 - Le mode fataliste : 88
2.2.1.1 - L'institution d'un système d'alerte critique 89
2.2.1.2 - L'insertion de l'aléa au sein du système de management 90
2.2.2 - Le mode hiérarchiste 91
2.2.3 - Le mode égalitarien 92
2.2.4 - Le mode individualiste 93
Conclusion du chapitre 2 ***95***

Chapitre 3 : Les managements publics en pratiques : la réforme du secteur public **97**
Section 1 : Des managements publics aux réformes managériales publiques ***98***
1.1 - La réforme managériale publique : entre volontarisme et structures institutionnelles 99
1.1.1 - Le caractère intentionnel du changement 100
1.1.2 - Articuler pratique et théorie de la réforme de l'Etat : la notion d'ordres institutionnels 103
1.2 - Les types de politiques de réforme de l'Etat : des niveaux de convergence aux modèles de réforme 106
1.2.1 - La diffusion du modèle étatique entre fiction et ré-appropriation 106
1.2.2 – Des niveaux de convergence variables 109
1.2.3 - Le modèle des 4 « M » : Maintenir, moderniser, mettre sur le marché, minimiser 111
Section 2 : Historique de la politique de réforme de l'Etat Français : un managérialisme modernisateur modéré ***113***
2.1 - De l'entre deux guerres à 1945/60 : de la rationalisation du parlementarisme à la technocratie keynésienne 116
2.1.1 - Les crises et la critique du parlementarisme 116
2.1.2 - « Keynes et le plan. Point de Salut en dehors » 117
2.3 - Depuis 1989 : institutionnalisation de la réforme et conformation au NPM 125
2.3.1 - L'institutionnalisation de la réforme de l'Etat : interministérialité, autonomisation et présidentialisation 126
2.3.2 - Les principaux dispositifs développés depuis 1990 128
2.3.2.1 - Les dispositifs développés par les ministères transversaux 128
2.3.2.2 - La LOLF ou le contrôle de gestion placé au dessus de la loi 130
2.3.3 - La réforme de l'Etat française dans les catégories comparatives 133
Conclusion du chapitre 3 ***136***

Chapitre 4 : Les organisations intercommunales et la transformation du management public local **139**
Section 1 : De la réforme de l'Etat à la managérialisation des collectivités territoriales ***140***
1.1 - Les collectivités territoriales et la réforme de l'Etat 140
1.2 - Les collectivités territoriales, porte d'entrée du managérialisme dans le secteur public français 143
1.3 - L'antériorité des collectivités en matière de dispositifs de pilotage 147
Section 2 : Objectifs et dispositifs de la coopération intercommunale : rationaliser la gestion publique locale ***151***
2.1 - Les objectifs de la coopération intercommunale : performance institutionnelle et fonctionnelle 151
2.2 - Historique des dispositifs de coopération intercommunale 154
2.2.1 - La loi de 1890 : 154
2.2.2 - Les ordonnances de 1959 : 155
2.2.3 - Les lois de 1966 et de 1970 155
2.2.4 - La loi Marcellin de 1971 156
2.2.5 - La Loi ATR de 1992 : 157
2.3 - La loi Chevènement du 12 Juillet 1999 158
2.3.1 - Un cadre intégrateur pour l'intercommunalité 158
2.3.2 - Un soutien financier à l'intercommunalité de projet 161
2.3.2.1 - L'affirmation d'une intercommunalité de projet 161
2.3.2.2 - Un nouveau régime fiscal 162

2.3.2.3 - Un fort soutien financier de l'Etat : la dotation d'intercommunalité 162
Section 3 : Le succès ambigu de la révolution intercommunale de 1999 164
3.1 - Le succès quantitatif de l'intercommunalité 164
3.2 - Une performance administrative contestée 167
3.2.1 - La tension entre économies d'échelle et qualité de service 170
3.2.1.1 - Les facteurs d'augmentation des dépenses non imputables à l'intercommunalité 170
3.2.1.2 - Les facteurs d'augmentation des dépenses imputables à l'intercommunalité 171
3.2.2 - L'administration intercommunale et le management : efficacité instrumentale ou bureaucratisation de l'action publique locale ? 173
3.2.2.1 - Un recours intensif aux outils de gestion 174
3.2.2.2 - Une bureaucratisation de l'action publique locale ? 176
Conclusion du chapitre 4 178

Chapitre 5 : L'analyse de la performance publique : des modèles aux outils 181
Section 1 : La performance, notion polysémique absorbée par le contrôle de gestion 183
1.1 - Origine et évolution du concept 183
1.1.1 - Une conception finalisée de l'action 186
1.1.2 - La conception d'un système de valorisation des activités : la légitimation d'un système d'interprétation 187
1.1.3 - Implications : la nécessité d'intégrer le management de la performance dans son contexte 190
1.2 – Les principaux modèles de mesure de la performance 191
1.2.1 - Le modèle EEE 191
1.2.2 - Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* 193
1.2.3 - Le *Balanced Scorecard* 195
Section 2 : La performance dans le secteur public 198
2.1 - Les problèmes spécifiques à la mesure de performance dans le secteur public 199
2.1.1 - Les arguments favorables à la mesure de performance dans le secteur public 199
2.1.1.1 - Les qualités génériques des SMPP 199
2.1.1.2 - Les justifications spécifiques à la mesure de performance 200
2.1.2 - Les arguments défavorables à la mesure des performances dans le secteur public 202
2.2 - L'adaptation des modèles de mesure 205
2.2.1 - L'adaptation du modèle EEE 206
2.2.2 - L'adaptation du modèle I-O-O 208
2.2.3 - L'adaptation du BSC 213
Section 3 : Des outils de gestion aux systèmes de management de la performance 216
3.1 - L'approche par les outils de gestion : appréhender la performance dans tous les recoins de l'organisation 217
3.1.1 - Une remise en cause de la vision instrumentale de l'organisation 218
3.1.2 - La promotion d'une conception interactive des outils de gestion 220
3.1.3 - Qu'est-ce qu'un outil de gestion ? Définitions et typologie 225
3.2 - Le cadre d'analyse de Bouckaert et Halligan 229
3.2.1 - Les composantes du management de la performance 229
3.2.1.1 - La mesure de la performance 229
3.2.1.2 - L'incorporation de la performance 231
3.2.1.3 - L'utilisation des informations produites 232
3.2.2 - Les 4 idéaux types du management de la performance 233
3.2.2.1 - Le modèle de l'administration de la performance 233
3.2.2.2 - Le modèle du management des performances 234
3.2.2.3 - Le modèle du management de la performance 234
3.2.2.4 - Le modèle de la gouvernance de la performance 235
Conclusion du chapitre 5 237

Conclusion de la revue de litterature 239

PARTIE II : EPISTEMOLOGIE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE..... 245

Introduction 247

Chapitre 1 : Contre un positionnement épistémologique de la recherche : plaidoyer pour la gestion d'une tension épistémologique.....249

Section 1 : Les cadres de la réflexion épistémologique : Positivisme versus Constructivisme et l'idéal du dépassement de cette tension 253

1.1 - Les paradigmes scientifiques et la question de la diversité.....253

1.2 - Une dynamique dualiste non fondamentaliste : reconnaître l'historicité d'un rapport à la recherche258

1.2.1 - Le refus d'un positionnement « hybride » : contre la clôture du questionnement épistémologique 259

1.2.1.1 - La tension entre positivisme et constructivisme me semble indépassable : le positionnement hybride est donc « creux » 259

1.2.1.2 - Le positionnement « hybride » implique la formation d'un paradigme de référence : 260

1.2.1.3 - Penser les « épistémologies hybrides » comme des « entre-deux » interdit un « positionnement » épistémologique hybride et oblige à une « dynamique épistémologique » 263

1.2.2 - Implications d'une dynamique dualiste : l'épistémologie comme stratégie interactive 264

Section 2 : Les interactions entre le chercheur et sa recherche, entre la recherche et son environnement266

2.2 - La question de l'utilité de la recherche et la spécificité des sciences de gestion 271

2.2.1 - La question de l'utilité est-elle spécifique aux sciences de gestion ?.....272

2.2.1.1 - Un isolement qui concerne l'ensemble des sciences sociales.....272

2.2.1.2 - La question de l'utilité de la connaissance affecte toutes les sciences sociales.....273

2.2.1.3 - L'exemple de la variété des contributions de la sociologie 274

2.2.2 - La multiplicité des sciences de gestion et la variété de leurs contributions.....277

2.2.2.1 - La multiplicité des sciences de gestion.....277

2.2.2.2 - La variété des contributions des sciences de gestion : le rôle du dialogue entre les mondes 280

Conclusion du chapitre 1 : La construction de la potentielle utilité d'une recherche en sciences de gestion publiques 285

Chapitre 2 : Méthodologie de la recherche.....289

Section 1 : Stratégie d'accès au réel retenue : le mode d'approche du terrain.....289

1.1 - Un raisonnement hypothético-inductif pour une recherche exploratoire hybride 290

1.2 - Une approche qualitative 293

1.3 - La méthode des cas 294

Section 2 : Collecte des données.....298

2.1 - Critères de sélection des données à collecter 298

2.1.1 - Des cas multiples.....298

2.1.2 - Critères de sélection des cas.....302

2.1.3 - Critères de sélection des interviewés.....308

2.1.4 - Une analyse de contenu transversale.....312

2.2 - Les modalités de collecte des données.....315

2.2.1 - La négociation de l'accès au terrain 315

2.2.2 - La collecte des données.....317

2.2.2.1 - Les données primaires 317

Le guide d'entretien utilisé 319

2.2.2.2 - Les données secondaires.....322

Section 3 : Analyse des données 323

3.1 - La chaîne de preuves.....323

3.2 - Etapes de l'analyse des données 324

3.2.1 - La condensation et la catégorisation des données 325

3.2.2 - Codage et catégorisation : le choix d'une catégorisation descriptive sur fondements théorique et d'une catégorisation interprétative émergente.....327

3.2.3 - Procédure de codage 328

Conclusion du chapitre 2 : rappel des tactiques de validation et de fiabilisation de la recherche 331

PARTIE III : ETUDES DE CAS ET DISCUSSION 335

Introduction **337**

Chapitre 1 : Analyse du cas A **339**
Introduction ***339***
Section 1 : Analyse descriptive ***340***
1.1 - Histoire, contexte et organisation de la communauté A 340
1.1.1 - L'évolution du périmètre de la communauté 341
1.1.2 - Le territoire de la communauté : un espace attractif 341
1.1.3 - Les compétences exercées par la communauté 342
1.1.4 - L'organisation de la communauté 344
1.1.5 - Les finances de la communauté 347
1.2 - Les outils utilisés par les services de la communauté A 351
1.2.1 - Direction générale des services et directions rattachées 352
1.2.1.1 - Direction générale des services 352
1.2.1.2 - Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion 352
1.2.1.3 - Direction de la communication 359
1.2.2 - Direction de l'administration et des ressources 361
1.2.2.1 - Direction des finances 361
1.2.2.2 - Direction des ressources humaines 369
1.2.2.3 - Direction des systèmes d'information 371
1.2.3 - DGA commande publique et logistique 372
1.2.4 - DGA déplacements transports et infrastructures 374
1.2.5 - DGA environnement et cadre de vie 376
1.2.6 - Direction développement local et aménagement de l'espace 382
Conclusion analyse descriptive ***387***
Section 2 : Analyse de contenu ***391***
2.1 - La culture organisationnelle de la communauté : l'esprit pionnier 391
2.1.1 - L'affirmation de valeurs singulières 392
2.1.1.1 - Un contraste faible avec le secteur privé 392
2.1.1.2 - Des fonctionnaires qui ne sont pas des fonctionnaires 393
2.1.1.3 - La revendication d'une singularité administrative 394
2.1.1.4 - L'entreprenariat public 395
2.1.2 - Des compétences individuelles 396
2.1.2.1 - Construire 397
2.1.2.2 - La confiance 397
2.1.2.3 - Autonomie et inventivité 398
2.1.2.4 - Motivation intrinsèque et volontarisme 398
2.1.3 - Le sens du service public 399
2.1.3.1 - Etre au service des publics 399
2.1.3.2 - Sauvegarder et légitimer le service public 401
2.1.4 - Les enjeux de l'esprit pionnier 402
2.1.4.1 - La crainte de l'effacement de l'esprit pionnier 403
2.1.4.2 - Les efforts pour maintenir l'esprit pionnier 404
2.2 - Conceptions de la performance et pratiques de pilotage 405
2.2.1 - Conceptions de la performance : la mise en tension d'objectifs contradictoires 406
2.2.1.1 - Une définition homogène, des sentiments contrastés 406
2.2.1.2 - La tension entre économie d'échelle et qualité de service 410
2.2.2 - Un pilotage informel 414
2.2.2.1 - Une phase de construction puis une phase d'optimisation : un contrôle qui émerge 414
2.2.2.2 - Un contrôle formel minimaliste 416
2.2.2.3 - Le rôle clé des ajustements mutuels 419
2.3 - Le rapport aux outils de gestion 422
2.3.1 - Une conscience critique vis-à-vis des outils de gestion 423
2.3.1.1 - Effet d'expérience vis-à-vis des outils de gestion 423
2.3.1.2 - Conscience de la déconnexion entre effets recherchés et réalité concrète 424
2.3.1.3 - Conscience du coût de l'information : l'analyse coût / avantage des outils 424
2.3.1.4 - Les outils peuvent prolonger une volonté politique, pas la remplacer 425
2.3.1.5 - Attitude prudente vis-à-vis des outils 425

