



HAL
open science

L'action publique au défi de la performance

Sylvie Rascol-Boutard

► **To cite this version:**

Sylvie Rascol-Boutard. L'action publique au défi de la performance. Gestion et management. Université d'Orléans, 2014. tel-01883107

HAL Id: tel-01883107

<https://hal.umontpellier.fr/tel-01883107>

Submitted on 8 Oct 2018

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.

UNIVERSITE D'ORLEANS
FACULTE DE DROIT, ECONOMIE, GESTION

MEMOIRE

d'HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES

Discipline : Sciences de Gestion

présenté et soutenu publiquement

par

Sylvie RASCOL-BOUTARD

le 25 mars 2014

<p>L'ACTION PUBLIQUE AU DEFI DE LA PERFORMANCE</p>

JURY

Mme BESSIRE Dominique Professeure, Université d'Orléans	Coordinatrice
Mme ANCELIN-BOURGUIGNON Annick Professeure, ESSEC Business School	Rapporteur
Mme CHATELAIN-PONROY Stéphanie Professeure, Conservatoire National des Arts et Métiers	Rapporteur
M. NARO Gérald Professeur, Université Montpellier I	Rapporteur
M. BRIOLE Alain Professeur, Université Paul Valéry - Montpellier III	Suffragant
M. MEYSSONNIER François Professeur, Université de Nantes	Suffragant
M. ONNEE Stéphane Professeur, Université d'Orléans	Suffragant
M. PRIET François Professeur, Université d'Orléans	Suffragant

L'ACTION PUBLIQUE AU DEFI DE LA PERFORMANCE

REMERCIEMENTS

En particulier, je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à Madame la Professeure Dominique Bessire pour la confiance qu'elle m'a accordée ainsi que pour son soutien. Je la remercie également pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Mes remerciements s'adressent aux membres de ce jury, pour l'honneur qu'ils me font de participer à l'évaluation de ce travail. Je remercie les rapporteurs de ce mémoire, Mesdames et Monsieur les Professeurs Annick Ancelin-Bourguignon, Stéphanie Chatelain-Ponroy et Gérald Naro. Je remercie également les examinateurs de ce mémoire, qui ont accepté d'en être les suffragants : Messieurs les Professeurs Alain Briole, François Meyssonier, Stéphane Onnée et François Priet.

De très nombreuses personnes m'ont apporté leur soutien et ont contribué à ce travail. Que ces personnes soient assurées de ma gratitude. Beaucoup contribuent à la performance publique : enseignants, chercheurs, praticiens. Tous sont soucieux de leur mission et sont, en cela, un exemple pour moi.

A Margaux

Le chemin parcouru en recherche est forgé par le chercheur et forge ce dernier. C'est ce chemin que se propose d'explorer ce mémoire. Il examinera donc les étapes parcourues jusqu'à présent et défendra les germes des pistes futures.

Dans ce document j'utilise le « nous » quand il s'agit de souligner la dominante coopérative des travaux menés. Je considère en effet que les recherches évoquées ici sont le fruit de co-constructions : avec les acteurs du terrain, avec d'autres chercheurs, avec des étudiants. Le « je » est employé quand j'évoque des choix plus personnels, comme par exemple mes convictions concernant l'utilité sociale du chercheur.

SOMMAIRE

CURRICULUM VITAE	2
INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1 LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE : UNE PERFORMANCE COPRODUITE SUR UN TERRITOIRE AU PERIMETRE FLOU	18
Chap. 1 Une action publique à la performance a priori insaisissable.....	20
Chap. 2 Des démarches et méthodologies pour saisir l'insaisissable	32
PARTIE 2 LE DEFI DE LA PERFORMANCE POUR L'ACTION PUBLIQUE : UNE COPRODUCTION A COORDONNER POUR UNE PERFORMANCE A EVALUER.....	50
Chap. 3 Une coproduction à coordonner pour la performance	52
Chap. 4 Une performance de l'action publique à évaluer.....	80
CONCLUSION.....	102
BIBLIOGRAPHIE.....	114
PUBLICATIONS	121
LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX.....	126
TABLE DES MATIERES	127

CURRICULUM VITAE

Sylvie Rascol-Boutard
 Maître de conférences en sciences de gestion
 ✉ sylvie.rascol-boutard@univ-montp2.fr
 ☎ 06.47.70.30.48

Formation

- 2012-2013 Préparation d'une **Habilitation à Diriger des Recherches** coordonnée par Mme Dominique Bessire, Professeur à l'Université d'Orléans
- 2004 **Doctorat ès Sciences de Gestion - Mention très honorable avec les félicitations du jury**
 « La performance dans un contexte interorganisationnel : une approche interprétative et interactionniste du pilotage - Le cas des dispositifs d'insertion sociale »
 Jury Mme Julienne Brabet, Professeur à l'Université de Paris XII, Rapporteur
 M. Robert Le Duff, Professeur à l'Université de Caen, Rapporteur
 M. Yves Dupuy, Professeur à l'Université Montpellier II, Suffragant
 M. Jean-Michel Plane, Professeur à l'Université Montpellier III, Suffragant
 M. Alain Briole, Professeur à l'Université Montpellier II, Directeur de Thèse
- 2000-2004 **Allocataire de recherche puis ATER** au Centre de Recherche En Gestion des Organisations (CREGO), à l'Institut d'Administration des Entreprises (IAE) de Montpellier
- 1999-2000 **DEA « Sciences de Gestion »** à l'Université Montpellier I et à l'Université Montpellier II, IAE
 « Performance et contrôle d'un dispositif social, le cas du traitement des allocataires du RMI créateurs d'entreprises dans l'Hérault », mémoire sous la direction du Professeur Alain Briole
- 1991-1994 **École Supérieure de Commerce de Compiègne** - Spécialisation Management et Ressources Humaines
- 1989-1991 Classe Préparatoire HEC, Lycée Daudet, Nîmes (30)

Administration et responsabilités collectives

- 2012- **Maître de Conférences** à l'IUT de l'Université de Montpellier II, Département Techniques de Commercialisation, site de Béziers
 Direction de la première année en apprentissage
 Suivi d'apprentis
 Suivi de mémoires individuels et de projets collectifs d'étudiants
 Encadrement de stages d'étudiants en formation initiale
 Participation à des jurys de soutenances de stages et de projets
- 2006-2012 **Maître de Conférences** à la Faculté de Droit, Economie, Gestion, Université d'Orléans
 Co-direction puis direction du Master 2 Administration Publique Territoriale option Management Public Local, formation en apprentissage, co-habilité professionnel et recherche
 Direction pour la partie délocalisée en Pologne (en 2006-2007)
 Suivi d'apprentis en collectivités territoriales
 Suivi de mémoires individuels et collectifs d'étudiants
 Suivi de mémoires individuels d'étudiants polonais (en 2006)
- 2003-2005 **Attachée Temporaire à l'Enseignement et à la Recherche** à l'IUT de l'Université de Montpellier II, Département Techniques de Commercialisation, site de Béziers
 Tutorat de projets (Gala, Forum de la création d'entreprise)
 Encadrement de stages
 Participation à des jurys de soutenance de rapports de stage

