



HAL
open science

Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics

Christophe Maurel, Christophe Favoreu, Damien Gardey, David Carassus

► To cite this version:

Christophe Maurel, Christophe Favoreu, Damien Gardey, David Carassus. Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics. 6ème Journée d'Etude en Contrôle de Gestion de Nantes, Feb 2014, nantes, France. hal-03058265

HAL Id: hal-03058265

<https://hal.science/hal-03058265v1>

Submitted on 11 Dec 2020

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

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

6^{me} journée d'étude en contrôle de gestion de Nantes,
« Le pilotage des services publics »,

Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics

Maurel Christophe, Favoreu Christophe, Gardey Damien, Carassus David

Résumé :

Les démarches locales de performance se sont développées dans les collectivités françaises parallèlement à la LOLF dans les administrations d'Etat. Ces démarches, qui s'inscrivent dans le *New Public Management*, visent à améliorer le pilotage des structures et services publics selon des logiques d'efficience, d'efficacité et de lisibilité de l'action publique (Behn 2003). A partir d'une grille d'analyse, reprenant les pratiques associées aux démarches de performance au sein de collectivités « avancées », nous analysons les impacts observés et montrons que l'orientation de ces nouveaux modes de management est principalement interne avec un objectif premier d'économies de ressources financières.

Mots-clés : collectivités locales, démarche de performance, pilotage, performance, service public

Abstract :

Local approaches to performance are developed in French authorities with a financial law in state administrations. These modifications, as part of the New Public Management, aim to improve the structures' management and many effects can be expected (Behn). From a guideline resuming the characteristics of the performance practices in "advanced" local authorities, we analyse the impacts observed and show that the management by the performance has endogenous effects with a main goal of saving (financial) resources.

Key words: local governments, performance, management system

Introduction

Au début des années 1990, Meyssonier (1993) étudiait le système de contrôle de gestion dans les collectivités françaises et concluait à un "développement faible et inégal des outils de contrôle de gestion", avec néanmoins des développements intéressants dans des communes dites « innovantes ». Cependant, sous l'influence au niveau de l'Etat du développement de démarches de rationalisation telles que la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF, 2001) et la Revue Générale des Politiques Publiques (RGGP, 2004), les collectivités, qui ont vu leurs ressources se raréfier, se sont orientées au cours des années 2000-2010 vers des "démarches de performance" (terme utilisé par le Guide méthodologique pour l'application de la LOLF, 2004). Ces démarches, volontaires, ne concernent qu'une centaine de collectivités françaises (villes et départements principalement) selon les rapports de l'AFIGESE (Association Finances GESTion et Evaluation des collectivités) et l'enquête de Carassus et Gardey (2009), mais elles témoignent d'une volonté d'amélioration de la gestion des ressources et du pilotage des structures publiques.

Des études conduites sur les démarches de performance des collectivités locales françaises et anglo-saxonnes (Guthrie et al. 1999, Christensen et Yoshimi 2003, Melkers et Willoughby 2005, Carassus et al. 2012), ont décrit les pratiques et analysé les facteurs clés de succès attachés à leur mise en œuvre. En revanche les effets réels des démarches par rapport aux enjeux de pilotage des services publics n'ont pas été abordés. Or les démarches de modernisation des pratiques managériales des collectivités locales entraînent des effets voulus et induits, directs et indirects sur le fonctionnement de l'organisation. Alors que de nombreuses recherches s'intéressent à l'évaluation de la performance publique (Melkers et Willoughby 2005, Martin et Smith 2005, Greiling 2006, Poister et Streib 1999, Carassus et al. 2012) la nécessité de réaliser une analyse des effets et impacts des démarches de performance sur le pilotage des services publics s'accroît (Taylor 2006). Des questions qui se posent alors quant à l'utilité et l'utilisation de données collectées dans le cadre des "démarches de performance" : Quelle(s) utilisation(s) est faite de cette information et de ces indicateurs ? Plus précisément, les informations collectées dans le système de gestion nourrissent-elles vraiment les processus de décision et le management des ressources et des programmes publics ?

Nous proposons d'étudier les démarches initiées dans des collectivités qualifiées d'innovantes et de vérifier les effets obtenus. La méthodologie mobilisée dans le cadre de cette étude correspond à celle des cas exemplaires (Miles et Huberman 2003) dans le sens où le recueil de données nécessite des cas de collectivités ayant déjà développé des démarches de

modernisation visant un management par la performance. L'intérêt de cette méthode consiste à mettre en évidence des pratiques considérées avancées au sein des cas afin d'en retirer un enseignement avant une institutionnalisation au sein des structures proches. Aussi, pour répondre à notre questionnement sur l'utilité du management par la performance, nous utilisons les données issues de quatre collectivités: deux des douze communes innovantes étudiées par Meyssonier (op.cit.) et deux conseils généraux considérés innovants parmi les collectivités membres de l'AFIGESE.

Une première partie expose les effets attendus des démarches de performance (DP) et la seconde les résultats des visites de cas, avant une discussion sur le lien entre les données collectées et le pilotage.

1. Des démarches principalement orientées vers une logique endogène

Après avoir présenté les enjeux des démarches de performance, nous exposons les résultats des expériences menées et qui indiquent une orientation les rendant problématiques pour l'obtention d'effets concrets.

1.1 Les démarches de performance comme un élément essentiel du système de pilotage

Les DP s'appuient sur un système de pilotage pour remplir leurs objectifs. Ces derniers peuvent être divers (Behn 2003) mais surtout le contenu du système de pilotage doit être suffisamment large pour permettre son utilité.

Le système de pilotage correspond selon Bouquin (2010, p.214) à l'unité de direction et vise à prendre des décisions (généralement stratégiques). Ce système est alimenté par le système d'information, lequel, par les données qu'il contient, peut privilégier les décisions vers l'interne (le fonctionnement de l'organisation) ou vers l'environnement externe selon les choix faits par l'équipe de direction. Dans le secteur public, et notamment en référence à la double fonction de production des organisations (Gibert 1986), on peut donc avoir des démarches de performance privilégiant une aide à la décision dans une logique endogène (mieux allouer les financements) ou bien exogène (améliorer la qualité des services publics ou mieux répondre aux besoins des populations). A ce titre, en France, le guide de la LOLF (op.cit.) qui présente les principes pour introduire une DP dans une organisation publique mentionne trois types d'objectifs stratégiques à poursuivre : l'efficacité de la gestion, l'efficacité socio-économique, et la qualité des services. Nous retrouvons ici le souhait du législateur d'aborder dans la démarche, et par conséquent dans le système de pilotage, les fonctions de production interne et externe des

organisations. Cette volonté rejoint le cadre général du management par la performance développé dans les principes du NPM et repris par exemple aux Etats-Unis (rapport du nasbo 2010¹, Moynihan 2006) et d'autres pays anglo-saxons (Australie, Angleterre...), où les démarches de performance, outre l'aide à la décision, visent à améliorer le management des ressources, des politiques publiques ainsi que la gouvernance démocratique.