2.3.2 - Des stratégies délibérées de bricolage et d'appropriation 426
2.3.2.1 - Stratégies de bricolage des outils 426
2.3.2.2 - Stratégies d'appropriation des outils 429
Conclusion analyse de contenu : Une organisation tiraillée entre deux univers, laissant de la place aux arbitrages informels 432

Chapitre 2 : Analyse du cas B 435
Section 1 : Analyse descriptive 436
1.1 -Histoire, contexte et organisation de la communauté B 436
1.1.1 - La géographie du territoire communautaire : 437
1.1.2 - Les compétences exercées par la communauté 440
1.1.3 - L'organisation de la communauté 442
1.1.4 - Les finances de la communauté 445
1.2 - Les outils utilisés par les services de la communauté A 447
1.2.1 - Direction générale des services 448
1.2.2 - Direction de la communication 450
1.2.3 - DGA administration 452
1.2.3.1 - Direction des finances 452
1.2.3.2 - Direction des ressources humaines 456
1.2.3.3 - Direction de la commande publique 462
1.2.3.4 - Direction du contrôle de gestion 469
1.2.3.5 - Direction des systèmes d'information et télécommunications 473
1.2.3.6 - Direction des moyens généraux 480
1.2.4 - DGA proximité et développement 483
1.2.4.1- Un système de « Réponse Rapide aux Usagers » 484
1.2.4.2- Mise en place d'une ligne directe « Allo Agglo » 484
1.2.4.3 - Des points d'écoute itinérants 485
1.2.4.4 - Gestion de la relation avec les maires et communes membres 486
1.2.4.5 - Baromètre des décideurs 486
1.2.5 - DGA Aménagement 486
Le projet d'agglomération 487
1.2.6 - DGA environnement, direction de la collecte et de la gestion des déchets 489
1.2.6.1 - La démarche qualité : moyen de fédérer l'ensemble des dispositifs de mesure 490
1.2.6.2 - La politique de valorisation : un esprit, des dispositifs et un indicateur 493
1.2.7 - DGA transports et infrastructures 496
1.2.7.1 - Direction Tramway : contrôler, contrôler entre « la carotte, l'onguent ou le coup de pied au cul » 496
1.2.7.2 - Direction déplacements, transports et stationnement 500
Conclusion analyse descriptive 504
Section 2 : Analyse de contenu 508
2.1 - Culture organisationnelle de la communauté : « l'efficacité du privé au service du public » 508
2.1.1 - Caractéristiques et valeurs singulières 509
2.1.1.1 - Un profil sociologique singulier 509
2.1.1.2 - Le pouvoir aux experts 511
2.1.1.3 - Du culte du succès à la culture d'entreprise 512
2.1.1.4 - Des références managériales 513
2.1.1.5 - Une collectivité de projet 515
2.1.2 - Des compétences et valeurs individuelles 516
2.1.2.1 - La capacité à relever le challenge intercommunal 516
2.1.2.2 - La motivation intrinsèque 517
2.1.2.3 - L'ambition 518
2.1.2.4 - Une grande capacité de travail /l'endurance 518
2.1.2.5 - Des relations faiblement hiérarchiques, une ambiance décontractée 519
2.1.2.6 - Confiance, autocontrôle et droit à l'erreur 519
2.1.3 - Le sens du service public maintenu 520
2.1.3.1 - Le choix du service public 520
2.1.3.2 - Une relation de proximité aux publics 521
2.2 - Conception de la performance et pratiques de pilotage : le management des performances 523
2.2.1 - Conception de la performance : atteindre les objectifs sous contrainte de sécurité 524
2.2.1.1 - La performance comme atteinte des objectifs 525

2.2.1.2 - L'impératif de sécurisation des dossiers 526
2.2.1.3 - Les économies d'échelle, objectif peu préoccupant 528
2.2.2 - Pratiques de pilotage : le management des performances 531
2.2.2.1 - Les dispositifs transversaux : négocier, fixer et suivre les objectifs du global au particulier 531
2.2.2.2 - Des dimensions de la performance arrimées à chaque direction fonctionnelle 533
2.2.2.3 - Le management de la performance dans les directions opérationnelles 535
2.2.2.4 - Une intégration informelle des différents dispositifs 536
2.3 - Le rapport aux outils de gestion 538
2.3.1 - Une conscience critique vis-à-vis des outils 538
2.3.1.1 - Un effet d'expérience vis-à-vis des outils 538
2.3.1.2 - Conscience du risque de dérive formaliste 539
2.3.1.3 - Les outils sont un moyen, pas une fin : le nécessaire encadrement 539
2.3.1.4 - Le contrôle des consultants 540
2.3.2 - Des stratégies délibérées de bricolage et d'appropriation 541
2.3.2.1 - Stratégies de bricolage des outils 541
2.3.2.2 - Des stratégies d'appropriation 544
Conclusion analyse de contenu : Une communauté managérialiste pour un management des performances 546

Chapitre 3 : Discussion 551
Section 1 : Des outils de gestion à la gestion des outils 552
1.1 - Les outils de gestion dans les intercommunalités : des évolutions incrémentales 553
1.1.1 - Un recours abondant aux outils de gestion utilisés dans d'autres organisations publiques 553
1.1.1.1 - Des outils nombreux et variés 553
1.1.1.2 - Des outils importés d'autres collectivités 555
1.1.2 - Un pilotage interactif et un management des relations internes et externes en évolution 557
1.1.2.1 - Une forte présence d'outils mixtes 557
1.1.2.2 - Une conception interactive des outils de gestion 557
1.1.2.3 - Un management relationnel qui s'intensifie, mais en suivant des trajectoires contrastées. 558
1.1.3 - La résistance des règles dans un cadre plus managérial 561
1.1.3.1 - La bureaucratisation comme légitimation externe de la communauté 562
1.1.3.2 - La mise en forme managériale des règles : un processus d'hybridation 563
1.2 - La confirmation de l'existence d'un regard critique des responsables intercommunaux : la gestion des outils de gestion 564
1.2.1 - L'effet d'expérience des professionnels : un regard critique porté sur les outils de gestion 564
1.2.1.1 - Un effet d'expérience 564
1.2.1.2 - Des agnostiques pratiquants 565
1.2.2 - La gestion des outils : le bricolage et l'appropriation comme art du compromis 568
1.2.2.1 - Le bricolage intentionnel 568
1.2.2.2 - Des stratégies d'appropriation 569
1.2.2.3 - Un art du compromis 570
1.2.3 - Implications théoriques 572
1.2.3.1 - Une administration qui évolue 572
1.2.3.2 - L'entreprise comme source d'inspiration libre 572
1.2.3.3 - Des forces internes de changement 573
1.2.3.4 - Le pragmatisme des acteurs 573
Section 2 : L'architecture globale des systèmes de management de la performance 574
2.1 - Les systèmes de mesure de la performance des communautés A et B 575
2.1.1 - La mesure de la performance 575
2.1.1.1 - Type et conception du système de mesure 575
2.1.1.2 - Périmètre, profondeur et dimensions spécifiques du système de mesure 576
2.1.2 - L'incorporation de la performance 578
2.1.3 - L'utilisation des informations produites 579
2.2 - Positionnement théorique des cas étudiés et perspectives analytiques 580
2.2.1 - Les modèles de management de la performance des cas A et B 580
2.2.2 - Perspectives analytiques 583
2.2.2.1 - Une logique administrative dominante 583
2.2.2.2 - Le périmètre de la mesure n'est pas fonction du raffinement du SMPP : rendre la performance publique plutôt que de rendre le public performant 583

2.2.2.3 - Une logique budgétaire, mais pas une logique lucrative 585
Section 3 : Des modèles de management public pluriels 586
3.1 - Les modèles de management public intercommunal 586
3.1.1 - La communauté A : une orientation de service public, égalitariste et fataliste 588
3.1.1.1 - L'orientation de service public : la conscience professionnelle des agents garante des spécificités publiques 588
3.1.1.2 - Egalitarisme et fatalisme : la participation des agents et l'intégration des critiques 590
3.1.2 - La communauté B : l'excellence comme point de bascule entre public et privé 591
3.2.1.1 - Le rôle clé de la DRH et l'explicitation de la culture organisationnelle 591
3.1.2.2 - Orientation de service public, downsizing et NPM 592
3.2 - Implications théoriques 593
3.2.1 - Un dualisme public/privé maintenu mais assoupli 594
3.2.2 - La multiplication des situations paradoxales 594
3.2.3 - La faible influence du NPM 595
3.2.4 - Le pragmatisme des valeurs publiques 596
Conclusion de la discussion 598

CONCLUSION GENERALE 599

1. - Apports de la recherche 601
1.1 - Apports théoriques 601
1.2 - Apports méthodologiques 604
2. - Implications managériales de la recherche 605
2.1 - Fabriquer de la contingence 606
2.2 - Avoir une approche transversale des outils 608
2.3 - Adapter l'offre de performance 609
2.4 - Défendre à l'extérieur la légitimité d'une approche contingente 610
3. - Limites de la recherche et piste de recherches futures 611
3.1 - Vers une analyse longitudinale d'un outil de gestion 611
3.2 - Laisser du temps à la performance intercommunale 613
3.3 - Prendre de la distance 613
3.4 - Descendre plus systématiquement pour aller plus haut 613
3.5 - S'impliquer 614

BIBLIOGRAPHIE 615

LISTE DES ANNEXES 651

LISTE DES ANNEXES

Annexes 1 : Données secondaires

1.1 Liste données secondaires cas A 652
1.2 Liste données secondaires cas B 655
1.3 Liste données secondaires externes 659

Annexes 2 : Organigramme des cas et profil des répondants

2.1 Profil professionnel des répondants cas A 663
2.2 Organigramme du cas A 665
2.3 Position hiérarchique des répondants cas A 666

2.4 Profil professionnel des répondants cas B 667
2.5 Organigramme du cas B 669
2.6 Position hiérarchique des répondants cas B 670