Enseignement

- 2012- **Maître de Conférences** à l'IUT de l'Université Montpellier II, Département Techniques de Commercialisation, site de Béziers
 TC 1^{ère} année en apprentissage : organisation de l'entreprise, apprendre à travailler autrement
 TC 2^{ème} année : psychosociologie des organisations, mercatique stratégique
 TC 2^{ème} année en apprentissage : psychosociologie des organisations
- 2012- **Vacations** à la Faculté de Droit, Economie, Gestion de l'Université d'Orléans
 M2 Administration Publique Territoriale option Droit et Management Public Local : évaluation et conduite de politiques publiques locales, marketing public, études de cas
- 2006-2012 **Maître de Conférences** à la Faculté de Droit, Economie, Gestion, Université d'Orléans
 M2 Administration Publique Territoriale option Management Public Local : stratégie publique locale, évaluation et conduite de politiques publiques locales, G.R.H., marketing, études de cas, méthodologie de mémoire de recherche
 M1 et M2 Administration Publique Territoriale option Gestion Locale du Patrimoine Culturel : études de cas
 M2 Droit Social - GRH : études de cas, cours de management des ressources humaines
- 2007-2010 **Vacations** à l'IUT de l'Université Montpellier II, Département Techniques de Commercialisation, site de Béziers
 COMAPRO (COncption et MAagement de PROjet, niveau L3) : études de cas
 TC 2^{ème} année en apprentissage : stratégie
 L3 Commerce International : GRH
- 2003-2005 **Attachée Temporaire à l'Enseignement et à la Recherche** à l'IUT de l'Université de Montpellier II, Département Techniques de Commercialisation, site de Béziers
 TC 1^{ère} année : comptabilité générale
 TC 2^{ème} année : méthodologie de projet, stratégie
- 2000-2003 **Vacations** à l'Université Montpellier II
 Diplôme Universitaire de Gestion et Commerce International, IAE : GRH
 L2, UFR Sciences : G.R.H., gestion de la production
 IUT Informatique 1^{ère} année : comptabilité générale
 IUT Informatique 2^{ème} année : comptabilité analytique

Recherche

Affiliations et Laboratoires de rattachement

- 2001- **Laboratoires de rattachement**
- 2012- Montpellier Recherche Management, groupe Organisation Ressources Humaines Activités, Université Montpellier II et III
- 2006-2012 Laboratoire Collectivités Publiques, Université d'Orléans
 Responsable de la section sociologie-gestion (2011-2012)
- 2001-2005 Centre de Recherche En Gestion des Organisations (CREGO), Université Montpellier II
 Elue au Conseil du CREGO dans le collège des doctorants
 Participation à la rédaction de la lettre d'information et du bilan d'activité
 Animation d'une formation sur la cartographie cognitive
 Secrétaire du groupe de recherche Organisation Ressources Humaines Activités

2006- Affiliations

- 2010- Association Francophone de Comptabilité
 2009- Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines
 2006- RECEMAP, REseau de Chercheurs En MAnagement Public puis AIRMAP, Association Internationale de Recherche en Management Public

Contrats de recherche

- [RAP 5] - 2007 *Projet d'organisation des équipes locales du Languedoc-Roussillon - Direction Régionale de l'ANPE Languedoc-Roussillon*, 47 p.
- [RAP 4] - 2005 *Rapport de synthèse sur les Départements de la Région Languedoc-Roussillon et sur le Département et la Région Réunion sur la décentralisation du RMI/RMA*, Observatoire de la décentralisation, GRALE (en collaboration avec Pavia M.-L., Mamontoff C., Froehlich M. et Mengeot D.)
- [RAP 3] - 2005 *Evaluation de la perception client – Démarche de certification ISO 9001*, Conseil Général de l'Hérault, Direction Départementale de l'Economie Solidaire, 60 p.
- [RAP 2] - 2003 *Contribution à l'évaluation du PLIE Cœur d'Hérault*, 60 p. (en collaboration avec Briole A. et Eggrickx A.)
- [RAP 1] - 2000 *La mobilité des créateurs d'entreprise RMistes*, Recherche pour le volet « Déplacements et Inégalités », PREDIT-PUCA, Programme de Recherche Et D'Innovation dans les Transports terrestres et du Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère des Transports, Rapport final, octobre, LC n°00MT08, 28-03-2000, 98 p. (en collaboration avec Briole A. et Lauraire R.)

Direction de mémoires - évaluation d'articles de recherche**Direction de mémoires de niveau M2**

- 2006- Master 2 Administration Publique Territoriale option Management Public Local, formation en apprentissage, co-habilité professionnel et recherche, Université d'Orléans
- Encadrement de 10 mémoires collectifs. Les mémoires collectifs encadrés sont tous des mémoires d'initiation à la recherche. Par exemple pour 2009 et 2010 ont été encadrés deux mémoires portant sur le traitement et la gestion des immobilisations dans les collectivités territoriales qui ont donné lieu à la rédaction d'une communication pour le congrès AFC 2011.
- Encadrement des missions et des mémoires de 45 apprentis, dont un en cours. Ces mémoires peuvent être soit très professionnels (par exemple Muller A., 2010, sur l'optimisation des procédures internes au Conseil Général du Loiret) soit à la jonction entre recherche et professionnel (par exemple Beaumont P., 2010, dont le titre du mémoire est : « Le fonctionnaire entre communication politique et communication institutionnelle »). Les champs disciplinaires des mémoires sont pour la plupart soit en GRH soit en Comptabilité-Contrôle. Certains, moins nombreux, sont en stratégie.
- 2006-2012 Dans le Master 2 Droit Social - Gestion des Ressources Humaines, Université d'Orléans Encadrement des missions et des mémoires de 22 apprentis.