On perçoit qu'à travers les démarches de performance c'est l'ensemble du fonctionnement de l'organisation qui est concerné, et pas seulement la chaîne de la décision ou le système de mesure. La doctrine du NPM sous-jacente (Moynihan 2006) vise une modernisation de l'organisation au travers l'introduction de mécanismes issus du secteur privé (synthèse de Hood 1995 ou Schick 1999) avec des résultats variés dans les premiers Etats ayant instaurés les recommandations. Les adaptations et ajustements effectués dans les années 2000, avec un enrichissement des premières références par la théorie du *stewardship* et de la démocratie participative, incitent à s'interroger actuellement sur les effets extra financiers de ces démarches de modernisation des organisations publiques, initiées dans l'ensemble des pays développés.

Afin de répondre aux objectifs d'aide à la décision et management des ressources, relativement à la fonction interne et au tryptique CQD, des données liées aux coûts et la qualité des processus internes sont attendues. Ainsi, les indicateurs de performance sont amenés à couvrir différentes dimensions, à s'intéresser à la stratégie en intégrant éventuellement un caractère qualitatif (Kaplan et Norton 1992) tel que la qualité des processus. Cependant, suivant Atkinson et al. (1997) les indicateurs de performance résultent souvent du système comptable qui génère et communique des informations financières. Or celui-ci n'est pas structuré pour communiquer les informations pertinentes de prise de décision à l'intérieur de l'organisation.

Concernant la fonction de production externe, on s'intéresse ici aux externalités produites par les organisations publiques et donc à l'efficacité des actions et leur pertinence sur le territoire. Cependant, là encore, des difficultés apparaissent pour les organisations en termes techniques (les mesures et évaluations) et politiques (la transparence à accorder aux données et informations, le jugement effectué).

Aussi des auteurs s'intéressent aux facteurs qui amènent les indicateurs de performance, et plus largement les démarches de performance, à servir à la prise de décision. A l'aide d'une enquête par questionnaire s'intéressant à l'utilisation des données pour l'amélioration des services publics, Ammons et Rivenbark (2010) montrent que trois critères sont nécessaires pour rendre

¹National Association of State Budget Officers, 2010, A Performance Management Framework for State and Local Government - at: <http://www.nasbo.org/publications-data/>

les données utiles : des mesures attendues par les responsables, la volonté des responsables de se comparer, et l'intégration des indicateurs de performance dans les systèmes de gestion.

Ce résultat confirme l'étude de Taylor (2009) portant sur l'administration australienne quand elle indique une faible utilisation des données issues des démarches de modernisation et constate que les indicateurs de performance servent davantage à répondre à des exigences en matière de rapports externes (reporting légal) qu'à améliorer le fonctionnement interne. Ceci s'expliquerait par des problèmes techniques (caractéristiques des agences, collecte des bonnes informations) et dans une moindre mesure par des contraintes politiques et organisationnelles.

1.2 Le constat d'une logique endogène

Nous avons vu qu'au travers des démarches de performance, l'organisation publique peut s'orienter vers des finalités diversifiées, que Behn (2003) synthétise en huit verbes : évaluer, contrôler, planifier, motiver, promouvoir, célébrer, apprendre et s'améliorer. Cependant, il n'est pas possible de toutes les atteindre, ce qui implique des choix tant dans le système de pilotage que de mesure. En outre, alors qu'une diversité de buts est possible, et souvent affichée dans les démarches des organisations publiques, apparaît un objectif ou un usage spécifique. Ce constat correspond aux résultats de recherches tant dans les pays anglo-saxons qu'européens (Greiling, 2006 ; Osborne 1993 ; Benito et al. 2010 ; Taylor 2007, Carassus et al. 2012), où les démarches de performance apparaissent comme des systèmes de mesure de performance recherchant prioritairement une efficacité accrue. Cet objectif, quasi généralisé, de recherche d'économies financières achoppe néanmoins sur de nombreuses difficultés mises en évidence dans les mêmes recherches (complexité d'une traçabilité des charges pour obtenir un coût, d'une définition d'indicateurs à la fois pertinents, fiables et mesurables, de la prise en compte de la multidimensionnalité des activités, de leurs impacts et des indicateurs qui y sont associés, etc..).

Nous retrouvons ces idées dans les travaux s'inscrivant dans le champ théorique du *New Public Management* (Hood 1995) où les résultats montrent que les démarches de performance ont pour objectif et permettent des efforts financiers (Olson et al. 1998).

Plus spécifiquement en France, au sein des organisations publiques françaises, nous pouvons distinguer deux approches de développement des indicateurs de performance (IP) : soit une approche réglementaire des IP fondée sur la LOLF, qui privilégie une conception exhaustive de la performance à travers le recours à trois catégories d'indicateurs ; soit une approche politique des IP, correspondant à l'amélioration de la prise de décision des élus, et la légitimité institutionnelle (communication externe de la structure). Parmi ces deux approches, une

recherche menée en France sur des collectivités (Maurel et al. 2011) montre que les démarches de performance volontaires des collectivités françaises sont fortement inspirées de la LOLF, avec des IP mesurant l'efficacité de la gestion. Le recours à des indicateurs internes, plutôt qu'externes (la qualité de l'offre, la satisfaction des bénéficiaires, etc.), correspond à un choix pragmatique d'obtention de l'information (plus aisé en interne), à la nature des systèmes d'information technique existants (le système de comptabilité générale oriente les systèmes d'information à travers la nomenclature comptable et budgétaire), mais aussi, éventuellement, aux enjeux actuels sur la rareté des ressources. Le système d'information des collectivités est donc principalement orienté vers l'organisation et non son environnement (approche territoriale).

Ce cadre légal diffère de celui des collectivités anglo-saxonnes où par exemple en Angleterre les *Public Sector Acts* (PSA) contrôlent de manière obligatoire les organisations publiques locales en établissant des exigences minimales de service et en publiant des indicateurs de performance, mais des similitudes existent. L'enquête de Melkers et Willoughby (2005) sur les villes américaines montre que les mesures de performance ont des effets sur la communication entre les instances internes (effet sur les processus internes), mais influencent peu le processus décisionnel et de fait les stratégies des élus. Dans le même sens, Moynihan (2013) note dans les agences américaines le faible lien, voire la déconnexion entre le système de décision et la gestion par la performance.

Tableau 1: Synthèse de l'analyse théorique des effets et impacts des démarches de performance.

Effets des décisions s'inscrivant dans une logique endogène	Effets des décisions s'inscrivant dans une logique externe
<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure allocation des ressources, notamment budgétaires (économies financières, désendettement) • Amélioration du fonctionnement : mutualisation, transversalité, réduction des délais. • Amélioration de la communication : reporting interne et externe (tutelle) 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la satisfaction des usagers-citoyens-contribuables par la qualité des services publics, une meilleure réponse aux besoins de la population (pertinence des actions sur le territoire) • Amélioration de la communication envers l'ensemble des parties prenantes

Après avoir présenté les enjeux des démarches performance, nous pouvons nous interroger sur leur utilisation effective et leur intégration aux processus de décision politiques et administratifs dans le cadre des collectivités françaises.