Annexes 3 : Outils de gestion

3.1 Liste des outils recensés cas A 671
3.2 Liste des outils recensés cas B 679

Annexe 1.1 : Liste des données secondaires Cas A

INTITULE	OBJET	ORIGINE	DESTINATAIRE	DATE
Projet d'agglomération 2015	Description des objectifs politiques et administratifs de la communauté à long-terme. Explicitation des valeurs de l'organisation	Elaboré par un comité de pilotage dirigé par le président, composé des vices-présidents et rapporteurs des commissions. Consultation du Conseil de Développement et du conseil communautaire	Public	Décembre 2003
Rapport d'Activités	La loi du 12 juillet 1999 demande au Président de l'EPCI d'adresser annuellement au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de la Communauté. Présente les actions réalisées par la communauté pour chacune des compétences exercées.	Présidence de la communauté appuyée par la direction générale des services	Maires des communes membres. Accessible au public	2002, 2003, 2004, 2005, 2006
Annexe du rapport d'activités	compte rendu des décisions prises en conseil de communauté	Présidence de la communauté appuyée par la direction générale des services	Maires des communes membres. Accessible au public	2002, 2003, 2004, 2005, 2005, 2006
Budget (avec annexes)	Recense les recettes et dépenses de la communauté. Présentation fonctionnelle (fonctionnement/investissement)	Direction des finances et DGS	Conseil de communauté	2002, 2003, 2004, 2005, 2005, 2006
Lettres de cadrage budgétaire	Circulaire budgétaire de cadrage pour la préparation des budgets primitifs, présentant l'objectif de stricte limitation des prévisions de dépenses aux ressources communautaires disponibles à partir de 2006	Président	Vices-Présidents délégués, délégués, Rapporteurs, DGS, DGA, directerus et chefs de service	03/05/2005 11/04/2006
Projet de communication	Stratégie de communication de la Communauté auprès des citoyens, entreprises et institutions partenaires (support et présentation PPT et notes)	Directeur de la communication	Conseil de communauté (non diffusable)	21/05/2005
Enquête CSA sur l'image de la communauté auprès des	Evaluation des retombées des actions de communication institutionnelle auprès d'un échantillon représentatif de 1000	Direction de la communication	Conseil de communauté (non diffusable)	Enquête réalisée en Novembre 2004, présentée en Mars 2005)

habitants	habitants de la Communauté			
Rapport d'audit interne	Rapport d'audit relatif au respect des règles de la commande publique concernant les moyens généraux	Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion	Président et DGS	Mars 2006
Rapport d'étude	Etude sur les délais de paiement. Etat des lieux et préconisations en vue de l'adaptation aux nouvelles règles en vigueur.	Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion	DGS et DGA	Janvier 2003
Rapport d'évaluation	Evaluation de l'aménagement et de la gestion des temps travaillés. Etat des lieux des heures supplémentaires et premières pistes de travail	Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion	DRH, DGS, DGA, Directeurs et chefs de service	Juillet 2004
Rapport d'audit externe	Rapport d'audit sur l'adéquation Missions/Moyens des ressources humaines	Consultant (Ernst&Young) et Direction de la fiscalité et du contrôle de gestion	DGS, DGA, DRH,	Mars 2005
Notes confidentielles	Notes confidentielles du contrôleur de gestion sur les budgets primitifs, 2005, 2006 et suivants. Alerte sur les déséquilibres d'investissement et de fonctionnement.	Directeur de la fiscalité et du contrôle de gestion	Président et Vice-Président finances	03/12/2004 15/09/2005
Notes aux DGA	Différentes notes adressées à un ou plusieurs DGA, relatives aux fonds de concours, aux règles applicables en matière de TVA, aux stratégies foncières…	Directeur de la fiscalité et du contrôle de gestion	DGA, copies éventuelles au Président, DGS, et vice-président concerné	29/08/2005 10/11/2005 23/01/2006 05/06/2006
Prospective financière	Prospective financière 2002-2006, 2004-2009, 2005-2010, 2006-2011. Evaluation des recettes et des dépenses à un moment donné et à législation constante. Mise en évidence des leviers d'aide aux arbitrages budgétaires	Direction des finances et direction de la fiscalité et du contrôle de gestion	Président, Vices-présidents, DGS, DGA	19/11 :2002 19/11/2003 2004 17/11/2005
Rétrospectives budgétaires 2002-2004	Rétrospective en présentation fonctionnelle, évolution des masses budgétaires, grands équilibres financiers à préserver	Direction des finances et direction de la fiscalité et du contrôle de gestion	Président, Vices-présidents, DGS, DGA	2004
Analyse financière	diagnostic de la santé financière de la communauté, identification des marges de manœuvre pour le financement des	Direction des finances	Président, Vices-présidents, DGS, DGA	19/05/2004 31/06/2005 19/05/2006

	investissements et la capacité d'autofinancement			
Rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'élimination des ordures ménagères	Le décret n°2000-404 oblige la Communauté de porter à la connaissance du public, des élus et des administrations les indicateurs de l'activité déchets. Recensement des équipements et du degré d'exercice de la compétence. Présentation du service et de ses activités.	DGA Environnement et cadre de vie	Tous publics	2004, 2005, 2006
Charte de l'environnement	Programme de 107actions en faveur de l'environnement coordonnées entre 70 partenaires. Les actions sont réparties dans 7 thématiques : Espaces naturels & Paysages, Eau, Risques Majeurs, Déchets, Energie, Air et Bruit. Un thème transversal intègre l'ensemble de ces questions dans des politiques globales : transport, zones d'activités, habitat, tertiaire. 500 millions d'euros sont programmés sur 5 ans dont 15 millions d'euros engagés en 2005.	Multiples acteurs internes et externes. Comité de pilotage dirigé par le Vice Président délégué à l'environnement	Tous publics	Juin 2005
Supports de communication institutionnelle	Magazine de la communauté, Documents de présentation des services, magazine à destination des entreprises de la communauté, site internet	Direction de la communication	Tous publics	
Etude comparative des stratégies foncières	Recensement des instruments de la politique foncière de la communauté (programmation, acquisition, aménagement), étude comparative par secteur de politique foncière, stratégie foncière de la communauté	DGA développement et aménagement de l'espace	DGS	Juin 2006

Annexe 1.2 : Liste des données secondaires Cas B

INTITULE	OBJET	ORIGINE	DESTINATAIRE	DATE
Projet d'Agglomération2020	Charte commune partagée avec les agglomérations, communes et EPCU voisins, Présentation de la stratégie globale et de la vision prospective de l'agglomération sur 15 ans Descriptif des 5 actions majeures de la communauté d'agglomération	Comité de pilotage composé du président, de l'ensemble des maires des communes membres, des vices - présidents et conseillers communautaires, du conseil de développement, des services de l'Etat, du Conseil Général, du Conseil Régional, des agents de la communauté	Public	Approuvé par délibération du Conseil communautaire le 13/12/2004
Fiches actions du projet d'agglomération	Déclinaison du projet d'agglomération en 90 fiches actions. Chaque fiche comporte : un descriptif de l'action, l'objectif à atteindre à l'horizon mi-2008, le coût K euros, des éléments du coût, liste des participants au financement, justification et nécessité de l'action, délai de préparation, délai de réalisation, délai d'urgences	Comité de pilotage composé du président, de l'ensemble des maires des communes membres, des vices - présidents et conseillers communautaires, du conseil de développement, des services de l'Etat, du Conseil Général, du Conseil Régional, des agents de la communauté	Services, public	Approuvé par délibération du Conseil communautaire le 13/12/2004
Rapport d'activités	La loi du 12 juillet 1999 demande au Président de l'EPCI d'adresser annuellement au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de la Communauté. Présente les actions réalisées par la communauté pour chacune des compétences exercées.	Présidence de la communauté appuyée par la direction générale des services et l'ensemble des directions	Maires des communes membres. Accessible au public	2005, 2006
Bilan d'activités 2005 direction des moyens généraux	Présentation du budget, des dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives au service des achats, au service travaux et mobilier et au parc automobile. Dépenses ventilées par services dépensiers	Direction des Moyens Généraux	DGS, services	2006
Compte administratif 2004 (Tome 1 & 2)	Présentation du budget voté par nature avec méthode de contrepassation budgétaire des ICNE (instruction M 14) Budgets annexes (transport, assainissement, eau, laboratoire).	Direction des finances	Conseil communautaire	30 mai 2005
Statuts de la	Dispositions générales, compétences, Organisation et	Direction des relations avec les	Conseil	10 décembre 2001

Communauté (+ arrêté portant création de la Communauté)	fonctionnement, modifications statutaires, dispositions financières, dispositions portant sur la communication, l'information et la transparence	collectivités locales, bureau des affaires juridiques	communautaire	
Budget primitif 2006 : **avec annexes** **avec rapport de présentation**	Présentation du budget primitif voté par nature avec méthode de contrepassation budgétaire des ICNE (instruction M 14) Budgets annexes (transport, assainissement, eau, laboratoire)	Direction des finances	Conseil communautaire	19 décembre 2005
Comptes-rendus de réunions du service collecte et traitement des déchets	Présente : - l'offre de service de la communauté, - les objectifs d'alignement de l'offre aux besoins, - la stratégie pour garantir l'attractivité du service (continuité, amplitude horaire, confort, information, gestion de la fraude et incivilités) - objectifs de qualité environnementale	Direction des transports et infrastructures	Interne à la direction	2005
Rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'élimination des ordures ménagères	Le décret n°2000-404 oblige la Communauté de porter à la connaissance du public, des élus et des administrations les indicateurs de l'activité déchets. Recensement des équipements et du degré d'exercice de la compétence. Présentation du service et de ses activités.	DGA Environnement	Tous publics	2004, 2005, 2006
Projet qualité de la collecte et du traitement des déchets	Présentation de la cartographie des processus Stratégie d'amélioration, actions correctives et préventives Démarche écoute et satisfaction des « clients »	Direction de la collecte et de la gestion des déchets – subdivision qualité et statistiques	Interne au service	17 octobre 2005 22 juin 2006 27 septembre 2006
Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable	la loi n°95-101 du 2 février 1995 organise l'information sur l'organisation, le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement. L'objet essentiel du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable est d'informer les usagers de ces services et les élus qui en ont la charge, sur le prix et la qualité de l'eau distribuée mais aussi sur le fonctionnement global du service. Le document présente les indicateurs techniques et financiers du service	Direction de l'eau, direction de l'assainissement	Tous publics	9 juillet 2007
Rapport sur les activités de la communauté en matière de	Recensement des activités de la communauté en matière de développement durable	Agence de notation extra-financière	Interne	Janvier 2007

développement durable				
Charte communautaire pour l'environnement et le développement durable 2006-2011	Programme de 105 actions en faveur de l'environnement structurées autour de 21 défis. Charte labellisée agenda 21 local France	Multiples acteurs internes et externes. Comité de pilotage dirigé par le Vice Président délégué à l'environnement	Tous publics	12 Juin 2006
Bilan à N+1 de l'avancée des réalisations de la charte	Charte réalisée à 33% 16% du budget prévisionnel mobilisé 9 actions achevées sur 105	Direction de l'environnement		
Appel à la coopération métropolitaine Déclaration d'intention de la communauté	Délimitation du périmètre géographique et des partenaires pertinents pour établir la coopération métropolitaine Diagnostic du territoire Projet de mise en cohérence des différentes politiques territoriales	Présidence et Direction générale des services	Tous publics	25 octobre 2005
Plan de déplacements urbains communautaire	Présentation des objectifs du PDU et des projets existants, délimitation des 5 leviers d'action (les transports en commun et l'intermodalité, les modes doux, le stationnement, les marchandises, l'aide au changement de comportement), fixation des actions territorialisées et définition des indicateurs de suivi des actions.	- Un Comité de Pilotage (composé des maires des 24 communes de la communauté, du Préfet, du Président du Conseil Régional, du Président du Conseil Général, des Présidents des communautés riveraines. - Un Comité Technique (composé de la DDE, du Conseil Régional, du Conseil Général, de l' ADAAM, de l'ADEME et de sept directions de la Communauté : Aménagement, Environnement et Proximité, Développement, Communication, Infrastructure, Tramway, Transports) - Des Groupes de Travail présidés par un élu et composés des agents des services spécialisés de chaque institution avec la participation des associations concernées	Tous publics	approuvé par le conseil communautaire du 28 janvier 2008
Plan des Zones d'activités stratégiques	Présentation des 5 zones d'activités stratégiques de la communauté développées par la communauté pour	Direction du développement économique	Tous publics	2006

	améliorer sa compétitivité économique			
Supports de communication institutionnelle	Magazine de la communauté, magazine d'information sur le tramway Documents de présentation des services, magazine à destination des entreprises de la communauté, site internet	Direction de la communication	Tous publics	