Evaluation d'articles et jury de thèse

- 2013 Evaluation d'articles pour le Journal de Gestion et d'Economie Médicales
- 2013 Evaluation d'articles pour le GRT Leadership, parrainé par l'AGRH, Montpellier, 5 juillet
- 2013 Evaluation d'articles pour le 24^{ème} Congrès de l'AGRH, Paris, 20-22 novembre.
- 2013 Evaluation d'articles pour la Revue Innovations - Cahiers d'économie de l'innovation / Journal of innovation economics
- 2011 Discutante lors du Tutorat Grand Sud, Montpellier, 23-24 juin.
- 2009 Evaluation d'articles pour le n° spécial de la Revue Gestion 2000, « Accompagnement entrepreneurial », coordonné par D. Chabaud, K. Messeghem et S. Sammut.
- 2008 Membre du jury de la thèse de Falque A., *Principes du sens moral ordinaire – Etude de critères méconnus de l'évaluation de la performance sociale des entreprises*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Naro G., Université de Montpellier I, IAE, 475 p.
- 2006 Evaluation d'articles pour le XI^{ème} World Congress of Accounting Educators, Istanbul, 9-11 novembre.

Expériences professionnelles autres

- 1997-2000 **Responsable du Lieu-Ressource**, association financée par le Conseil Général de l'Hérault pour l'insertion de public en grande difficulté, 3 salariées, Pézenas (34)
- Création et animation d'un réseau de partenaires (élus de 40 communes, associations, institutionnels) sur l'insertion sociale et économique
 - Entretiens individuels et collectifs d'usagers du RMI
 - Organisation, gestion administrative et logistique d'un lieu mis à disposition d'usagers, de partenaires associatifs et d'institutionnels
- 1996-1997 **Conseillère en insertion socioprofessionnelle** à l'Entraide Berruyère, 30 salariés, 25 millions de C.A., Bourges (18)
- Suivi de 80 salariés en insertion (taux de réinsertion : 50%)
 - Correspondante pour les instances publiques locales

INTRODUCTION

La question de la performance est d'une actualité toujours brûlante pour l'action publique. L'optimisation de l'utilisation de l'impôt fait par exemple partie des arguments classiquement utilisés lors des campagnes électorales. L'on enjoint à l'action publique, en effet, et ce d'ailleurs depuis plusieurs années, de faire mieux avec moins. Une famille de réformes met particulièrement l'accent sur la performance. Elle a été baptisée «New Public Management ». Cet ensemble doctrinal sera d'abord présenté car, malgré des résultats peu probants, il perdure et continue à se diffuser dans l'action publique.

Une injonction de performance pour l'action publique : le New Public Management

Doctrines théoriques générales et ensemble de concepts et pratiques (Pollitt et Dan, 2011), le New Public Management est à la fois un corpus de techniques de gestion et une approche macro-économique liant extrants et finalités de l'action publique, objectifs des gouvernements, résultats des organisations publiques et effets sur les citoyens (Pollitt et Bouckaert, 2004). Il s'agit donc d'un modèle conceptuel complet permettant d'appréhender la performance de l'action publique mais aussi d'un ensemble d'outils préconisés pour atteindre cette performance.

Hood propose une synthèse des composants doctrinaux du New Public Management en sept points (1991, p.4 et 5), dont il développe les aspects opérationnels et les possibles implications, notamment comptables (1995, p.96-97). Les sept composants doctrinaux sont les suivants. D'abord, la responsabilisation a pour objet la détermination claire des responsabilités afin d'éviter la dilution des pouvoirs. Puis des standards et mesures de performance explicites doivent être instaurés. Ils vont de pair avec des contrôles accentués sur les outputs ou extrants, afin de mettre en exergue les résultats plus que les procédures. Pollitt et Bouckaert (2004) insistent d'ailleurs particulièrement sur ce point, qui pour eux illustre parfaitement l'importance de la performance dans le New Public Management. Les unités de production sont à repenser afin de créer des unités gérables, le terme utilisé étant « manageable » (Hood, 1991, p.5) : elles pourraient former des centres de responsabilités plus autonomes du type centres de coûts. Une plus grande compétition dans le secteur public pourrait faire bénéficier ce dernier des bienfaits de la rivalité. Parmi ces bienfaits figure par exemple la diminution des prix, qui pourrait être obtenue par l'introduction d'une logique interne de marché par contractualisation. L'importation des pratiques managériales du secteur privé permettrait l'utilisation de pratiques qui ont fait leurs preuves. Enfin, le dernier des sept composants doctrinaux concerne la recherche de l'efficacité, autrement dit l'utilisation avec parcimonie des ressources allouées à l'action publique.

En substance, le New Public Management a pour doctrine la performance, la compétition et l'exemplarité des organisations privées en termes d'outils et de méthodes dont le secteur public peut tirer bénéfice en les important. Le New Public Management présuppose en fait que les entreprises privées sont des modèles à suivre. L'émulation concurrentielle notamment les rendrait plus performantes, le marché et sa figure incontournable du « client roi » permettraient de trier les organisations vertueuses des canards boiteux. Pour être les meilleures, les entreprises auraient développé des modes de gestion que le secteur public aurait intérêt à copier pour être, lui aussi, performant. Ce point focal, la performance, est bien celui sur lequel se concentre l'ensemble des réformes.

La forme de légitimité dont l'action publique est historiquement porteuse se déploie de fait différemment dans cette ère de modernisme. Il ne s'agira pas ici d'appréhender l'angle philosophique ou historique de la question, qui pourrait par exemple examiner ce passage d'une légitimité de type théocratique, portée par le Roi, à une légitimité de type démocratique. L'objet ici est bien de se concentrer sur les implications de cette légitimité démocratique en termes de gestion de l'action publique. Cette légitimité se présente sous différentes formes, dont certaines accompagnent le New Public Management. La démocratie dite électorale repose sur les élus du peuple, qui représentent l'intérêt général. Cette première forme de démocratie va avoir un effet sur la définition de la performance comme sur sa gestion, car elle est liée fortement et nécessairement aux luttes politiques, qui peuvent plus ou moins s'exprimer selon les objets sur lesquels porte l'action¹. La démocratie électorale s'accompagne souvent d'une démocratie participative, laquelle se déploie dans différentes instances de régulation de l'action publique. Les évolutions du New Public Management, par la volonté affichée d'accroître la participation des usagers dans les décisions qui le concernent, sont présentées également comme une avancée démocratique [ART 1]². Cette approche participative de la démocratie a, nous le verrons, des implications dans la gestion de la performance de l'action publique dans le contexte du New Public Management. Par exemple, l'un des indices de la diffusion des techniques du management privé dans le secteur public est l'utilisation quasi générale maintenant du terme de « client » dans le secteur public. Auparavant administré, contribuable (il le reste encore), usager, etc., le client devient celui qu'il faut satisfaire et est le juge de la performance.