2. Etude empirique des effets des démarches locales de performance

L'objet de cette analyse est de caractériser successivement les différentes composantes opérationnelles et techniques des démarches de performance, la nature des informations collectées, et l'utilisation effective de ces dernières dans la prise de décision et le management des ressources. Après une présentation la méthodologie d'analyse retenue, nous exposons notre analyse des cas étudiés.

2.1. La méthodologie retenue

Afin de répondre à notre problématique nous avons choisi de recourir à la méthode des cas. L'analyse multi-site permet en effet à la fois de recueillir des données contextuelles et d'effectuer des comparaisons parmi les organisations étudiées. Les cas retenus correspondent à des collectivités françaises considérées comme innovantes en matière de pratiques de management. Les organisations correspondent à des structures autonomes, où la démarche de performance, ou de modernisation, est volontaire, à la différence des administrations.

La sélection des cas a été opérée à partir de leur réputation (les cas sont choisis d'après la recommandation d'experts) et ont été retenus des cas « extrêmes » selon la stratégie d'échantillonnage de Miles et Huberman (2003). Ces cas permettent « l'apprentissage à partir de manifestations inhabituelles du phénomène étudié ». En l'espèce, il s'agit de collectivités engagées dans la gestion par la performance, ayant initié depuis quelques années des démarches de performance, ce qui permet d'en étudier les effets.

Les collectivités visitées font références à celles identifiées par Meyssonier (op.cit.) comme innovantes il y a 20 ans (cas n°1) et à d'autres qualifiées d'innovantes dans les colloques de l'AFIGESE (cas n°2, 3, 4). Nous obtenons ainsi deux villes et deux conseils généraux pour illustrer les effets des démarches de performance dans les collectivités françaises. L'approche par les cas ne permet pas de généraliser les résultats mais donnent un sens au sujet étudié, et par le biais des cas "exemplaires" nous obtenons les pratiques de collectivités "avancées" nous permettant de discuter d'observations concernant prochainement de nombreuses structures.

Notre étude empirique se fonde sur la grille d'analyse des démarches locales de performance de Carassus et al. (2012), qui recommande la prise en compte de quatre thèmes : les systèmes de planification, de responsabilisation et d'évaluation ainsi que les modalités d'intégration des acteurs. Nous reprenons ici ces quatre sous-systèmes pour caractériser les démarches de performance selon une analyse des pratiques existantes, des indicateurs retenus, et des effets/impacts observés.

Cette grille d'analyse est présentée pour chacun des cas en synthèse de l'audit effectué, après avoir exposé la démarche de la collectivité. Les données collectées proviennent d'entretiens semi-directifs menés auprès des directeurs généraux, des contrôleurs de gestion, et des évaluateurs-auditeurs lorsqu'ils existent, ainsi que d'une étude documentaire des rapports annuels. Les entretiens ont porté sur les éléments de la grille, à savoir les pratiques et indicateurs associés à la démarche et les effets obtenus. Parallèlement les documents (rapports d'activité, tableaux de bord, fiches actions, compte rendu de réunions de comités de direction..) ont permis de préciser, compléter et parfois nuancer les discours tenus et permettre ainsi un échange sur la portée des éléments écrits. La grille d'analyse renseignée est donc une synthèse de ces sources de données primaires et secondaires.

2.2. Cas n°1: Une commune « innovante » en termes d'analyses financières et organisationnelles

La ville A. a été considérée comme collectivité « innovante » en 1990 par Meyssonier pour sa méthode de calcul de coût généralisée aux différentes activités (1000 centres de coûts alimentaient un système permettant un calcul de coût quasi complet par la méthode des centres d'analyse sur l'ensemble des actions menées). L'auteur synthétisait son analyse sur la ville en soulignant une culture de gestion très forte au niveau des cadres et une palette complète d'outils de gestion à dominante analytique.

Au cours des années 2000, la ville s'est développée en districts et a créé une Communauté d'agglomération (statut de Métropole), ce qui a modifié son fonctionnement et son système d'information. Une démarche de modernisation et de performance a été initiée par un nouveau contrôleur de gestion en 2008 pour adapter le SI et simplifier le système de calcul de coût. La « démarche de performance » provient d'une initiative du directeur général de la ville, développée par le contrôleur qui l'élargit à l'agglomération, aux satellites et CCAS, puis relayée par le maire, avec actuellement un portage dans chaque direction. Cette démarche consiste depuis 2006 en un travail sur les centres de coûts (comptes d'exploitation par service-Centres de Responsabilités et prix de cession), relié en 2008 au système budgétaire, et en 2009

en une responsabilisation croisée par l'instauration d'un dialogue de gestion entre les responsables de services avec fixation d'objectifs annuels. Fin 2013, une amélioration du système d'information ayant pour objectif de remonter des informations consolidées des différentes entités est en cours de développement. L'objectif principal reste toujours la maîtrise des dépenses, mais sont attendues également des informations plus variées et pertinentes pour le maire, le directeur général, les élus de la majorité et les services opérationnels.

En reprenant notre typologie des systèmes de planification, de responsabilisation et d'évaluation, nous détaillons les pratiques et leurs effets :

- le système de planification a été développé par le contrôleur sur demande du directeur général: la présentation du budget se fait par programmes d'actions (approche Mission, Programme, Actions – MPA) avec les données d'objectifs, les coûts et parfois les impacts sur le territoire. Un programme des investissements matériels et des ressources humaines (effectifs et compétences) est présenté pour quatre années et mis à jour chaque fin d'année. Ces calculs de coûts complets par programme et objectifs associés ont permis de développer une véritable maîtrise des coûts. Néanmoins, les informations du système de planification stratégique et opérationnelle ne servent qu'à éclairer les prises de décisions des élus de la majorité.
- le système de responsabilisation a également été développé par le contrôleur avec la mise en place d'une réunion annuelle de budget et d'objectifs avec chaque responsable de centre de coût, une réunion mensuelle sur les résultats mesurés, et une évaluation des agents permettant l'attribution au mérite de primes collectives et de promotions individuelles. Le contrat passé avec les services lors de la réunion annuelle a également permis une maîtrise des coûts.
- le système d'évaluation comprend quant à lui une variété d'indicateurs. Le système de mesure pour calculer les coûts des actions et les prestations internes a été simplifié (une centaine de centre de responsabilités sont maintenant identifiés au lieu des 1000 il y a 10 ans). Les mesures portent sur différentes dimensions de la performance locale : outre l'efficacité de la gestion et la consommation des enveloppes budgétaires, sont pris en compte le degré de satisfaction des usagers après chaque événement, la satisfaction du personnel, la qualité des prestations en terme de pertinence. Les évaluations des politiques publiques ne sont pas automatiques, faute de moyens, mais des audits ponctuels sont menés par les services opérationnels.