Annexe 1.3 : Liste des données secondaires externes

INTITULE	OBJET	ORIGINE	DESTINATAIRE	DATE
L'intercommunalité en France, Rapport suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés	Enquête réalisée par la Cour des Comptes et les Chambre régionales des Comptes pour apprécier les résultats obtenus par la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 en regard des objectifs nationaux et locaux de la réforme intercommunales. D'autre part l'enquête visait à apprécier les modalités de mise en œuvre de la réforme sous l'angle de la régularité et de l'efficience	Cour des Comptes	Président de la République, tous publics	Novembre 2005
Rapport à fin d'observations définitives sur la gestion de la communauté « A » de 1994 à 2002	En application des dispositions de l'article L 241 - 11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001 - 1248 du 21 décembre 2001, la Chambre peut procéder à l'examen de la gestion de la communauté. Dans ce cadre, la Chambre a examiné : Les compétences de la communauté, le régime fiscal, la situation financière, les locaux, l'action économique	Chambre Régionale des comptes PACA	Président de la Communauté, tous publics	Mars 2003
Réponse du Président de la communauté	Reprend l'ensemble des points du rapport d'observations définitives	Président de la Communauté « A »	Président de la Chambre Régionale des Comptes	Mai 2003
Rapport à fin d'observations définitives sur la gestion de la communauté « B » à partir de 2002	Dans le cadre de l'examen de la gestion de la communauté, la chambre a examiné les cinq points suivants : la création de la communauté ; les transferts de biens, de la dette, des contrats et de personnel ; le personnel de la communauté ; l'opération de Transport en commun en site propre (TCSP) ; la situation budgétaire et financière de la communauté.	Chambre Régionale des comptes PACA	Président de la Communauté, tous publics	Novembre 2006
Réponse du Président de la communauté	Reprend l'ensemble des points du rapport d'observations définitives	Président de la Communauté « B »	Président de la Chambre Régionale des	Février 2007

			Comptes	
Enquêtes de l'Observatoire de l'usage des TIC dans les communautés	Etudes de cas sommaires	Assemblée des Communautés de France	Tous Publics	Enquêtes 2004, 2005, 2006
Etude sur l'action de développement économique des agglomérations	Etude quantitative sur els effectifs et les programmes des directions du développement économique	Assemblée des Communautés de France		2005
Revue *Intercommunalités*	Information générale sur les intercommunalités	Assemblée des Communautés de France	Tous publics	Ensemble des numéros de 2006 à 2008
La Gazette des Communes	Dépouillement de l'ensemble des numéros afin de collecter des informations, analyses et commentaires sur les communautés étudiées. Permet également de collecter des entretiens et discours de personnels des communautés étudiées (interviews….). Notamment numéros spécial « intercommunalités » du 15/02/2004	Hebdomadaire spécialisé sur les collectivités territoriales (communes, départements, régions, intercommunalités)	Tous publics	Ensemble des numéros de 2003 à 2008
La Lettre du Cadre territorial	Dépouillement de l'ensemble des numéros afin de collecter des informations, analyses et commentaires sur les communautés étudiées. Permet également de collecter des entretiens et discours de personnels des communautés étudiées (interviews….)	Bimensuel spécialisé sur les fonctionnaires publics territoriaux	Tous publics	Ensemble des numéros de 2003 à 2008
Revue TPBM semaine Provence	Dépouillement de l'ensemble des numéros afin de collecter des informations, analyses et commentaires sur les communautés étudiées. Permet également de collecter des entretiens et discours de personnels des communautés étudiées (interviews….)	Hebdomadaire régional spécialisé dans les annonces légales	Tous publics	Ensemble des numéros de 2003 à 2008
Presse quotidienne régionale (PACA)	Dépouillement de l'ensemble des numéros afin de collecter des informations, analyses et commentaires sur les communautés étudiées. Permet également de collecter des entretiens et discours de personnels des communautés étudiées (interviews….)	Toutes publications susceptibles de traiter des communautés étudiées	Tous publics	Ensemble des numéros de 2003 à 2008
Enquête sur la politique énergétique des communautés	Notes de l'Observatoire des politiques énergétiques territoriales.	Entreprises-Territoires-Développement	Restreint aux personnels travaillant en agglomération et	2006

			aux adhérents ETD	
Actes des 3èmes journées financières des communautés urbaines	Présentations d'enquêtes universitaires et professionnelles sur les finances intercommunales. Données nominatives concernant les communautés étudiées.	Assemblées des Communautés Urbaines de France (ACUF)	Tous publics	2008
Guide de l'achat durable	Résultats d'une enquête INET/ADF sur les pratiques de commande publique des collectivités avec présentation de quelques études de cas comprenant des expériences des communautés étudiées.	Assemblée des Départements de France (ADF)	Tous publics	2008
Annuaire des recherches	Recueil des recherches menées de 2002 à 2008 sur la politique des transports, prospective et outils. Comprenant des études menées dans les communautés étudiées.	Programme de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres (PREDIT)	Tous Publics	2007
Population des EPCI à fiscalité propre par région au 01/01/2008	Recensement du nombre de communautés par région et par type de communauté.	Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)	Tous publics	11/02/2008
Ratios financiers de l'intercommunalité à fiscalité propre en 2005	Sur la base des budgets primitifs 2005, ventilées par type de communautés et type de dépenses	Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) à partir des données de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP)	Tous publics	2006
Ratios financiers de l'intercommunalité à fiscalité propre en 2007	Sur la base des budgets primitifs 2007, ventilées par type de communautés et type de dépenses	Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) à partir des données de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP)	Tous publics	2008
Budgets primitifs 2007 des groupements de communes à fiscalité propre	Les valeurs présentées sont issues de l'analyse des budgets primitifs 2007 pour les communautés urbaines et de l'analyse des budgets primitifs éventuellement corrigés par l'ajout de budgets supplémentaires et de décisions modificatives pour les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle.	Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)	Tous publics	2008
Etude emploi et flux de personnels dans les collectivités territoriales	Exploitation statistique des bilans sociaux des collectivités et établissements publics	Observatoire de la Fonction Publique Territoriales (OFPT)	Tous publics	Avril 2008

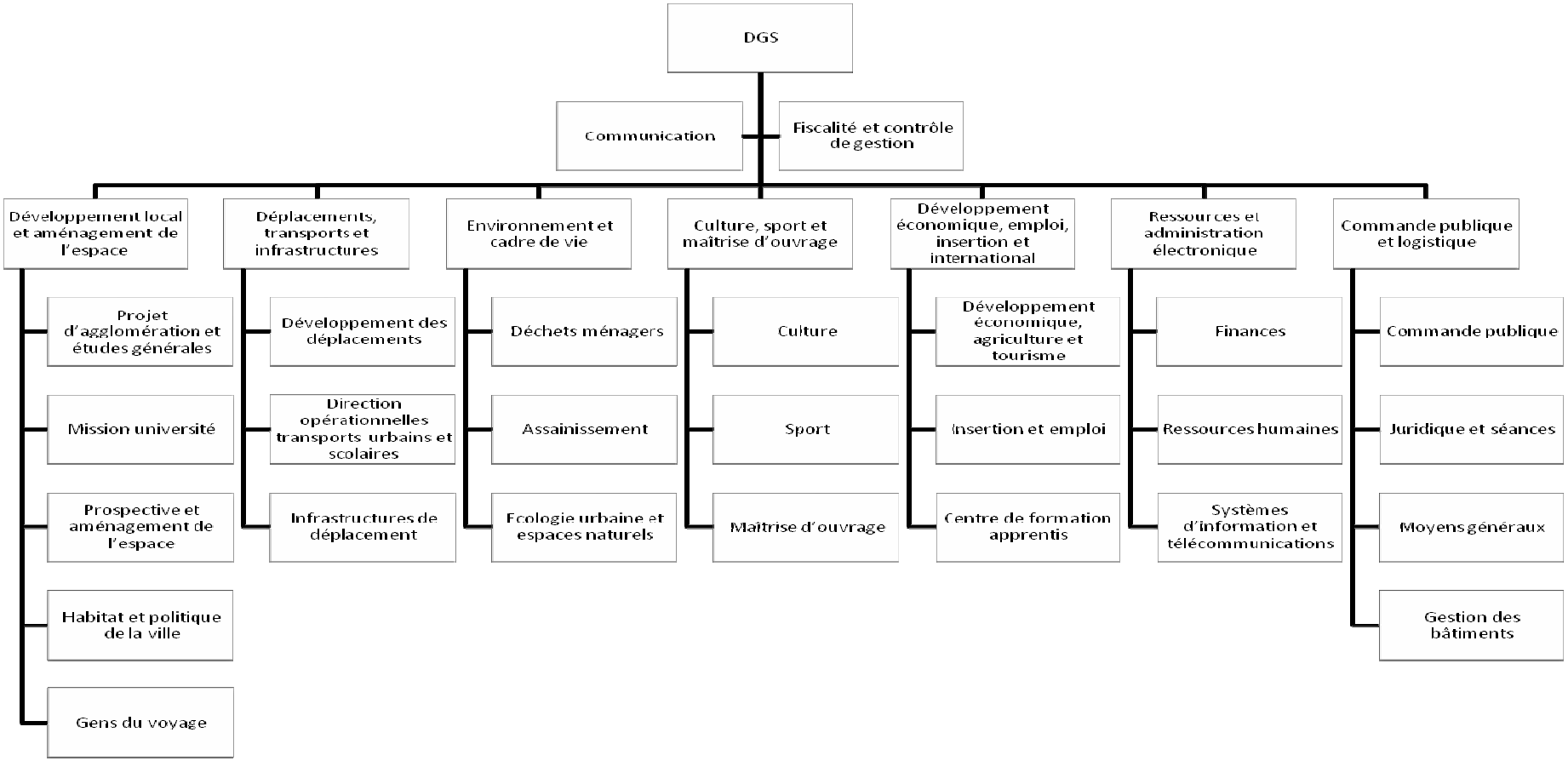
	territoriaux de 2003 à 2005 fait apparaître que les flux d'entrées et de sorties ont évolué selon le type de collectivités, le statut ou la catégorie des agents			
Les collectivités locales en chiffres 2008	Document récapitulant les informations statistiques essentielles sur les collectivités locales, disponibles à la Direction générale des collectivités locales (DGCL), ou produites par d'autres administrations, notamment la Direction générale de la comptabilité publique, la Direction générale des impôts et l'Insee.	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/DGCL	Tous publics	Mars 2008
Les finances des collectivités locales en 2007	Rapport de l'Observatoire des Finances Locales	Observatoire des Finances locales, sous la direction de MM. ANDRÉ LAIGNEL et JOËL BOURDIN	Tous publics	03 juillet 2007
Baromètre INTERCOnnectés 2006	Enquête « Communautés et usages des technologies de l'information »	Observatoire ADCF de l'intercommunalité et e-Conception	Tous publics	Décembre 2006
L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2008	Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, numéro spécial intercommunalité.	Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales	Tous publics	Février 2008