¹ A ce titre, le récent rapport sur les statistiques de la délinquance est particulièrement illustratif. Ce sujet y est considéré comme polémique politiquement et y est traité à la fois d'un point de vue technique mais aussi politique (Mission d'information relative à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences, Rapport sur les statistiques de la délinquance, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 24 avril 2013 sous le n° 988).

² [ART 1] - 2003 - La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *Démocratie et Management Local*, sous la direction de Le Duff R. et Rigal J.J., Edition Dalloz, Paris, p.109-124 (en collaboration avec Briole A.).

Le New Public Management, qui vient d'être présenté, constitue le contexte managérial actuel dans lequel se déploie l'action publique. Il n'est cependant pas exempt de critiques, nombre d'études montrant que ses résultats sont très discutables.

Des résultats peu probants mais une idéologie qui perdure

Pour Dupuy et Naro (2009), ce discours qui juge comme évident que le secteur public doit s'aligner sur le secteur privé, afin que le secteur public soit plus performant, relève de l'idéologie. Ce dernier mot a également été utilisé par Pollitt et Dan pour qualifier les réformes du New Public Management (2011, p.55). La définition de ce terme, d'après le Larousse, est la suivante : une idéologie est un « ensemble plus ou moins systématisé de croyances, d'idées, de doctrines influant sur le comportement individuel ou collectif » (2000). Il correspond donc, en effet, aux réformes du New Public Management, lesquelles s'appuient sur la croyance selon laquelle les entreprises privées seraient plus performantes que les entreprises publiques.

Le mensuel Capital, dans son n°245 daté du mois de février 2012, a conduit une enquête sur ce thème. L'évaluation menée consistait en une comparaison des moyens alloués aux résultats obtenus dans les secteurs privés et publics dans des grands domaines tels la santé ou encore l'éducation. La question de la comparabilité est délicate car les secteurs publics et privés, même à activité semble-t-il identiques, présentent des disparités qui rendent leurs performances difficilement comparables. Par exemple, les performances de l'hôpital public et celles des cliniques privées sont-elles comparables ? Ces dernières se centrent sur les activités rentables financièrement. Le premier se doit d'accueillir tous les patients quelles que soient leurs pathologies, y compris aujourd'hui de plus en plus un public qui devrait relever de la médecine de ville. Un autre exemple : comment comparer, en France notamment, les établissements privés d'enseignement supérieur et l'université ? Les premiers sélectionnent leurs étudiants dès la première année, ils demandent de forts frais de scolarité. L'université a, pour l'instant, vocation à accueillir tout étudiant le désirant en première année et les frais de scolarité y sont modiques. Les intrants peuvent être très différents d'une école privée à une école publique : les élèves peuvent différer fortement en termes de niveau ou de catégorie sociale. Et, souvent, c'est le secteur public qui a les intrants les plus difficiles à traiter. La comparaison entre public et privé se heurte à une première et grande difficulté : même à activités semble-t-il identiques, soigner ou encore enseigner par exemple, les missions telles qu'elles sont mises en œuvre sont susceptibles d'être fondamentalement différentes du fait notamment d'intrants très distincts. Or, même avec ce handicap initial, l'enquête du Mensuel Capital ne conclut pas que les performances privées sont meilleures que les performances

publiques pour l'ensemble des secteurs d'activité examinés. Ce travail journalistique ne parvient pas en fait à conclure à une performance supérieure du public ou du privé, alors que parmi les points doctrinaux du New Public Management figure bien la suprématie du secteur privé sur le secteur public. Cependant, ces données restent une enquête journalistique ponctuelle, menée sur un seul pays à un moment donné.

Au-delà de ces efforts journalistiques visant à comparer les performances des secteurs publics et privés, peut-on prouver que les réformes du New Public Management, prônant l'importation d'outils de management du secteur privé au secteur public, ont contribué à rendre les organisations publiques qui les ont appliquées plus performantes ?

Pollitt et Dan (2011), à partir d'une base de données composée de 518 études traitant de ce thème, ont procédé à une méta-analyse concernant l'impact des réformes du New Public Management sur la performance. Les résultats sont en fait partagés (p. 30-31). Les réformes ont un impact plus souvent positif que négatif sur la performance de l'action publique. Cependant, entre 20 et 30 % des réformes ont eu un impact nul ou incertain. Pour ces auteurs ce sont des éléments de contexte qui permettent de comprendre ces résultats contrastés (p. 46-47). Parmi les éléments de contexte cruciaux ils citent les conditions locales, les cibles visées par la politique mise en place, l'utilisation des mécanismes de régulation du marché qui fonctionnent mieux dans les services simples et standardisés, la culture politico-administrative, la structure du système politique ainsi que le type de leadership. Sur la base de cette recherche, ces auteurs n'arrivent pas à déterminer avec certitude l'impact des réformes du New Public Management, en établissant par exemple un lien entre des réformes spécifiques et un résultat attendu. Ils ont cependant détecté des éléments importants à prendre en compte : l'ensemble du système politique ; les changements de gouvernements, soudains, ainsi que des structures gouvernementales ; les cultures organisationnelles locales ; le degré de corruption ; les capacités et compétences des organisations sur lesquelles s'exercent les réformes ; les situations sociodémographiques des utilisateurs visés par les réformes ; les facteurs organisationnels, comme les syndicats et leur puissance.

De fait, Pollitt et Dan s'interrogent sur les raisons pour lesquelles ces réformes du New Public Management ont été si largement appliquées, malgré le peu d'éléments permettant de conclure à leur efficacité (2011, p.55-58). Ils en proposent quatre explications. D'abord, ces réformes relèvent de croyances idéologiques plus que de résultats démontrés. Ensuite, elles ont été adoptées car elles symbolisent la modernité. Puis, elles ont participé à l'exercice consistant à réduire les dépenses publiques, tout en promettant d'augmenter la performance de l'action publique. Enfin, ces réformes, proposant des pratiques de « bonne gouvernance » pour des organismes comme l'OCDE ou la banque

mondiale, ont été imposées à certains pays par d'autres. Leur diffusion comme leur application ont toutefois été différentes selon les pays (à ce sujet, voir Hood, 1995).