Tableau 2 : grille de synthèse du cas n°1.

Eléments de la démarche de performance	Pratiques existantes	Effets et impacts
Système de planification	Présentation budgétaire en MPA; Budgets par CDR (comptes d'exploitation des centres de coûts)	Meilleur suivi des coûts, allocation plus précise
Système de responsabilisation	Par CDR : Réunion annuelle de budget et d'objectifs ; Par agents: évaluation annuelle	Stabilité des charges de fonctionnement; Meilleure compréhension des actions; Gestion des carrières facilitée
Système d'évaluation	Evaluation des dispositifs internes (photocopies...) Evaluation financière (coûts complets et PCI) et organisationnelle (1p. par CDR)	Préparer le rapport d'activité annuel largement distribué; Pertinence des politiques publiques sur territoire; Maitrise des coûts (hausse inférieure aux produits fiscaux)
Modalités d'intégration des acteurs	Tout le monde est concerné (ville, aggro, satellites, ccas..).Les pilotes sont le service Conseil de gestion avec un correspondant par service	Acceptation de la démarche

A ce jour de nombreuses pratiques de pilotage sont ainsi mises en œuvre et montrent la volonté de recherche d'économies financières avec cependant un effet sur les décisions très limité.

Au total, l'initiation de la démarche de performance la ville A s'est construite sur le développement de la comptabilité de gestion, puis, grâce à un appui de l'exécutif et du directeur. Une décentralisation des pratiques de gestion acceptée par les différents acteurs s'est imposée à l'ensemble de l'organisation administrative.

2.3. Cas n°2: Un conseil général "innovant" en terme de projet de pilotage, néanmoins restreint en l'état à un niveau financier

Ce conseil général, situé dans le grand ouest de la France, a initié une démarche en 2005 appelée « Nouvelle gouvernance », dont l'objectif était de moderniser le fonctionnement de la

collectivité en développant un pilotage global intégrant des dispositifs de planification, de responsabilisation, d'évaluation multicritères, et impliquant dans son implémentation l'ensemble du corps politique et administratif. Consécutivement en 2009 fut instauré un dispositif de réduction des coûts, appelé « Radioscopie », visant une révision générale des politiques menées. Cette dernière démarche n'a pas donné lieu à l'ensemble des propositions de l'administration : la moitié des économies prévues seulement a été mise en œuvre, mais des élus se sont appuyés sur les propositions pour annuler ou modifier des actions publiques. Les économies réalisées ayant été insuffisantes, un système de « budget serré » a été instauré: les enveloppes budgétaires correspondent au meilleur taux de réalisation des programmes des trois dernières années et leurs montants sont figés (pas de réévaluation possible par principe, ce qui implique des mutualisations entre services en cas de dépassements budgétaires). Ces démarches de modernisation s'inscrivent dans une recherche d'économies qui permet en 2013 au Conseil Général d'avoir une capacité d'autofinancement et des marges de manœuvre budgétaires. Cependant, la dynamique des modernisations introduites depuis 2006 est retombée : l'équipe de direction, qui avait impliqué les élus, s'est relativement désengagée de la démarche, et les élus sont apparus peu demandeurs de changements. Les objectifs poursuivis à travers les outils de pilotage de la performance restent ainsi en l'état hiérarchisés en premier lieu par le maintien de l'évolution des dépenses et dans un second temps par l'amélioration de la prise de décision des élus (par l'intermédiaire d'audits sectoriels dans le domaine scolaire, les transports, les personnes âgées, les aides sociales).

En 2013, le système de planification permet de présenter les programmes d'investissements et du personnel à un horizon de quatre ans. Parallèlement, le budget structuré en missions-programmes- actions (MPA) promeut une meilleure adéquation des actions avec les attentes du terrain (suppression d'actions peu utiles) et une maîtrise des coûts (budget stable sur trois ans).

Concernant le système de responsabilisation, rien n'est formalisé à ce jour: un projet de service existait avec des primes collectives en fin d'année liées à l'atteinte des objectifs. Cependant, ce dispositif a été arrêté en 2010 et l'entretien annuel d'évaluation des agents aborde seulement les objectifs de carrière. Les directeurs ont une réunion annuelle avec le DGS et le contrôleur pour fixer les objectifs opérationnels de l'année, mais la taille réduite de la collectivité permet des nombreuses rencontres, informelles, entre les directeurs et les élus où les objectifs et les résultats des MPA sont abordés et les écarts sont remontés aux directeurs via les élus locaux : *"ce qui, à défaut de responsabiliser, rappelle à l'ordre en termes de coûts, qualité et délais"* (contrôleur). Par ailleurs, un projet de plateforme informatique collaborative pour janvier 2015

devrait responsabiliser les cadres en termes de délais et de coûts sur l'ensemble des projets menés, puisque, selon le contrôleur et le DGS, l'échange facilité des fichiers de travail a pour but des gains de temps et de productivité.

Le système d'évaluation des actions est peu développé en interne, la collectivité débutant dans l'évaluation des dimensions extra-financières et ayant l'habitude faire appel à des prestataires externes pour ses audits ou démarches de modernisation. Ainsi, selon le contrôleur de gestion : *"les évaluations pour l'offre de services publics et l'aspect territorial sont rares car coûteuses, même si réflexion sur la démarche évaluative existe"*. En 2013, le contrôleur *"(je) travaille à définir nos impacts: on cherche un lien de causalité entre nos actions et quels indicateurs prendre. On s'éloigne des indicateurs LOLF et on recherche dans les données existantes"*. Ces indicateurs viennent enrichir un *"recueil annuel de fiches programme, avec des indicateurs associés à chaque programme des 11 missions identifiées, soit le coût et l'activité des 35 programmes ; et on a rajouté un certain nombre de données contextuelles, un tableau swot, et avec cela les élus peuvent prendre des décisions et tenir une discussion intéressante"*. Ainsi, les élus ont davantage d'informations pour prendre des décisions (des séminaires sont organisés par l'administration pour leur faire prendre conscience des enjeux de performance), mais l'effet principal des démarches entreprises reste la réalisation d'économies financières.

Tableau 3: grille de synthèse du cas n°2.