Annexe 2.1 : Profil professionnel des répondants cas A

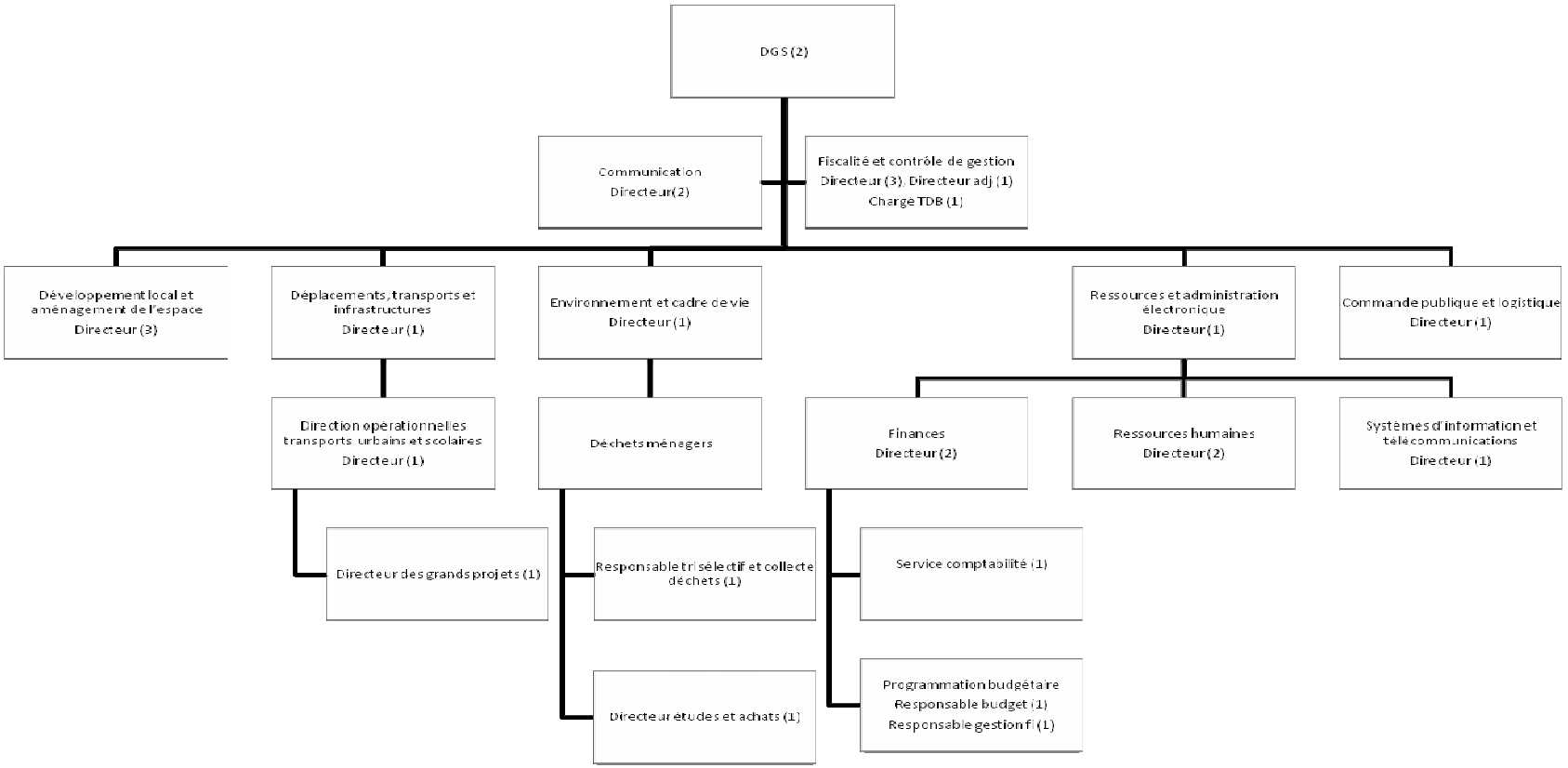
REPONDANT	FONCTION	ENTREE DANS LA STRUCTURE	FORMATION	PARCOURS PROFESSIONNEL DANS LE SECTEUR PUBLIC	EXPERIENCE DANS LE SECTEUR PRIVE
1	Directeur Général des services (DGS)	1998	Maîtrise de gestion financière Institut Régional d'Administration	Directeur des finances dans un Conseil Général	Aucune
2	Directeur (D) de la communication	02/2002	Maîtrise de droit	Directeur de la communication d'une commune (extérieure à la communauté)	Secteur de l'animation socio-culturelle
3	D. de la fiscalité et du contrôle de gestion	2001	Maîtrise de droit	Inspecteur divisionnaire à la direction générale des Impôts (fonction publique d'Etat)	Aucune
4	D. des finances	2001	Maitrise et DEA de droit public ENACT	Directeur des finances d'une commune (extérieure à la communauté)	Aucune
5	Responsable gestion financière, direction des finances	03/2004	Formation en finances, comptabilité et gestion DESS IAE	Entrée dans le service public en 1999, concours de rédacteur Chargé de la paie et du budget dans une commune de la communauté	15 années dans le secteur du bâtiment
6	Directeur Général Adjoint (DGA) à la commande publique	01/2001	Maîtrise de sciences économiques	Directeur d'une structure intercommunale de 1980 à 1993 DGS d'une commune membre de la communauté (1993-2001)	Aucune
7	D.des ressources humaines	2002	Institut d'études politiques	Directeur général adjoint d'une commune (extérieure à la communauté)	Aucune
8	D. adjoint du contrôle de gestion	07/2006	Maîtrise et doctorat de droit	Assistant aux affaires juridiques d'un conseil régional Directeur des affaires juridiques et des marchés dans un conseil général	Aucune
9	D. adjoint de la fiscalité et du contrôle de gestion, chargé des tableaux de bord	03/2005	Institut d'études politiques DESS CAAE IAE	La communauté « A » est sa première expérience consécutive à la réussite du concours de rédacteur.	Secteur bancaire :conseiller fiscal, directeur d'agence
10	Chargé des grands projets, direction déplacements, transports et infrastructures	09/2004	Non communiqué	Directeur adjoint de l'urbanisme de la ville centre Directeur du centre ville	7 années dans un bureau d'études

11	DSI, télécommunications et administration électronique	04/1994	Ingénieur informatique	Directeur administratif et financier de la communauté de communes	Aucune
12	DGA ressources et administration électronique	08/2004	Formation pluridisciplinaire	Directeur des ressources humaines d'un conseil général Directeur général adjoint des services d'un conseil général	Aucune
13	Agent service comptabilité, direction des finances	07/2005	- BTS comptabilité gestion - Diplôme d'études comptables et financières (DECF)	1ère expérience professionnelle	Aucune
14	Assistant suivi réclamations et performances, collecte des déchets	01/2003	Inconnu	Aucune	Secteur associatif
15	D. adjoint collecte des déchets ménagers, service études et achats	08/2003	Ingénieur	Aucune	Cadre du groupe Véolia pendant 15 ans, dans le domaine de la gestion des déchets
16	D. opérationnel des transports urbains et scolaires	09/2004	Ingénieur	Directeur de la régie des transports d'une communauté d'agglomération	Cadre des groupes Kéolis et Véolia dans le domaine des transports
17	DGA développement local et aménagement de l'espace	01/2001	Urbaniste	Directeur de la planification urbaine au sein de la ville centre	Aucune
18	Responsable budget, recettes et patrimoine, direction des finances	03/2000	Inconnu	Responsable du budget au sein d'une commune membre de la communauté	Aucune
19	DGA environnement et cadre de vie	01/2001	Ingénieur	Directeur adjoint à l'environnement au sein de la ville centre	Aucune