Pour ce qui concerne plus particulièrement la France, le début des efforts pour moderniser l'action publique peut être situé aux années 1970 (Le Duff, 1996 ; Biondi et al., 2008). De 1970 à 1984 la rationalisation des choix budgétaires est ainsi mise en place. Puis une deuxième période, à la fin des années 1980, s'ouvre par une politique de « renouveau du service public ». A la fin des années 2000, la Révision Générale des Politiques Publiques se situe dans la lignée de cette ambition. Datant de 2001, la LOLF, ou Loi Organique relative aux Lois de Finances, fait partie de cette famille de réformes du New Public Management.

Eggrickx (2012) a étudié la mise en place de cette loi. Sa proposition de lecture, le mimétisme, complète les explications de Pollitt et Dan (2011) relatives à l'adoption des réformes du New Public Management malgré leur efficacité discutable. Selon Eggrickx, les « pressions » mimétiques ont joué un rôle important dans l'adoption de cette loi (2012, p.70). Le mimétisme consiste en l'imitation du comportement, jugé alors comme désirable, de l'autre. Cette auteure explore quatre différentes formes de mimétisme. Seule l'une d'entre elles, le mimétisme-apprentissage, est susceptible de contribuer au management de la performance, les autres pouvant aller à l'encontre de la performance, voire de l'identité de l'organisation. La première forme de mimétisme, l'apprentissage, consiste en l'intégration de l'expérience des autres pour aller vers de nouvelles évolutions organisationnelles. Pour Eggrickx (2012), c'est la forme de mimétisme susceptible d'enrichir le management de la performance, forme qu'elle n'a pas pu observer effectivement dans les pratiques lors de sa recherche. La deuxième forme de mimétisme est le faux mimétisme, ou stratégie adaptative, permettant d'augmenter les chances de survie par une fausse imitation du secteur privé. Cette manipulation, observée par l'auteure, est un mensonge, une manipulation de l'information, utilisée comme outil de légitimation des politiques. Le mimétisme colonisateur, troisième forme de mimétisme, est une instrumentalisation opérée par le secteur privé, qui colonise le secteur public à son profit. Cette forme de mimétisme peut conduire à une perte d'identité pour le colonisé. Enfin, le désir mimétique, quatrième forme de mimétisme, trouve sa source dans l'admiration du secteur public pour le secteur privé. Ces deux dernières formes de mimétisme, que l'auteure a pu observer, peuvent conduire à une perte identitaire pour le secteur public, dont le sens et l'action peuvent se diluer.

En synthèse, le New Public Management est d'abord un ensemble doctrinal prônant la performance de l'action publique, lui imposant de passer d'une culture de moyen à une culture de résultat. Les outils et méthodes préconisés pour y parvenir sont issus du secteur privé, qui depuis longtemps se focalise sur

la performance et a donc su développer des techniques pour l'atteindre. Mais de nombreuses études montrent les résultats très mitigés de telles réformes sur la performance de l'action publique, ainsi que je viens de le développer. Cette vague de réformes est néanmoins une lame de fond qui a largement transformé l'action publique. Des valeurs nouvelles émergent, telles que l'efficacité ou encore la qualité à destination du client ; elles doivent être conciliées avec les valeurs plus traditionnelles du service public comme l'intérêt général, la neutralité, la continuité ou encore le désintéressement (Chappoz et Pupion, 2013), ce mémoire y reviendra.

Le New Public Management, dont viennent d'être développés les approches théoriques sous-jacentes ainsi que les outils qui s'y rattachent, marque fortement l'action publique contemporaine, en insistant particulièrement sur sa performance. Si la performance de l'action publique concerne tout citoyen, l'étude d'une telle performance est de surcroît, pour un chercheur en sciences de gestion, fertile d'enseignements. Les enjeux de l'étude de la performance de l'action publique sont multiples. D'abord, d'un point de vue sémantique, elle oblige à revenir aux définitions, car elle les problématise ainsi que je le montrerai tout au long de ce mémoire. Elle permet ainsi d'enrichir des concepts primordiaux en sciences de gestion, comme celui de performance. Au niveau méthodologique, elle impose au chercheur la maîtrise d'une variété d'outils d'investigation suffisamment grande, pour lui permettre une adaptation constante aux défis posés par le terrain de l'action publique : des terrains ouverts mais ardu à pénétrer, des frontières d'action difficiles à comprendre etc. En pratique enfin des recherches sur la performance de l'action publique visent justement à améliorer cette performance, après l'avoir définie conceptuellement puis saisie par des méthodes adaptées. Cette troisième famille d'enjeux se traduit par des préconisations managériales.

Après avoir présenté ce contexte du New Public Management, dans lequel évolue l'action publique contemporaine, cette introduction va maintenant présenter les programmes de recherches auxquels j'ai participé, tous ayant contribué à étudier ce défi auquel est confrontée l'action publique : la performance. Ce mémoire se concentre sur les activités de recherche postérieures à la thèse, laquelle constitue le premier socle conceptuel et synthétique auquel les autres travaux de recherche se sont ensuite adossés. Tout comme cette synthèse porte en germe de futurs travaux, l'ensemble de mon parcours antérieur constitue le terreau de ce mémoire. J'y ferai donc référence si cela s'avère nécessaire. Ce document problématise des recherches passées pour mieux se tourner vers l'avenir. Ainsi les prolongements envisagés comme autant de projets constituent une grande partie de ce document. Certaines pistes, ainsi que je l'expliquerai, sont déjà exploitées mais non encore suffisamment abouties.

D'autres sont à l'état embryonnaire. Elles font partie d'un tout articulé dans une problématique générale, celle de la performance des organisations en général et de l'action publique en particulier.

La diversité des programmes de recherche pour étudier une action publique aux multiples visages

Depuis 2000 j'ai participé à huit programmes de recherche dont le dénominateur commun est qu'ils concernent tous l'action publique et sa performance. Cinq d'entre eux sont postérieurs à la thèse. Ces programmes sont tous recensés dans le tableau ci-après.