Eléments de la démarche de performance	Pratiques existantes	Effets et impacts
Système de planification	Présentation budgétaire personnalisée (adaptation des budgets par action et coûts par programme) ; PPI et plan de RH (GPEC) sur 4 ans	Meilleur suivi des coûts, Meilleure compréhension des actions Economies des frais de fonctionnement
Système de responsabilisation	Budget base zéro par service	Récupération de marges de manœuvre financière; Mutualisation de services
Système d'évaluation	Evaluation par des prestataires de certaines	Préparer le rapport d'activité annuel largement distribué;

	politiques (sociales, services techniques...) Localisation des bénéficiaires Evaluation financière (coûts quasi-complets),	Ajustement des politiques publiques sur le territoire; Maîtrise des coûts (dépenses stabilisées)
Modalités d'intégration des acteurs	Tout le monde est concerné (agents, élus, satellites). Les pilotes sont le contrôle de gestion et le DG.	Acceptation de la démarche

2.4. Cas n°3 – Un pilotage financier et managérial de l'action politique

Après le lancement non aboutit d'une démarche de performance en 2007 expliqué notamment par un manque de dynamique institutionnelle, ce Conseil Général, situé dans le sud de la France, sous l'impulsion de son Président et de son DGS, a lancé un nouveau dispositif de gestion par les objectifs, en formalisant une segmentation stratégique-opérationnelle en Politiques-Missions-Actions (approche LOLF). Cette volonté de renforcer la connaissance du coût, des résultats et de l'impact des politiques publiques provient principalement d'une anticipation de difficultés financières dans un contexte de crise, ne permettant plus d'assurer durablement l'ensemble des services publics. Un travail de priorisation des politiques publiques, couplé à une rationalisation des processus organisationnels et managériaux, est mené grâce à cette démarche de performance. Il s'agit selon le DGS de « *libérer l'intelligence d'expertise au profit du collectif* ». Dans cette optique, le CG a procédé à une refonte de son organigramme autour de sa segmentation stratégique : les directions générales correspondant aux politiques, les directions et services intermédiaires représentant les missions. L'opérationnalisation des orientations politiques se traduit par la formalisation de fiches « actions » définies de manière concertée entre Directeurs et services. Ces fiches actions présentent les finalités et caractéristiques de l'intervention des services dans la mise en œuvre des politiques publiques, étayées d'indicateurs financiers d'activité et de résultats. Elles fournissent une aide aux élus dans le pilotage des politiques publiques, et aux directions / services dans leur mise en œuvre opérationnelle.

Relativement au système de planification, la segmentation stratégique est cohérente avec l'organisation des services et est rattachée au budget au niveau des actions, avec une possibilité

de lecture par missions et politiques. L'ensemble des documents budgétaires est ainsi présenté sur la base de la segmentation stratégique en complément de la lecture obligatoire par fonctions. Cela permet aux élus d'appréhender les coûts des politiques publiques, à l'exception des charges de personnel, des charges indirectes, et des services support, qui font l'objet d'une segmentation de services « supports ». L'analyse budgétaire du coût des politiques publiques commence à être complétée par des indicateurs financiers, d'activités et de résultats au travers de fiches action. Néanmoins, en l'état, une faible majorité utilise ces outils de pilotage dans leur prise de décision.

En termes de responsabilisation, les fiches action par service sont l'outil de dialogue et de contrôle. Concernant le système d'évaluation, en émergence, il se limite pour l'instant à une vision endogène de l'organisation avec des indicateurs financiers.

Concernant enfin les modalités de pilotage de la démarche du CG, celle-ci est pilotée le comité de direction et une cellule d'animation composée de trois conseillers du DGS, en relation avec les élus et les services supports.

Tableau 4: grille de synthèse du cas n°3.

Eléments de la démarche de performance	Pratiques existantes	Effets et impacts
Système de planification	Présentation budgétaire personnalisée (MPA); Adaptation des budgets par services	Meilleur suivi des coûts; aide à la prise de décision financière
Système de responsabilisation	Fiches action par services	Maîtrise des coûts (dépenses stabilisées) et de l'activité
Système d'évaluation	« Evaluation » (financières, réalisations, état d'avancement) des actions et politiques (sociales, services techniques..)	Préparer le rapport d'activité annuel largement distribué; Maîtrise des coûts (dépenses stabilisées)
Modalités d'intégration des acteurs	Tout le monde est concerné (agents, élus).Les pilotes sont	Acceptation de la démarche

	le comité de direction et contrôleurs.	
--	---	--

2.3. Cas n°4: Une commune implémentant par phase une démarche impactant l'ensemble des dimensions de la performance

Cette ville du sud de la France a lancé en 2007 une démarche globale de performance « La Glob » inspirée des principes de la LOLF. Ce choix provient d'une initiative concertée entre élus et Direction Générale des Services. Les finalités de cette démarche sont tant internes dans la maîtrise des dépenses et l'amélioration des processus managériaux et de gestion, qu'externes dans l'amélioration de la qualité de service et d'impacts en terme de développement durable. L'implémentation de cette démarche repose sur un processus incrémental débuté en 2007 avec la définition du cadre stratégique de la démarche de performance selon une segmentation en politiques/secteurs/programmes/opérations, puis poursuivie en 2012 avec la création d'une direction de l'évaluation et de la performance dédiée à l'appui à la performance auprès des services.

Ainsi, en terme de planification stratégique, depuis 2007 et dans une visée stratégique et un cadre politico-administratif, les directeurs généraux ou directeurs de service responsables de secteur écrivent leurs PAP en concertation avec leurs élus. Ces PAP présentent les objectifs du secteur, éventuellement des indicateurs de performance associés, ainsi que le budget prévisionnel. Ils sont coordonnés par un Responsable Administratif et Financier (RAF) et transmis au Directeur Général des Services. Ces PAP sont par la suite discutés et validés de manière concertée entre élus référent, responsable de secteur, Directeur de la Direction Evaluation et Performance (DEP), et direction générale. Les responsables de PAP sont invités à suivre une méthodologie de définition d'indicateurs d'analyse se fondant sur les principes de la LOLF (efficacité socio-économique, qualité de service, efficience organisationnelle) auxquels sont rajoutées des finalités humaines relatives au développement des compétences, ainsi qu'exogènes en terme de développement durable (en lien avec leur agenda 21). Néanmoins, dans la mise en œuvre, le directeur de la DEP met en évidence la faiblesse actuelle de formalisation de ces différents types d'indicateurs en évoquant qu'il « *faudrait que les directions pour le prochain mandat soient plus présentes pour élaborer les indicateurs permanents de chaque secteurs* ». Au total, concernant les acteurs impliqués dans la définition du cadre stratégique de la ville, nous pouvons noter une démarche intégrant fortement les élus et directions dans la formalisation d'objectifs, qui sont néanmoins impliqués de manière plus

nuancée dans la formalisation d'indicateurs de performance, ces derniers étant définis au niveau des services. Ainsi, à un niveau opérationnel, les services selon le management réalisé par leur direction, définissent en coordination avec le RAF des indicateurs de gestion servant au pilotage de leur activité ; ces derniers ne remontant pas toujours dans les PAP associés.