Annexe 2.2 : Organigramme cas A



Annexe 2.3 : Position hiérarchique des répondants cas A

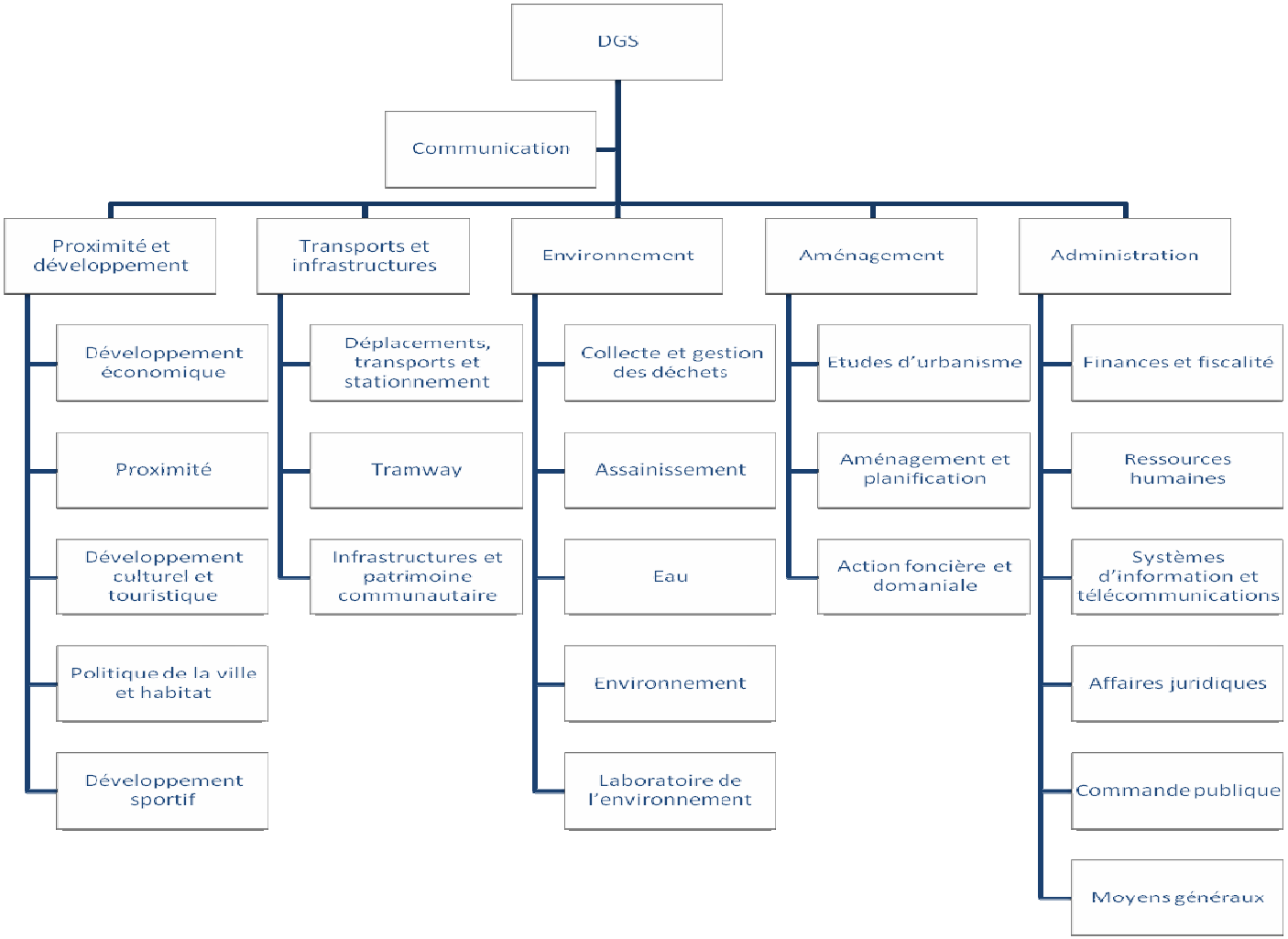


Annexe 2.4 : Profil professionnel des répondants cas B

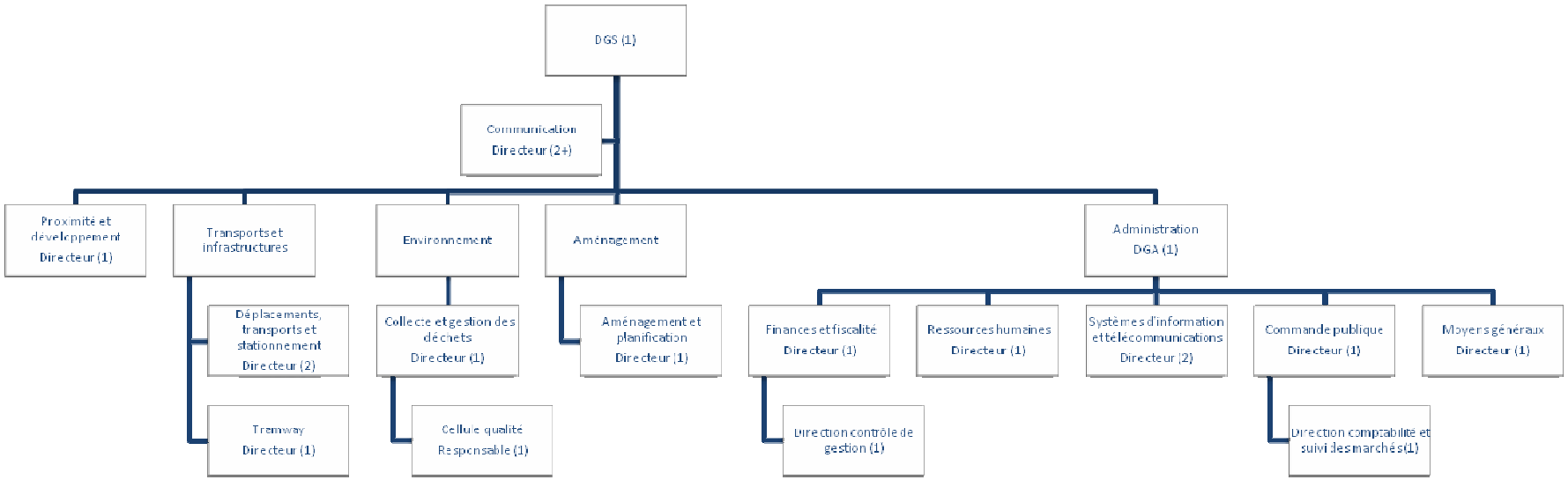
REPONDANT	FONCTION	DATE ENTREE STRUCTURE	FORMATION	PARCOURS PROFESSIONNEL DANS LE SECTEUR PUBLIC	EXPERIENCE DANS LE SECTEUR PRIVE
1	Directeur général des services	Mai 2002	Maîtrise de droit, Préparation aux concours administratifs	Fonctionnaire territorial depuis 26 ans, dernier poste occupé : directeur général des services d'une commune de 100000habitants (hors communauté)	Aucune
2	Directeur des finances	Mars 2002	IEP	Directeur des finances d'un Conseil Général (Nord de la France)	Aucune
3	Directeur des transports	Avril 2005	Non communiqué	1995-2005 Directrice de l'exploitation du syndicat mixte des transports d'une communauté urbaine (leader en matière de transports publics) 1984-1989 Responsable transports dans une Direction Départementale de l'équipement	1989- 1995 Directrice d'un cabinet d'études en matière de transports
4	DGA Proximité et développement	Janvier 2002	IEP-INET	DGS de plusieurs communes membres DGA au sein de la ville centre	Aucune
5	Directeur commande publique	Mars 2002	Maîtrise et DESS de droit	Directeur des sports de la ville centre	Aucune
6	Directeur des Systèmes d'information et de télécommunication	Février 2002	Ingénieur	Chef du service informatique à la ville centre	Aucune
7	Directeur des moyens généraux	Septembre 2002	Maîtrise de droit	Chef du service des moyens généraux dans le Conseil Général où se situe la communauté	Aucune
8	Responsable comptabilité et tableaux de bord de la commande publique	Mars 2003	BTS comptabilité	Comptable dans une commune (hors communauté)	Aucune
9	Directeur contrôle de gestion	Février 2003	Maîtrise de mathématiques CAPES de mathématiques DESS de sciences économiques	DGA chargé des finances et de la fiscalité dans une grande commune (hors communauté) Directeur du développement économique dans une grande commune (hors communauté) Directeur de centre de formation Enseignant	Aucune
10	Directeur collecte et gestion des déchets	Novembre 2004	Ingénieur génie rural eaux et forêts,	Directrice départementale de l'agriculture et de la forêt	Aucune

			CAAE IAE DEA Sciences de Gestion IAE	Experte auprès du Commissariat Général du Plan au sein de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés.	
11	Directeur des Ressources humaines	1er Mai 2004	Maîtrise de sciences économiques et école de commerce	Aucun	Dirigeant d'un cabinet de conseil RH et coaching. Antérieurement, directeur des études d'une grande école de commerce.
12	Responsable Tramway	Décembre 2003	Ingénieur	Aucun	Directeur du développement d'un bureau d'études spécialisées dans les transports (exerçait en Angleterre)
13	Directeur Aménagement, planification et SIG	Juillet 2002	Ingénieur territorial Master urbanisme	Directeur de l'aménagement de la ville centre	Aucune
14	Directeur communication	Février 2002	IEP	Directeur de cabinet du président d'un conseil régional Association des Maires de France Ministère du travail	Directeur d'une société spécialisée dans l'internet pour les collectivités locales
15	Responsable qualité de la collecte et du traitement des déchets		Maîtrise de biologie DESS géographie, Image Multimédia et Sciences Territoriales	Ingénieur territorial	Aucune
16	DGA administration	Février 2002	IEP DEA droit Public	Administrateur territorial	Aucune

Annexe 2.5 : Organigramme cas B



Annexe 2.6 : Position hiérarchique des répondants cas B



Annexe 3.1: Liste des outils recensés dans le cas A

Outil	Date de mise en œuvre	Utilisateurs/destinataires/participants	Finalité de l'outil	Support/contenu de l'outil	Nature de l'outil, degré de précision	Type d'information produite/rôle de l'outil
Elus, Présidence et DGS						
Projet d'agglomération	Préparation : 2002 à 2003 Adoption : Fin 2003	Elus, services communaux et communautaires, partenaires institutionnels de la communauté, tous publics.	Fixation des objectifs stratégiques de la communauté	Document de synthèse : Diagnostic global du territoire. Liste des grandes orientations de la communauté	OM, cadrage stratégique	Formulation des objectifs : organisationnels, environementaux, socio-économiques. Accompagnement du changement
Direction Générale des Services						
Comité de direction générale	2001	Ensemble des DGA et des directions directement rattachées à la DGS	Donner une vision transversale de l'organisation à chaque directeur général, arbitrage entre directions, reporting auprès du DGS	Réunion hebdomadaire à l'hotel de la communauté. Durée : une matinée. L'ensemble des actualités et des problèmes sont abordés.	OM, cadrage	Investigation du fonctionnement organisationnel
Entretien hebdomadaire DGS/DGA	2001	Ensemble des DGA	Analyse détaillée des problèmes rencontrés et bilan des actions et projets	Réunion hebdomadaire. Durée : entre 60 et 90 minutes	OOR, cadrage	Investigation du fonctionnement organisationnel, normer les comportements
Direction de la Fiscalité et du Contrôle de Gestion						
Guichet unique	1er janvier 2004	Ensemble des associations	Enregistrement centralisé des demandes de	Mise en place d'une fiche standard, mise à disposition	OM, Détaillé	Moyens alloués, indicateurs

			subventions : fichier unique pour normaliser et comparer les demandes, effectuer un traitement statistique	d'un agent à temps plein pour suivre les dossiers		d'environnement. Normer les comportements
Prospective financière	2001-2003 (ensuite dir. Fi.)	Présidence, Elus, DGS, DGA	Alerte et aide à la décision par la projection des dépenses et des recettes à un moment donné et à législation constante.	Tableaux de bord longitudinaux	OM, cadrage, stratégique	Efficacité financière (équilibre ressources-dépenses). Normer les comportements
Notes budgétaires confidentielles	2003	Présidence	Alerter la présidence des risques de dérive financière. Auto-immunisation du directeur	Analyse de la situation financière, commentaires prospectifs	OM, cadrage	Efficacité financière (équilibre ressources-dépenses). Investigation du fonctionnement organisationnel
Plan pluri-annuel d'investissement	2003	Elus et services administratifs	Aide à la décision d'allocation de ressources budgétaire : faire émerger une contrainte financière	Décline l'ensemble des charges par segment de politique publique	OM, détaillé	Economie Pertinence. Normer les comportements
Audits internes	2002	Ensemble des services	Analyser la conformité juridique des procédures suivies dans les services. Analyse de la pertinence du fonctionnement du service. L'audit peut être parfois continu : suivi du respect des délais de mandatement	Réalisés par un membre de la direction. Recensement des dysfonctionnements, analyse explicative, recommandations	OOC, détaillé	Régularité. Investigation du fonctionnement organisationnel
Audits externes	2003	Elus, ensembles des services, satellites	S'assurer que les fonds octroyés par la communauté ont été utilisés avec parcimonie et conformément à l'objet.	Rapport réalisé par un membre de la direction.	OOC, détaillé	Pertinence, économie. Normer les comportements
Evaluation des	2006	Publiée en interne	Analyse du rapport entre	Mission d'expertise à temps	OOC, cadrage	Efficacité et

politiques publiques		uniquement (élus et services) chaque compétence peut faire l'objet d'une évaluation	objectifs et résultats de la politique. Caractérisation des effets des actions menées.	plein réalisée par un membre de la direction. Durée variable entre trois et six mois. Rapport monographique.		impacts. Investigation du fonctionnement organisationnel
Direction de la Communication						
Enquête notoriété	2004	Utilisation en comité de direction et auprès du conseil communautaire	Mesurer l'impact des activités menées par le service	Enquêtes annuelles réalisées par un prestataire	OOC, détaillé	Impacts directs (connaissance, satisfaction, attentes).
Manifestations événementielles	2002	Habitants, et publics spécifiques	Rendre visible l'action de la communauté auprès des parties prenantes et habitants	Présence des élus, DGA et directeurs. Affichage du logo communautaire, mise à disposition de la documentation communautaire.	OOR, cadrage,	Accompagnement du changement
Magazine de la communauté	2003	Tous publics	Faire connaître et valoriser la communauté	Document en quadrichromie, bimestriel.	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Charte graphique	2002	Ensemble des services et des habitants	Donner une identité propre à la communauté	Logo réalisé par un artiste. Décliné sur tous les supports de la communauté.	OOR, détaillé	Accompagnement du changement
Procédure de demande de communication	2003	Ensemble des services	Permettre à la direction de la communication de contrôler et harmoniser la communication des services opérationnels	Règlement communiqué à l'ensemble des services	OOR, détaillé	Normer les comportements
Publications sectorielles	2003	Différents types d'usagers spécifiques	Adapter la communication institutionnelle aux intérêts de populations différenciées	Livrets de présentation, publications régulières	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
DGA Administration et Ressources						

Direction des Finances						
PPI et AP/CP	2004	Ensemble des services	Répartir les crédits d'investissement sur plusieurs exercices budgétaires et plafonner les dépenses des services.	Montant des enveloppes allouées à chaque projet, ventilées par année d'exercice	OM, détaillé	Contrôle de réalisation, efficacité financière
Progiciel *GFI Astre*	2006	Ensemble des services	Décentraliser la saisie des données comptables. Contraindre les services à respecter les budgets alloués	Tableaux rattachant les lignes de crédit aux structures d'opération. Présentation des crédits par nature et par destination	OM, détaillé	Clarification des informations, contr ainte sur les services Rapport dépenses effectuées/opératio ns réalisées : efficience
Suivi mensuel de l'exécution budgétaire	2003	Ensemble des services	Mesure des écarts entre prévisions et réalisations. Mise sous pression des services	Tableau de bord de la période et analyse longitudinale.	OM, détaillé	Efficience et économie. Normer les comportements
Logiciel Regards	2004	Ensemble des services	Analyses prospectives et rétrospectives	Tableaux de bord prévisionnels pour chaque services et structures d'opérations, intégrant les évolutions environnementales affectant les coûts et dépenses.	OOC, cadrage	Indicateurs d'environnement, indicateurs d'impacts financiers. Investigation du fonctionnement organisationnel
Guide des procédures comptables	2003	Ensemble des services	Normaliser et homogénéiser les procédures et écrits des comptables des services opérationnels	Définition des procédures et tâches à effectuer, lexique, modèle et reproduction papier des supports utilisés	OM, détaillé	Explicitation et renouvellement des règles à suivre. Accompagnement du changement, normer les comportements
Direction des Ressources Humaines						
Entretien d'évaluation	2001	Ensemble des agents	Formulation des objectifs et contrôle des résultats	Entretien annuel d'une heure entre agent de niveau N et responsable de niveau N+1	OM, cadrage	Analyse des activités, efficience, efficacité.