Tableau 1 – Les programmes de recherche

Programme	Terrain
[PROG 1] [RAP 1] « Déplacement et inégalités », Ministère des Transports (2000)	Les créateurs d'entreprise bénéficiaires de minima sociaux dans le département de l'Hérault
[PROG 2] Étude de la performance du Dispositif RMI (2001-2003)	Le Dispositif du Revenu Minimum d'Insertion dans le département de l'Hérault
[PROG 3] [RAP 2] Evaluation d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique (2003)	Un réseau d'organisations dans le département de l'Hérault
[PROG 4] [RAP 3] « Evaluation de la perception client », Conseil Général de l'Hérault (2005)	Les usagers des dispositifs d'aide à la création d'entreprise dans le département de l'Hérault
[PROG 5] [RAP 4] « Observatoire de la décentralisation », Groupement sur l'Administration Locale en Europe (2005)	Les Dispositifs du Revenu Minimum d'Insertion en Languedoc-Roussillon et à La Réunion
[PROG 6] [RAP 5] « Projet d'organisation des équipes locales », Direction Régionale LR de l'ANPE (2007)	Les agences locales de l'ANPE en Languedoc-Roussillon
[PROG 7] Le traitement et la gestion des immobilisations dans le secteur public local (2007-2012)	Le secteur public local français
[PROG 8] Le management par le sens (2010-2012)	Le secteur public local français

Le tableau ci-avant propose la liste des différents programmes de recherches menés. Dans le thème général de la performance de l'action publique, ces programmes visent à mieux comprendre les modes de coordination intra- et interorganisationnels, ainsi que les interactions qui se développent, dans le cadre, notamment, de la relation de service avec l'utilisateur. Ont été en outre étudiés des outils de mesure et de contrôle de la performance, instruments de gestion, qui d'ailleurs font partie des outils de coordination. Les recherches sont complémentaires les unes aux autres et ont permis l'examen de ces différents éléments par divers éclairages. Elles sont classées dans le tableau ci-avant chronologiquement.

Le programme 1, réalisé en réponse à un appel d'offre du Ministère des Transports, est antérieur à la thèse. Son projet était l'observation des stratégies de déplacement des créateurs d'entreprise. J'y ai participé lors de mon Diplôme d'Etudes Approfondies en étant intégrée à une équipe de recherche dirigée par le Professeur Alain Briole. Les programmes 2 et 3 concernent la thèse. Le programme 3 a été commandité par un Plan Local d'Insertion par l'Economique, réseau associatif financé par des fonds publics. Ces programmes sont situés dans le tableau ci-dessus car ils constituent le départ de mes recherches, dont ils sont le premier socle. Ils ont permis, sur un terrain relatif à l'action publique dans le domaine de l'action sociale, d'identifier la composition de la performance, puis des modes de pilotage de cette dernière et, enfin, de formuler des préconisations pratiques pour le pilotage. Ces premiers résultats, relatifs à l'étude de la performance d'une action publique, ont ensuite été complétés, car prolongés lors des recherches suivantes, postérieures au travail doctoral, et sur lesquelles je me concentrerai dans les lignes qui suivent.

Le programme 4 a été soutenu financièrement par un Conseil Général, qui est une collectivité territoriale [RAP 3]³. Cette étude d'un dispositif départemental d'aide à la création d'entreprise avait pour objet d'identifier des critères de qualité de la relation partenariale, mais aussi des critères de qualité de la relation de service avec l'utilisateur.

Le programme 5 s'est déroulé dans le cadre d'un observatoire de la décentralisation, réseau de chercheurs piloté par le Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe, soutenu pour ce faire notamment par le Ministère de l'Intérieur [RAP 4]⁴. Pour ce programme j'ai été intégrée à une équipe de chercheurs pluridisciplinaires, pilotée par une juriste, la Professeure Marie-Luce Pavia. Il s'agissait d'observer le processus, alors en cours, de décentralisation du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion. Parmi les résultats attendus, dans les données qu'il était nécessaire de recueillir, figurait l'identification des modes de mesure de la performance et de leurs limites.

Le programme 6 a quant à lui été soutenu par une direction régionale de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, établissement public à caractère administratif [RAP 5]⁵, devenu depuis le Pôle Emploi. Dans des agences accueillant des usagers, il fallait identifier des modes de coordination intraorganisationnels

³ [RAP 3] - 2005 - *Evaluation de la perception client - Démarche de certification ISO 9001*, Conseil Général de l'Hérault, Direction Départementale de l'Economie Solidaire, 60 p.

⁴ [RAP 4] - 2005 - *Rapport de synthèse sur les Départements de la Région Languedoc-Roussillon et sur le Département et la Région Réunion sur la décentralisation du RMI/RMA*, Observatoire de la décentralisation, GRALE (en collaboration avec Pavia M.-L., Mamontoff C., Froehlich M. et Mengeot D.).

⁵ [RAP 5] - 2007 - *Projet d'organisation des équipes locales du Languedoc-Roussillon - Direction Régionale de l'ANPE Languedoc-Roussillon*, 47 p.

permettant d'améliorer la performance des équipes, ce à partir d'un projet de nouvelle organisation déjà engagé.

Enfin, j'encadre, dans les programmes 7 et 8, des équipes d'étudiants de niveau Master 2 à qui je propose de participer à une recherche de terrain. Le premier programme concerne l'identification de modes de traitement et de gestion des immobilisations, en d'autres termes l'observation de l'implantation d'un outil de gestion, migrant du secteur privé au secteur public, pour le traitement des immobilisations. Le programme 8 a pour thème général le management par le sens. Il consiste en l'étude des relations entre perte de sens et désengagement ainsi qu'entre management par le sens et implication. Les thèmes abordés dans ces programmes, et notamment dans le second, ont intéressé les collectivités territoriales rencontrées et pourraient mener à une convention dans les années qui viennent.

Dans cette introduction, tout d'abord, a été présenté le contexte managérial dans lequel se déploie l'action publique contemporaine : le New Public Management. Dans le NPM, l'action publique se doit de développer sa performance, ce qui implique d'analyser cette dernière, ou encore de trouver des moyens pour l'accroître. Puis les programmes de recherche ont été présentés, afin de situer les lieux et objets qui ont été examinés. De ces études ont pu être bâties des analyses, résultats puis discussions, dans la problématique générale de « l'action publique au défi de la performance ».

Ces travaux ont été diffusés lors d'articles et de communications, sur lesquels s'appuient les développements de ce mémoire. Ils y sont cités dans le texte sous leur forme abrégée. Leur référence complète est proposée en note de bas de page. Un tableau récapitulatif apparaît dans la conclusion et les classe par thèmes. Leur liste complète figure dans la rubrique « publications », en fin de mémoire. Un document annexe propose à la lecture certains de ces travaux.

La première partie de ce mémoire sera consacrée à cet enjeu d'abord conceptuel puis, par voie de conséquence, méthodologique, qu'est la performance pour l'action publique. L'objet du chapitre 1 sera d'exposer les éléments qu'il est nécessaire de préciser puis d'identifier pour l'étude de la performance, a fortiori pour la performance de l'action publique. Cette dernière, insaisissable a priori, s'organise sur des territoires aux frontières d'autant plus difficiles à appréhender qu'y interviennent de multiples organisations, toutes susceptibles d'y prendre part. Le chapitre 2 quant à lui sera consacré aux dispositifs méthodologiques utilisés ainsi qu'à la validité des travaux présentés ici. Au-delà de l'évaluation des recherches, il s'agit de montrer la maîtrise technique mais aussi et surtout de proposer un retour réflexif sur ces démarches. Je m'attarderai dans ce chapitre sur une méthodologie susceptible de modéliser la performance, la cartographie cognitive. Y sera relatée et discutée l'utilisation de cette méthodologie qui permet d'identifier les composants de la performance de l'action publique.