Concernant la responsabilisation des acteurs de la ville dans la démarche de performance, les élus et directions générales sont impliqués à un niveau stratégique, et les services par l'intermédiaire de leur RAF associés à un niveau opérationnel. Les RAF symbolisent cette responsabilisation politico-administrative en constituant la courroie de transmission entre les niveaux stratégiques (élus et Direction générale) et opérationnels au travers de la définition des PAP et des RAP, et en étant mobilisés sur tous les sujets de gestion de la direction en lien avec les directions/services supports. Afin d'appréhender le niveau de compréhension et de responsabilisation des managers intermédiaires autour de la démarche de performance, sera réalisée une évaluation auprès de ces derniers fin 2013-début 2014. L'appréhension des résultats de cette enquête par le Directeur de la DEP est que *« beaucoup de managers intermédiaires ne se sont pas suffisamment associés à la démarche de performance de gestion par objectifs ce qui pourrait créer des problèmes en terme de performance car ce sont eux qui font le lien entre stratégie et opérationnel, et c'est là que se joue la performance »*. Ainsi, si la première condition de performance résulte de la définition d'objectifs clairs, formalisés et partagés entre élus et direction générale, la seconde condition tient à sa déclinaison et sa mise en œuvre sur le terrain. La responsabilité de l'opérationnalisation de la démarche incombe au directeur de secteur : *« c'est à lui de diffuser la culture de gestion au sein de sa direction, et notre responsabilité est de les aider. Cela constitue un point d'amélioration actuel »* (Directeur de la DEP). Néanmoins, en terme de responsabilisation managériale, le dialogue de gestion instauré au moment de la définition des objectifs revêt un enjeu managérial au-delà de la notion de performance qui est relative (*Le partage d'information sur le sens de l'action constitue une valeur en soi en termes de reconnaissance et de motivation*, Directeur de la DEP).

Concernant la responsabilisation des agents, la ville a instauré au-delà de la notation individuelle, un entretien professionnel en terme de performance, qui pourrait avoir des conséquences à terme sur le niveau de rémunération. Néanmoins, la difficulté semble de traduire les PAP en PAP individuels sans que ceci devienne une usine à gaz.

En terme d'évaluation, à un niveau stratégique, la démarche se traduit par la production de RAP dans une analyse des objectifs fixés en fonction des résultats, des indicateurs et du niveau de consommation du budget. Sont également réalisés par des prestataires externes et la DEP,

depuis 2009, des évaluations de politiques publiques (2 à 4 par an) proposées par les directions et validées par le DGS. Celles-ci analysent non seulement les impacts externes des politiques (vis-à-vis des bénéficiaires et parties prenantes), mais également les processus de réalisation d'une politique. A un niveau opérationnel, les deux contrôleurs de gestion de la DEP réalisent des calculs de coût des équipements locaux (bibliothèque, piscine), permettant d'obtenir des prospectives en coût complet et des analyses d'opportunité (gestion en régie ou en Délégation de Services Publics de la gestion et des constructions futures d'éléments du patrimoine). Parallèlement, a été lancé depuis 2009 un dispositif de calcul des coûts directs non affectés aux directions générales, tels l'énergie, le courrier, les frais de téléphonie, de reprographie, etc..., permettant de responsabiliser les consommateurs sur leurs dépenses et ainsi d'en rationaliser l'utilisation.

Concernant les impacts stratégiques de la démarche, il est à noter que même si le vote réglementaire demeure réalisé par nature, l'ensemble des documents (DOB, BP, DM, BS, CA) sont discutés au niveau des programmes et opérations au sein desquels sont ventilés l'ensemble des coûts directs générés par les politiques publiques. Ainsi, si la définition concertée d'objectifs entre élus et directions impacte positivement l'organisation des services dans une direction commune, le directeur de la DEP émet quelques réserves quant à l'influence sur la décision budgétaire des élus dans le pilotage des politiques publiques: *« est-ce que la discussion sur les objectifs au mois de juillet va beaucoup influencer les prises de décision en octobre, je ne sais pas, je pense que c'est un point à améliorer ; on perd en octobre en réalisant un arbitrage budgétaire ligne par ligne (DOB) la hauteur d'analyse politique que l'on avait en juillet lors des PAP »*. Le lien entre PAP et DOB devrait ainsi constituer la 3ème phase de mise en œuvre de la démarche de la ville dès la prochaine mandature : *«maintenant pour implanter une réelle gestion par objectif, il faut rassembler les deux : objectifs et arbitrages budgétaires, ...ceci étant nécessaire à la réussite de la démarche dans ses finalités exogènes afin qu'elle ne reste pas un exercice stratégique et budgétaire formel »*. En interne, outre la gestion des ressources, des impacts apparaissent sur le fonctionnement des services selon les RAF, et ils seront évalués par l'enquête que réalisent début 2014 trois élèves de l'INET.

Tableau 5: grille de synthèse du cas n°4.

Eléments de la	Pratiques existantes	Effets et impacts
----------------	----------------------	-------------------

démarche de performance		
Système de planification	Segmentation stratégique et définition de PAP auxquels est affecté le budget	Meilleur suivi des coûts, aide à la prise de décision financière; contrôle de l'activité
Système de responsabilisation	Elus associés au processus de définition des objectifs stratégiques ; RAF par Direction/Service ; Directeurs généraux responsables de secteur et de leur PAP ; Responsabilisation des directions sur leurs coûts directs	Consensus politico-administratif sur les orientations stratégiques ; Maîtrise des coûts (dépenses stabilisées) et de l'activité
Système d'évaluation	Evaluation des politiques publiques et des processus ; Evaluation financière (coûts quasi-complets), Perspective d'évaluation des agents	Réalisation du RAP sur la base d'évaluations objectives; Ajustement des politiques publiques sur le territoire; Maîtrise des coûts de fonctionnement (dépenses stabilisées)
Modalités d'intégration des acteurs	Intégration politico-administrative (Elus, DGS, DGA, managers intermédiaires), les pilotes sont laDEP au sein de la Direction Générale des Finances et la DG	Acceptation et intégration culturelle de la démarche

Après avoir présenté nos études de cas, nous en réalisons une analyse croisée mettant en perspective des démarches aux enjeux politico-organisationnels, mais néanmoins limités dans les faits à un niveau de maîtrise financière et d'efficacité organisationnelle.

Tableau 6 : Synthèse des résultats des effets des démarches.

	Effets internes	Effets exogènes
--	-----------------	-----------------

Cas 1 : ville	* économies financières, * meilleure connaissance des processus internes	* Communication externe institutionnelle facilitée; * localisation des bénéficiaires
Cas 2 : CG	* économies financières, * mutualisation de services, réduction de délais de traitement, * communication interne (décisions budgétaires plus partenariales)	* Communication externe facilitée envers les parties prenantes : Administrations, CRC, habitants, partenaires économiques
Cas 3 : CG	* économies financières, * responsabilisation des agents, meilleure transversalité	-
Cas 4 : ville	* Objectivation stratégique et opérationnelle, économies financières par une maîtrise des ressources et des activités, développement de la motivation (et responsabilisation) du personnel par la participation à la démarche	* Communication externe institutionnelle facilitée

3. Discussions des résultats : des démarches centrées sur la gestion des coûts et la reddition de comptes

Les données recueillies montrent que les logiques sous-jacentes aux démarches de performance émanent principalement de préoccupations économiques internes relatives à la pérennité financière des collectivités. Sur le plan managérial (en termes de responsabilisation et d'évaluation multidimensionnelle), moins d'éléments sont développés, mais des efforts pour intégrer un maximum d'acteurs sont mis en œuvre (illustrations particulières dans les cas n°2, 3 et 4).