						Normer les comportements
Progiciel GFI Astre, volet RH	2006	Ensemble des services	Décentraliser la saisie des informations RH (absences, accidents…) et recentrer la DRH sur des activités plus analytiques	Listes de données brutes	OOC, détaillé	Paye, absence, accidents, Moyennes et évolutions périodiques. Investigation du fonctionnement organisationnel
Direction des Systèmes d'Information et Télécommunications						
SID	Démarrage en 2006	Ensemble des services	Décloisonner les SI, automatiser la production de tableau de bord	Pas opérationnel à l'heure de l'étude.	OOC, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel, exploration de trajectoires nouvelles
Dématérialisation des marchés publics	2004	Ensemble des services et communes membres	Respecter de la réglementation, rendre les marchés publics plus accessibles et concurrentiels	Site internet centralisant les appels d'offres et leurs réponses	OOR, détaillé	Normer les comportements
SIG	2004	Ensemble des services et communes membres	Informatiser le cadastre et fournir une représentation spatialisée des informations. Territorialiser les problèmes de gestion	Cartographies numériques manipulables via une base de données.	OOC, cadrage	Indicateurs d'environnement, données de contexte. Exploration de trajectoires nouvelles
Site internet institutionnel	2002	Tous publics, prestataires de services	Permettre aux habitants de connaître l'institution et ses services. Assurer la transparence de la communauté.	Présentation de l'institution, des services, et actions majeures. Accès aux marchés publics dématérialisés. Accès aux comptes rendus des conseils communautaire et rapports du conseil de développement.	OOR, cadrage	Accompagnement du changement

DGA Commande Publique et Logistique						
Règlement interne	2001	Ensemble des services	Formaliser et expliciter les règles de fonctionnement des marchés publics. Identification des responsables de marché en fonction du montant des marchés.	Document littéraire de 20 pages.	OM, cadrage	Normer les comportements
Notes de procédure	2006	Ensemble des services de la communauté	Expliquer les procédures à suivre pour les services acheteurs.	Vade-mecum juridique et aide à l'interprétation du code des marchés publics, modèles-types de lettres	OM, détaillé	Normer les comportements
Formation aux marchés publics	2005	Ensemble des services de la communauté	Enseigner les règles du Code des Marchés Publics, expliciter les modes d'interprétation en vigueur dans la communauté.	Session d'une demi-journée à trois jours. En Présence de formateurs spécialisés et de membres de la direction	OM, détaillé	Normer les comportements
Comité technique des appels d'offre	De Septembre 2001 à mars 2002	Participants : ensemble des directions générales adjointes et des élus de la commission des appels d'offre	Fixer les règles d'interprétation du code des marchés publics et de délégation de signature.	5 cinq réunions	OM, cadrage	Détermination des seuils de responsabilité.
DGA Déplacements, Transports et Infrastructures						
Tableaux de bords d'activité	2005	Responsables du service, DGS	Suivi, contrôle et pilotage de l'activité	Tableaux sur excels regroupant des données financières et physiques	OM, détaillé	Rapport qualité/prix, Efficacité, taux de fréquentation, nombre de réclamations, indicateurs d'impacts
Enquêtes de satisfaction	2004	Responsables et agents du service, DGS, élus	Identifier le niveau de satisfaction des usagers et les critères explicatifs	Rapport de synthèse sur la satisfaction relative à la fréquence, à la ponctualité, à l'amplitude horaire…	OOC, détaillé	Normer les comportements, identifier des niveaux de

						satisfaction cible, indicateur d'impact
Gestion des réclamations	2004	Usagers du service, responsables du service	Permettre aux utilisateurs d'exprimer leur insatisfaction et identifier les problèmes de servuction	Ligne téléphonique, système de gestion du courrier.	OOC, cadrage	Indicateur d'impact, investigation du fonctionnement organisationnel
Contrôle et suivi des DSP	2003	Délégataires, DGS, élus	Mettre en place un système d'incitation/sanction sur des engagements contractuels	Réunions et échanges de données mensuelles	OM, cadrage	Mesure des écarts. Normer les comportements, investigation du fonctionnement organisationnel
DGA Environnement et Cadre de Vie						
Rapport d'activités	2003	Elus, services, usagers	Rendre compte des activités du service à toute personne intéressée	Document d'une centaine de pages	OOC, détaillé	Inputs, processus, extrants effets, économie, efficience et efficacité
Contractualisation avec Eco-emballages	2004	Eco-Emballage, membres du service	Fixer le montant des subventions versées par Eco-Emaballage, réduire le coût du service pour le contribuable	Rapport d'activité trimestriel, agrégent les indicateurs relatifs au tri sélectif.	OM, détaillé	Efficacité, indicateurs d'impact.
Tableaux de charge annuels	2005	Responsables et agents du service, élus et DGS	Rationaliser le service et dégager des sources d'économie, suivi et priorisation des objectifs	Tableaux Excel, avec commentaires qualitatifs.	OM, détaillé	Indicateurs de production, efficacité,
Enquêtes de satisfaction	2005	Responsables et agents du service, élus et DGS	Identifier le niveau de satisfaction des usagers et mesurer les évolutions comportementales (notamment en matière de tri)	Enquête téléphonique réalisée par un prestataire externe.	OOC, détaillé	
Formation à la mesure de performance	2006	Responsables et agents du service	Favoriser l'usage des TDB et fiabiliser les données	Séminaires et journées de formation par un prestataire	OOC, cadrage	Accompagnement du changement

DGA Développement Local et Aménagement de l'Espace						
Commissions thématiques de préparation du projet d'agglomération	2002	Elus communaux et communautaires, services communaux et communautaires	Identification des attentes et des objectifs relatifs à la communauté, délimitation des bassins de vie	Réunions et rencontres publiques et fermées	OM, cadrage	Accompagnement du changement. Exploration de trajectoires nouvelles.

Annexe 3.2: Liste des outils recensés dans le cas B

OUTIL	DATE DE MISE EN ŒUVRE	UTILISATEURS/DESTINATAIRES/PARTICIPANTS	FINALITE DE L'OUTIL	SUPPORT/CONTENU DE L'OUTIL	NATURE DE L'OUTIL, DEGRE DE PRECISION	TYPE D'INFORMATION PRODUITE/ROLE DE L'OUTIL
Elus, DGS, conseil de développement, DGA aménagement						
Projet d'agglomération	Préparation : 2002 à 2003. Adoption : Fin 2004	Elus, services communaux et communautaires, partenaires institutionnels de la communauté, tous publics.	Fixation des objectifs stratégiques de la communauté.	Document de synthèse : Diagnostic global du territoire, liste des grandes orientations de la communauté. Déclinaison en 90 fiches action.	OM, cadrage, stratégique, déclinaison opérationnelle	Formulation des objectifs : organisationnels, environementaux, socio-économiques. Accompagnement du changement
Direction Générale des services						
Comité de direction générale	2002	Ensemble des DGA et des directions directement rattachées à la DGS	Donner une vision transversale de l'organisation à chaque directeur général, mise en cohérence des actions. Fixation et suivi de la réalisation des objectifs	Réunion hebdomadaire à l'hôtel de la communauté.	OM, cadrage	Investigation du fonctionnement organisationnel
Conférences des DGS	2003	DGS et DGS communaux	Préparer les conseils communautaires, suivre l'avancement des dossiers, mise en cohérence des actions	Réunion mensuelle	OM, cadrage, stratégique	Investigation du fonctionnement organisationnel
Procédure écrite de fixation des objectifs annuels	2003	DGA, Directeurs et responsables de services	Traduction des objectifs politiques en objectifs	Liste de 70 objectifs, négociation et suivi mensuel.	OM, détaillé,	Normer les comportements

			managériaux. Déterminer les primes octroyées aux responsables.			
Délégation de signatures	2003	DGA et directeurs	Responsabiliser et autonomiser les acteurs.	Identification du responsable, délimitation du champ de compétence.	OOR, détaillé, opérationnel	Normer les comportements
Direction de la communication						
Manifestations événementielles	2003	Habitants, et publics spécifiques	Rendre visible l'action de la communauté auprès des parties prenantes et habitants	Présence des élus, DGA et directeurs. Affichage du logo communautaire, mise à disposition de la documentation communautaire.	OOR, cadrage,	Accompagnement du changement
Magazine de la communauté	2004	Tous publics	Rendre compte et présenter les actions communautaires	Document en quadrichromie d'une trentaine de pages, publié tous les deu	OOR, cadrage,	Accompagnement du changement
Publications sectorielles	2003	Tous publics	Présenter les actions de chaque direction et service communautaires.	Livret de trois à six pages.	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Site internet institutionnel	2003	Tous publics, internes et externes.	Permettre aux habitants de connaître l'institution et ses services. Traiter leurs demandes. Assurer la transparence de la communauté	Présentation de l'institution, des services, et actions majeures. Dispositif de traitement des demandes, dématérialisation des formulaires administratifs, accès aux marchés publics dématérialisés. Accès aux comptes rendus des conseils communautaire et rapports du conseil de développement.	OOR, détaillé	Accompagnement du changement
Points de presse	2005	Journalistes, tous publics	Informer	Réunion bimensuelle à	OOR, cadrage	Accompagnement du

			régulièrement les usagers et valoriser l'action des services	l'hôtel de la communauté. Durée : 1 heure		changement
Journal interne de la communauté	2004	Ensemble des services	Informer les employés sur les actions communautaires, décloisonner les services,	Publication bimestrielle.	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Journée d'accueil des nouveaux agents	2004	Ensembles des services	Créer du sentiment d'appartenance, présenter l'institution, le projet d'agglomération et la charte de déontologie.	Réunion à l'hôtel de la communauté en présence des directeurs des services recruteurs, du DRH et du Dir. Comm. Remise du projet d'agglomération et de la charte de déontologie.	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Etudes d'opinion	2003	Président et DGS. Après retraitement, élus et services	Mesurer l'image et la notoriété de la communauté et du Président auprès des habitants	38 questions administrées par téléphone à environ 800 répondants par un prestataire extérieur.	OOC, détaillé	Indicateurs d'impacts
DGA Administration						
Direction des Finances						
Progiciel Sedit-Marianne	2005	Ensemble des services	Fiabiliser et expliciter les données comptables. Accélérer le traitement des dépenses, et accroitre les échanges avec les services. Diffuser une logique d'auto-contrôle des services	Base de données transversale	OM, détaillé	Indicateurs d'économie et d'efficience. Investigation du fonctionnement organisationnel, normer les comportements.
Tableau de bord	2002	Elus, DGS, ensemble des	Rendre visible la	Tableaux Excel	OM, cadrage	Indicateurs d'efficience

pluriannuel		services	contrainte budgétaire, alerter les élus et inciter à l'équilibrage budgétaire	extrapolant la tendance financière de la communauté à N+10 ans. Depuis 2005, recours à un cabinet spécialisé		et d'efficacité. Normer les comportements
Direction des ressources humaines						
Groupes de progrès transversaux	2004	Ensemble des DGA et directeurs	Faire travailler en commun les services dans la définition des règles de fonctionnement administratif.	Séminaires et réunion thématiques sur la commande publique, les procédures et la formation	OOR, détaillé	Normer les comportements, accompagnement du changement
Charte de déontologie	Conception dès 2004, adoption 2005	Ensemble de la communauté	Négocier et expliciter les valeurs fondamentales de la communauté.	Document en 7 alinéas, signé par les syndicats, le Président et le DGS.	OM, cadrage	Normer les comportements
Cérémonie des agents promus	2004	Ensemble des services	Stimuler les agents, reconnaître les efforts, accompagner le culte du succès	Réunion à l'hôtel de communauté en présence du président et du DGS	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Recrutement par chasseur de têtes	2003	Plupart des DGA et directeurs	Obtenir simultanément un haut degré d'expertise et rendre visible la transparence du recrutement	Pré-sélection des candidats, puis organisation d'un jury.	OM, détaillé	Accompagnement du changement
Séminaires DGA et conférences	2004	DGA et directeurs	Former au management et rapprocher les directeurs	Sessions hors les murs de la communauté.	OM, cadrage	Accompagnement du changement
Centre de formation	2005	Ensemble de la communauté	Apprendre les règles fonctionnelles, techniques et relationnelles. Cloisonner les agents et services	Formations technique, professionnelle et comportementale.715 personnes formées en 2005	OM, détaillé	Normer les comportements, accompagnement du changement