Dans la continuité, en seconde partie de ce mémoire, le chapitre 3 visera à examiner les modes de coordination de l'action publique, coproduite par de nombreuses organisations. Au-delà des approches contrastées de la performance que ces modes de coordination portent, et ce afin d'appréhender l'évaluation de la performance, dans ce même chapitre seront ajoutés de nouveaux éléments conceptuels, relatifs notamment à la relation de service, fondamentale pour la réalisation de la performance de l'action publique. Ces éléments théoriques, complémentaires à ceux développés dans la première partie de ce mémoire, serviront de socle pour l'étude de l'évaluation de la performance de l'action publique, que le chapitre 4 abordera.

**Partie 1 LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE :
UNE PERFORMANCE COPRODUITE
SUR UN TERRITOIRE AU PERIMETRE FLOU**

Nouvel enjeu pour l'action publique, la performance est le défi que le gestionnaire public doit relever. Les réformes du New Public Management portent cette doctrine moderne de la performance et suggèrent au manager public l'utilisation d'outils de gestion issus du secteur privé, ce dernier étant soumis depuis longtemps à la loi de la performance.

Or, ainsi que cela va être développé, la performance de l'action publique a pour caractéristique d'être coproduite sur un territoire au périmètre flou. Ces éléments notamment la rendent a priori insaisissable (chapitre 1). Il est cependant possible, par des démarches et méthodologies adaptées, de la modéliser (chapitre 2).

Chap. 1 Une action publique à la performance a priori insaisissable

A priori insaisissable de par ses caractéristiques singulières, la performance de l'action publique nécessite d'être précisée conceptuellement afin de pouvoir être identifiée (1.1.). La performance de l'action publique est d'autant plus difficile à saisir qu'elle se déploie grâce à l'action de nombreuses organisations sur des territoires aux périmètres problématiques (1.2.).

1.1 Une performance de l'action publique à préciser et à identifier

La performance présente de nombreux éléments problématiques conceptuellement (1.1.1.). Ces éléments sont présents de manière particulièrement saillante dans l'action publique, ce qui fait de ce cas singulier un cas exemplaire pour l'étude de la performance (1.1.2.).

1.1.1 Les éléments insaisissables de la performance

D'un point de vue conceptuel comme en pratique la performance peut être définie de nombreuses manières : il n'existe pas de définition universelle de la performance ; plusieurs approches coexistent et sont plus ou moins pertinentes, selon notamment le terrain choisi et ses attentes, selon aussi les objectifs de la recherche, la démarche du chercheur, tous ces éléments étant liés entre eux. A la question de la définition de la performance, d'ailleurs l'une des questions fondatrices de notre science, se rattache un faisceau d'interrogations, relatives à la définition du concept même, à la détection de ses inducteurs, mais aussi à son évaluation.

Bourguignon (1995, 1997) insiste sur la polysémie de ce terme en sciences de gestion. Elle en retient trois sens (1997, p.90) : la performance peut signifier le succès, le résultat de l'action, l'action même. Dans ce mémoire la définition de la performance rejoint celle proposée par cette auteure (1997, p.91) : la performance consiste en « la réalisation des objectifs organisationnels ». Elle se comprend ici à la fois « au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action) ». Enfin, toujours pour cette auteure, « la performance est multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnels, elle est subjective et dépend des référents choisis (buts, cibles) ».

Par conséquent, au-delà d'une définition purement financière de la performance, qui peut se traduire notamment par la rentabilité, et qui fut longtemps la définition dominante de la performance, émerge une deuxième famille de définitions, dans lesquelles la performance est plus large et plus délicate à

saisir [ART 7]⁶. Teller par exemple utilisait le terme de performance holiste ou globale en 1996. Halgand, en 1999, proposait une conception intégrée de la performance, plaidant elle aussi pour l'appréhender de manière holiste. La même année, Bessire, dans un article intitulé « Définir la performance », l'intégrait dans un triptyque, aux côtés d'une dimension politique et d'une dimension stratégique. Si la performance y est déclinée en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, elle est aussi liée intimement aux autres dimensions et donc ne peut être comprise sans prendre en compte les aspects politiques et stratégiques. Les travaux plus récents sur la responsabilité sociale des entreprises, ou RSE, en sont une illustration.

La question des objectifs est l'une des questions récurrentes dans toute définition de la performance [COM 16]⁷. Or, dans une appréhension globale de la performance, ces derniers sont a priori beaucoup plus difficiles à déterminer. Dohou et Berland (2007) relèvent notamment leur pluralité potentielle, leur caractère explicite ou non, les contradictions éventuelles entre lesdits objectifs, leur ambiguïté⁸. Les termes de « succès », d'« aboutissement » ou de « résultat » sont effectivement porteurs d'ambiguïté. Sur la base de cette ambiguïté, les interprétations des différents acteurs peuvent construire des références communes quant à ce qu'est la performance. Intervient donc de fait également la question de la subjectivité. Des auteurs comme Lorino (1995) argumentent en faveur d'une approche interprétative, laquelle accorde une large place aux représentations des acteurs. Pour Naro (1999), la performance est une « construction sociale » ; pour Giordano (2001), elle est une interprétation. Pour ces auteurs l'approche interprétative présente l'avantage de traiter la performance dans toute sa globalité, du moins dans sa globalité telle que les acteurs l'appréhendent [COM 11]⁹.

Les mêmes types de questions se posent à l'échelle d'une organisation ou dans le contexte d'un réseau. Dans ce dernier cas, Salancik (1995) ou encore Hirtzlin (1999), distinguent performance organisationnelle et interorganisationnelle. La première désigne la performance interne des organisations participantes ou encore les intérêts individuels. La seconde est la réussite collective ou la performance globale, comme la nomment notamment Giordano et al. (1999). Ces deux performances, que les acteurs vont tenter d'articuler au mieux, sont elles aussi des objets construits, notamment par

⁶ [ART 7] - 2008 - La performance entre construit social et indicateur simplifié, *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 11, n°3, p. 45-63 (en collaboration avec Amans P.).

⁷ [COM 16] - 2007 - Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique, *28^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement*, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).