En s'intéressant aux effets et aux utilisations des données collectées, nous montrons que les mesures portent principalement sur les économies budgétaires réalisées, permises par la réduction ou réorganisation des activités, mais concernent aussi le fonctionnement des services. Nous mettons ainsi en évidence dans un premier temps les impacts limités à un niveau endogène des démarches de performance avant d'en analyser leurs implications théoriques et managériales.

3.1. Des démarches principalement limitées à des effets endogènes

A l'analyse des études empiriques réalisées, nous constatons des phases de développement bien en deçà aux discours affichés des collectivités: si les collectivités étudiées dites « avancées » ont développé un système de planification, le système de responsabilisation et le système d'évaluation demeurent partiels. Cette observation va dans le sens d'une enquête par questionnaire réalisée durant l'été 2012 par le Conseil Général du Loiret sur les outils de pilotage de la performance dans les départements. Parmi les 16 conseils généraux répondants, cinq se sont effectivement dotés de tels outils, qui visent surtout l'aide à la décision (par une segmentation des politiques publiques, un système d'information décisionnel et des tableaux de bord élaborés en collaboration avec les directions), mais la moitié (3/5) estime que « *l'utilisation des outils n'est pas satisfaisante* ».

Cette insatisfaction pourrait s'expliquer notamment par le nécessaire respect d'un processus d'apprentissage des élus et administratifs dans la mise en place de ce type de démarche. Si en l'état les effets des démarches correspondent à une recherche d'économies financières, les finalités et enjeux apparaissent plus larges. Nous retrouvons ici les interrogations initiales de Taylor (2007, 2009) et Moynihan (2001) sur l'utilité des données issues des DP : la principale utilité des DP serait de faciliter la maîtrise des dépenses par le système d'évaluation et de planification et, pour les organismes de tutelle, de faciliter la reddition de comptes. Ainsi, confirmant les résultats de Taylor (op.cit.), Moynihan (op.cit.), Greiling (op.cit.) sur les collectivités anglo-saxonnes, les démarches volontaires de modernisation des collectivités étudiées se sont orientées vers la recherche d'économies, à travers des IP techniques et financiers, alors qu'une démarche fondée sur un système d'information comprenant des IP plus variés reliés au système de management, permettrait d'améliorer la prise de décision.

Au sein des quatre collectivités considérées comme avancées, il existe des indicateurs financiers et physiques, relativement précis sur les actions, mais le reste (les impacts, le niveau de la qualité des services rendus) est en cours d'élaboration.

Le degré d'avancement limité des collectivités étudiées peut aussi s'expliquer par le nombre de ruptures dans les démarches étudiées. Les changements d'acteurs, de priorités et d'intérêts, font que des démarches s'estompent ou ne sont plus mobilisées durant une période. Ces ruptures ou discontinuités viennent limiter l'intégration de nouvelles pratiques et ne permettent pas d'atteindre la routinisation de ces pratiques et les apprentissages évoqués précédemment. Les démarches décrites dans les cas sont récentes mais elles s'inscrivent dans un processus de modernisation que les collectivités ont développé depuis les lois de décentralisation il y a trente

ans, pour faire face notamment à un effet de ciseau (augmentation des dépenses supérieure à celle des recettes). Si l'on considère que la planification est un sous-système préalable à toute démarche de performance, alors le constat de collectivités focalisées sur cette seule étape illustre le faible développement des outils de pilotage et de modernisation intégrés depuis trente ans.

Néanmoins ces DP ont une utilité organisationnelle en améliorant (1) la connaissance des fonctionnements internes (les quatre cas), (2) la gestion de la transversalité (cas n°2 et 4), (3) la responsabilisation des acteurs (les quatre cas). En ce sens, des effets endogènes, dépassant les objectifs d'économies financières sont observés, mais rarement identifiés dans les travaux de recherche.

3.2. Implications théoriques et managériales

D'un point de vue théorique, l'article met en lumière les impacts indirects et les effets induits des DP : l'intérêt et les effets positifs des DP résideraient dans la discussion entre acteurs que ces démarches génèrent, ceci sur des bases objectivées, ainsi que dans la connaissance des actions de chacun (on se connaît mieux). Cependant, ces discours sur la participation et la connaissance objectivée sont-ils un affichage pour masquer que la démarche n'a servi qu'à des économies financières ?

Nous avons pu observer des effets médians ou indirects vis-à-vis de la prise de décision. Aussi, les recommandations managériales issues de cette recherche consistent à porter une attention soutenue aux processus permettant l'amélioration de la prise de décision : les recherches sur les liens directs entre « démarche de performance » et « la prise de décision » peuvent évincer un ensemble de pratiques, plus ou moins innovantes, permettant à terme d'améliorer la prise de décision.

En outre, en confirmant les travaux mentionnant un faible niveau de développement des pratiques managériales locales (Meyssonier, op.cit.) nos recherches nous amènent à nous interroger sur l'utilité de mécanismes d'incitation relatifs à l'adaptation dans le public de modes de management issus du secteur privé. Cependant, l'enquête de Montesinos et al. (2013) portant sur des collectivités espagnoles et italiennes montre que malgré les recommandations/obligations de l'Etat à mettre en place des IP, ceux-ci s'avèrent inutiles ou inutilisés dans les collectivités. Nous inscrivons alors cet article dans le débat portant sur l'utilité des démarches de modernisation (Taylor 2006, 2007, 2009 ; Mohynan 2006; Padovani et al.2010).

Nous pouvons également analyser le décalage entre les discours, l'affichage, et les pratiques en cours, dans le sens de l'étude de Montesinos et al. (op.cit.). Celle-ci montre notamment que la mise en place d'IP a une utilité symbolique pour les collectivités et sert principalement à répondre aux recommandations du gouvernement central. Taylor (2007) met également en exergue le fait que les IP développés pour les gouvernements centraux à Taiwan, Hong Kong et Singapour ne jouent qu'un rôle mineur dans la prise de décision et sont regardés et renseignés arbitrairement. L'auteur recommande dans ce sens de viser un l'élargissement de la participation à la prise de décision et non d'améliorer la qualité des décisions prises.