Evaluation des agents/rémunération à la performance	2002	Ensemble de la communauté	Ecoute et engagement réciproques entre différents niveaux hiérarchiques. Suivre la réalisation des objectifs, en fixer de nouveaux, déterminer le montant des primes octroyées. Accompagnement des agents	Un entretien annuel entre agent de niveau N et N+1	OM, détaillé	Normer les comportements, Accompagnement au changement
Direction de la commande publique						
Tableau de bord de suivi des marchés	2002	Ensemble des services	Contrôler les délais de passation des marchés. Identification des causes de retard et de leurs responsables	Tableau Excel ou chaque marché est situé sur les trois phases de passation.	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel. Normer les comportements.
Guide « pédagogique » de la commande publique	2003	Ensemble des services	Enseigner les règles de la commande publique et aider les agents à construire leurs marchés	Rappels des principes et règles de la commande publique, présentation des procédures à suivre, lettres-type et exemples jurisprudentiels	OM, cadrage	Normer les comportements, accompagnement du changement
Référents commande publique dans les services opérationnels	2004	Ensemble des services	Une meilleure intégration entre la direction de la commande et les services permet un suivi en temps réel et permet de réagir aux problèmes rencontrés	Une trentaine de d'agents identifiés, participants régulièrement aux formations	OOR, cadrage	Investigation du fonctionnement organisationnel, normer les comportements
Formation des agents	2004	Ensembles des services, agents récemment recrutés	Initiation aux procédures des marchés publics, acculturation aux	Sessions d'une journée en groupe d'une quinzaine de participants. Remise des guides pédagogiques	OOC, cadrage	Normer les comportements

			logiques et valeurs du service public			
Direction du contrôle de gestion						
Suivi de l'exécution budgétaire	2003	Ensemble des services	Contrôler les déclarations des services et suivre l'évolution des crédits.	Tableau de bord hebdomadaire produit par interrogation des bases de données des services à l'aide de *Business Objects*	OOC, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel
Réunion de dialogue de gestion	2004	Ensemble directeurs et comptables des services opérationnels	Expliciter la situation budgétaire de chaque direction. Homogénéiser et fiabiliser les diagnostics.	Rencontre bimestrielle, réunissant le directeur du contrôle de gestion et un directeur de service, en présence de représentants de la direction des finances et de la direction de la commande publique	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel. Normer les comportements
Audit et inspection des services	2003	Ensemble des services	Analyse du fonctionnement d'un service. Identification des dysfonctionnements et formulation de recommandations.	Rapport rédigé par le directeur du contrôle de gestion.	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel. Normer les comportements
DSIT						
Réseau informatique indépendant	2002	Ensemble des services	Sécurisation des communications, économies.	Kilomètre de fibres optiques installées	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Intranet	2003	Ensemble des services communaux et communautaires	Fluidification de la transmission de connaissances, décloisonnement des services	Plateforme centrale, avec possibilité d'ajout de contenu décentralisée dans les services	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel
SIG	2005	Services opérationnels communaux et intercommunaux	Informatiser le cadastre et fournir une représentation spatialisée des	Cartographies numériques manipulables via une base de données.	OOC, cadrage	Indicateurs d'environnement, données de contexte. Exploration de

			informations. Territorialiser les problèmes de gestion			trajectoires nouvelles
GED	2005	Ensemble des services	Dématérialisation des documents, stockage centralisé des données, décloisonnement des informations	Recours à une consultant pour établir la stratégie d'intégration des documents papiers et électroniques existants	OOC, détaillé	Normer les comportements.
Schéma directeur de l'aménagement numérique du territoire	2006	Ensembles des services communaux et intercommunaux	Diagnostic numérique de territoire communautaire, définition d'une stratégie de déploiement des infrastructures et d'analyse des besoins émergents	Recours à un consultant.	OOC, cadrage	Exploration de trajectoires nouvelles
Direction des moyens généraux						
Fiches de demandes	2005	Ensemble des services	Eviter les demandes redondantes en mettant en place un point de passage obligé	Document Word, identifiant le nom du demandeur, le service concerné, le nombre d'unité demandés	OOC, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel
Comptabilité analytique	2004	Ensemble des services	Rendre visibles les dépenses de chaque service, optimiser les moyens et imputer les responsabilités	Tableaux de bords, ventilant les coûts dans chaque service	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel, normer les comportements
DGA proximité et développement						
Direction de la proximité						
Réponse Rapide aux Usagers	2003	Ensemble des services, tous publics	Connaître les demandes des	Logiciel de gestion du courrier. Enregistrement	OOR, détaillé	Normer les comportements

			usagers et y répondre en 15 jours.	des réceptions et réponses, diffusion dans les services		
Ligne « Allo Agglo »	2003	Tous publics	Répondre rapidement et correctement aux questions et doléances des habitants. Renforcer la proximité entre les habitants et l'institution	Standard composé de trois agents, connaissant le fonctionnement et les services offerts par les directions opérationnelles	OOR, détaillé,	Normer les comportements
Tableau de bord de proximité	2003	Elus, DGS, ensemble des services	Analyse des type de demandes et temps de réponse afin d'optimiser le traitement.	Fichier Excel et rapport trimestriel	OOC, détaillé,	Investigation du fonctionnement organisationnel. Indicateurs de volume et d'efficacité.
Points d'écoute itinérants	2003	Direction des transports	Information et recueil des doléances des usagers du réseau de transport en commun.	« Agglo bus », système d'écoute et de consultation des usagers, aux points d'arrêts du réseau de transport en commun.	OOR, détaillé,	Accompagnement du changement
Baromètre des décideurs	2004	DGS, élus	Connaître les besoins et attentes des acteurs économiques du territoire	Enquête d'opinion trimestrielle confiée à un prestataire externe	OOC, détaillé,	Normer les comportements
DGA Environnement						
Direction de la collecte et de la gestion des déchets						
Rapport d'activités	2003	Elus, services, usagers	Rendre compte des activités du service.	Document de 80 pages	OOC, détaillé	Inputs, process, extrants effets, économie, efficience et efficacité
Certification qualité	2006	Ensemble des agents du service	Faire travailler ensemble les agents dans un but d'amélioration continue de la qualité	Réunions, présentations PowerPoint, rédaction des engagements de service	OM, détaillé	Normer les comportements, investigation du fonctionnement organisationnel.

						Efficacité, efficience, impacts.
Enquête de satisfaction	2004	Elus, DGS, agents du service	Connaître la perception des usagers vis-à-vis du service et identifier leur niveau de satisfaction	Enquête annuelle réalisée par un prestataire externe jusqu'en 2005. Administration continue d'un questionnaire internet depuis 2005.	OOC, détaillé	Normer les comportements, Identifier les niveaux de satisfaction, indicateurs d'impacts.
Traitement des réclamations	2006	Ensemble des agents du service	Augmenter la satisfaction des habitants par l'identification de leurs problèmes et le traitement de ces derniers	Mise en place d'une ligne téléphonique directe, gestion du courrier, fixation d'objectifs.	OM, détaillé,	Normer les comportements, indicateurs d'efficacité et d'impacts
Panel d'agents	2006	10 agents du service	Organiser la remontée active d'information sur le service pour aller plus loin que la simple gestion réactive des réclamations. Saisir les problèmes au plus vite	10 agents ont un rôle de veille dans leur quartier, écoutent et interrogent les usagers et informent la direction	OOC, cadrage	Investigation du fonctionnement organisationnel
Focus groups déchets	2006	Responsables du service, habitants	Comprendre un finement la perception du service par les habitants, tester leur réaction sur des projets innovants	Deux réunions de trois heures	OOC, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel, exploration de trajectoires nouvelles
Site internet autonome	2006	Tous publics	Etre en relation directe et continue avec les habitants. Informer et collecter les informations	Indications sur les horaires de collectes, l'emplacement des déchetteries et points d'apport volontaire. Informations sur le tri et	OOR, détaillé	Accompagnement du changement

				l'organisation du service. Jeu questions-réponses.		
Benchmark valorisation déchets	2005	Elus, agents, usagers	Comparer et positionner la performance de la communauté en matière de valorisation des déchets	Questionnaire envoyé aux homologues d'autres communes et agglomérations	OOC, détaillé	Accompagnement du changement, indicateurs d'efficacité
DGA Transports et infrastrcutures						
Direction Tramway						
Cellule OPC	2005	Elus, DGS, maître d'œuvre	Renforcer le contrôle de la direction sur ses maîtres d'œuvre	Recrutement de nouveaux agents, mis en place d'une réunion hebdomadaire interne.	OM, détaillé	Normer les comportements
Chalets d'écoute des habitants	2003	Tous publics	Informer sur site les habitants de l'avancée des travaux et recensement des plaintes et nuisances occasionnées	9 agents répartis sur 5 sites.	OOR, cadrage	Accompagnement du changement
Traitement des réclamations	2004	Riverains des travaux	Ecoute des doléances et évaluation des indemnisations.	2 agents à plein temps	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel
Réunion avec les fédérations d'entreprises	2003	Ensembles des entreprises liées au déroulement des travaux	Ecoute des doléance et évaluation amiable des indemnisations	Réunion mensuelle en centre ville.	OOR, détaillé	Accompagnement du changement
Voyages découverte Tramway	2003	Commerçants riverains des travaux	Montrer aux commerçants réfractaires les retombées bénéfiques d'un tramway, en allant à la rencontre de leurs homologues dans des villes où le	Un à deux déplacements dans l'année d'une dizaine de commerçants	OOR, cadrage	Accompagnement du changement

			tramway est opérationnel			
Direction déplacements, transports et stationnement						
Pilotage par indicateurs de performance	2005	Elus, DGS, responsables et agents du service, délégataires	Rendre visible la qualité de la gestion communautaire auprès des autres collectivités et parties prenantes. Contrôler et superviser les délégataires	Ensemble d'indicateurs relatifs au coût du service, à sa qualité, à sa fréquentation et son accessibilité et à la satisfaction des usagers.	OM, détaillé	Investigation du fonctionnement organisationnel, normer les comportements. Indicateurs, d'efficience, d'efficacité, de qualité et d'impacts
Enquêtes de satisfaction	2004	Participants : usagers des transports publics. Destinataires : responsables et agents du service, DGS et élus	Mesurer les niveaux de satisfaction des usagers et identifier les facteurs explicatifs de la satisfaction. Afin de sanctionner le délégataire et de mettre en place des mesures correctrices.	Enquête téléphonique annuelle auprès des usagers (abonnés et occasionnels) réalisée par un prestataire externe. Les niveaux de satisfaction sont présentés sous forme de *mappings* priorisant les éléments plus ou moins déterminants.	OOC, détaillé	Normer les comportements, indicateurs d'impacts
Rapport trimestriel	2005	Elus et DGS	Rendre compte de l'activité du service.	Document de synthèse de vingt pages, contenant une vingtaine d'indicateurs	OOC, détaillé	Indicateurs, d'efficience, d'efficacité, de qualité et d'impacts