Nous formulons enfin certaines recommandations sur la nature des données et l'élargissement du système d'information afin de nourrir les indicateurs de performance et permettre des utilités allant au-delà des économies financières. Ainsi, en l'état, les indicateurs utilisés font référence aux dimensions financières et de qualité d'offre des services publics. Néanmoins, si les collectivités souhaitent s'orienter vers une performance dépassant le cadre économique et financier, alors il convient de développer des indicateurs d'activités émanant d'une démarche « LOLF », au travers de trois familles d'indicateurs stratégiques, ou mobiliser la théorie du *BalancedScorecard* (Kaplan et Norton 1992) indiquant quatre axes pour les indicateurs (financier, client, organisationnel, RH). Ce travail sur la nature des données à collecter implique une réflexion sur le système d'information mais l'investissement dans ces éléments peut rendre les IP plus utiles pour de nombreux acteurs, contribuant à améliorer la lisibilité et la visibilité de l'action publique et sa légitimité externe.

Conclusion

Notre étude montre le caractère restreint ou limité de l'information relative à la performance collectée par les collectivités françaises dites innovantes ainsi que leur faible degré d'influence de celle-ci sur la prise de décision et le management des ressources publiques. Des logiques d'affichage, de quête de légitimité ou de mimétisme semblent guider les collectivités locales dans leur décision d'adoption de ce type de pratique. Leur difficulté à s'appropriier ces démarches et à les intégrer à leur processus de décision et d'action pose la question des facteurs facilitant ou au contraire bloquant cette transition, qu'ils soient techniques, culturels ou politique. En effet, sur la base de quatre cas de collectivités françaises dites avancées en matière de démarche de performance, nous mettons en évidence un système de planification développé mais la responsabilisation et l'évaluation le sont moins, alors qu'une attention est

portée à l'intégration maximale des acteurs (tant politiques qu'administratifs, dans les collectivités territoriales). Si ce dernier point est un élément important au regard des nombreuses réformes de modernisation des organisations publiques ayant échoué sur l'appropriation par les acteurs des outils et pratiques introduits (« plus ça change, plus c'est la même chose », Joncour et Verrier 2002), il ne peut être suffisant pour garantir l'efficacité de ces démarches.

L'absence d'influence et d'intégration de ce type de pratiques avec le niveau stratégique démontre actuellement une déconnexion, à l'instar de ce qu'observe Poister (2010) dans le cas américain, entre le management stratégique et le management par la performance au sein des organisations publiques.

Bibliographie

Atkinson, A., Waterhouse, H. J., Wells, R. (1997). A stakeholder Approach to strategic performance measurement. *Sloan Management Review* 3: 25-37.

Ammons, D.N., Rivenbark, W.C. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review* 68(2): 304–18.

Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63 (5): 586-606.

Benito, B., Batisda, F., Garcia, J. (2010). The determinants of efficiency in municipal governments. *Applied economics* 42(4): 515-528.

Bozeman, B., Pandey, S.K. (2004). Public Management Decision Making: Effects of Decision Content, *Public Administration Review* 64 (5): 553–65.

Bouquin, H. (2010). *Le contrôle de gestion*. Paris: PUF.

Carassus, C., Gardey, D. (2009). Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? *Revue Française de Finances Publiques* 107 : 101-129.

Carassus, C., Favoreu, C., Gardey, D., Maurel, C. (2012). La qualification des pratiques publiques de gestion de la performance publique dans le contexte local français : un modèle plus administratif que politique, colloque « *Le pilotage des organisations publiques locales : regards croisés sur le passé, le présent et l'avenir* », Aix-en-Provence octobre 2012.

Christensen, M., Yoshimi, H. (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights. *Government Auditing Review* 10: 71-83.

- Kravchuk, R.S., Schack, R.W. (1996). Designing Effective Performance-Measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56 (4): 348–59.
- Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management* 55(6): 448 – 465.
- Greiling, D. (2005). Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management* 54 (7): 551 – 567.
- Gibert, P. (1986). Management public, management de la puissance publique. *Politiques et Management Public* 4(2) : 89-124.
- Guérin-Schneider, L., Nakhla, M. (2003). Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement. *Flux* 53 : 55-68.
- Guthrie, J., Olson, O., Humphrey, C. (1999). Debating developments in new public financial management: the limits of global theorising and some new ways forward. *Financial Accountability and Management* 15(3): 209-228.
- Hood, C. (1995) The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(1): 93-109
- Ittner, C., Larcker, D. (2003). Coming up short on non financial performance measurement. *Harvard Business Review* 3: 88-95
- Joncour Y., Verrier, P.E. (2002). Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation. *Politiques et Management Public* 20(1) : 85-103.
- Kaplan, R., Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard measures that drive performance. *Harvard Business Review* January: 71-79.
- Maurel, C., Carassus, D., Gardey, D. (2011). Les démarches de performances publiques locales et la LOLF : mimétisme ou innovation? *Politiques et Management Public* 28(4) : 178-198.
- Martin, S., Smith, P.C. (2005). Multiple Public Service Performance Indicators: Toward an Integrated Statistical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 599–613.
- Melkers, J., Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review* 65 (2) :180-190.
- Meyssonier F. (1993). Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales. *Politiques et management public* 11(1) : 129-145.
- Miles, M.B., Huberman, A. (2003). *Analyse de données qualitatives*. De boeck.

- Montesinos, V., Brusca, I., Rossi, F., Aversano, N. (2013). The usefulness of performance reporting in local government: comparing Italy and Spain. *Public Money & Management* 33(3): 171-176.
- Moynihan, D., Ingraham, P. (2001). When Does Performance Information Contribute to Performance Information Use? Putting the Factors in Place, Campbell Public Affairs Institute Working Paper, Syracuse University: New York.
- Moynihan, D.P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review* 66(1):78-90.
- Moynihan, D.P. (2013). *The new federal performance system, implementing gpra modernisation act*. Rapport pour IBM Center for the business government.
- Olson, O., Guthrie, J., Humphrey, C. (1998). Global Warning: International Financial Management Changes. Bergen, Norway: Cappelan Akademisk Forlag.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity And Management Review* 16 (4): 349-356.
- Padovani, E., Yetano A., Orelli R. (2010). Municipal Performance Measurement And Management In Practice: Which Factors Matter? *Public Administration Quarterly* Winter: 592-605.
- Poister, T H. (2010). The future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, Spe. Is.: 246-254.
- Schick, A. (1999). Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management. *OECD Symposium: Government of the Future: Getting from Here to There*, September, Paris.
- Streib, G.D., Poister, T.H. (1999). Assessing the Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement System in Municipal Governments. *American Review of Public Administration* 29(2): 107–23.
- Taylor, J. (2006). Performance measurement in Australian and Hongkong government departments. *Public administration review* 27:
- Taylor, J. (2007). The Usefulness of Key Performance Indicators to Public Accountability Authorities in East Asia. *Public Administration and Development* 27: 341–52.
- Taylor, J. (2009). Strengthening The Link Between Performance Measurement And Decision Making. *Public Administration* 8 (4): 853-871.
- Torres, L., Pina, V., Yetano, A. (2011). Performance Measurement In Spanish Local Governments. A Cross-Case Comparison Study. *Public Administration* 89(3): 1081–1109.