⁸ Ambiguïté qui est, pour Friedberg (1993), « la condition même de l'action humaine » (p.75).

⁹ [COM 11] - 2006 - Une approche interprétative et interactionniste du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel, *Journées Nationales des IAE, Les sciences de gestion, acquis et perspectives*, Montpellier, avril, 16 p.

les interprétations de ces acteurs. Il s'agit donc bien, dans un réseau comme dans une organisation, de s'intéresser aux interprétations des acteurs, qui vont intégrer en les articulant des points de vue individuels et collectifs [COM 16]¹⁰.

Plusieurs éléments théoriques relatifs à la définition de la performance sont problématiques et donc, de fait, intéressants à étudier. En effet, la nature holiste de la performance notamment, ou encore la détermination d'objectifs comme d'actions menant au(x) résultat(s) visé(s), ainsi que les interprétations dont elle est l'incessant objet, sont autant de composants difficiles et donc passionnants à conceptualiser. Le terrain de l'action publique est particulièrement pertinent pour étudier la performance, justement parce qu'il oblige à appréhender cette dernière par une approche interprétative, dans sa nature holiste et systémique.

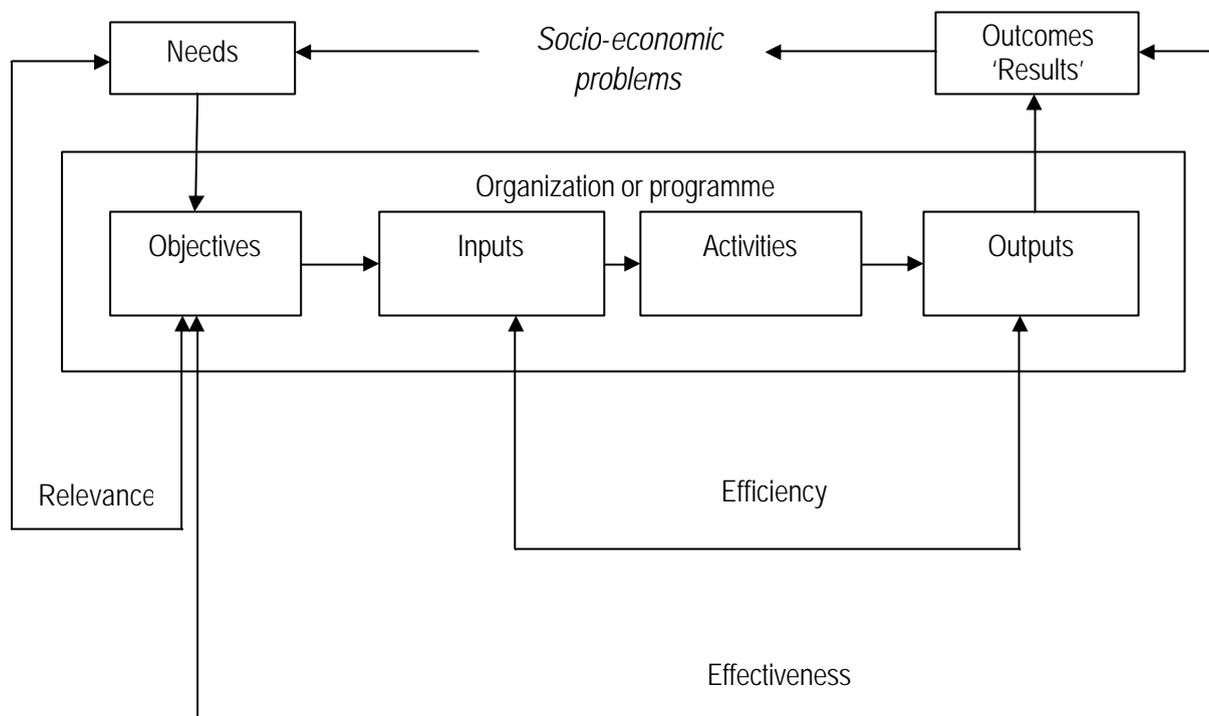
1.1.2 Une performance de l'action publique singulière et exemplaire

Ainsi que je l'ai développé dès l'introduction de ce mémoire, les réformes du New Public Management ont mis l'accent sur l'exigence de performance pour l'action publique ainsi que sur l'intérêt qu'aurait cette dernière à utiliser les outils considérés comme ayant fait leur preuve pour la gestion des organisations privées. Or l'appréhension de cette performance pose deux grands problèmes : celui de la prise en compte des externalités inhérentes à l'action publique et celui de la temporalité. Ces questions ne sont pas propres à l'action publique mais sont incontournables dans son cas, car ses finalités sont externes et elles intègrent et tentent d'articuler présent et futurs plus ou moins proches ainsi que je le développerai. Par conséquent, la performance de l'action publique est une performance singulière porteuse de questions universelles. Ce sont ses singularités qui justement la rendent exemplaire pour la compréhension de la performance de l'ensemble des organisations ainsi que le montrent les lignes qui suivent.

¹⁰ [COM 16] - 2007 - Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique, 28^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).

Pollitt et Dan (2011, p.10) proposent un modèle classique de compréhension pour l'étude de la performance que la figure ci-après reprend. Ce modèle s'appuie sur un travail plus ancien élaboré par Pollitt en collaboration avec Bouckaert (2004, p.13).

Figure 1 – La performance de l'action publique - modèle conceptuel (Pollitt et Dan, 2011, p.10)



Ce schéma propose une approche conceptuelle de la performance réfléchie dans le contexte de l'action publique. Il montre explicitement que la performance dépasse les frontières d'une organisation ou d'un programme. Ces frontières, même si elles sont discutables, y sont représentées, ce qui permet de mettre en lumière les externalités qu'il est nécessaire de prendre en compte afin d'appréhender la performance. Cette modélisation propose des liens entre les différents éléments conceptuels composant la performance de l'action publique mais aussi, pour la plupart d'entre eux, toute performance. Ainsi que le montre la figure ci-dessus très synthétiquement, des objectifs sont assignés à des organisations ou programmes d'action publique, à charge pour ces derniers d'obtenir des résultats permettant de répondre aux objectifs et, in fine, à des besoins socio-économiques. Cette représentation de Pollitt et Dan (2011) est proche d'autres modélisations reliant les moyens aux résultats : Fabre (2005, p.59) notamment en propose une qui, partant des moyens alloués, conduit aux impacts.

Dans la figure ci-dessus apparaissent deux termes délicats à traduire en français : outputs et outcomes. Une illustration de cette difficulté nous est donnée par Trosa (2000) qui, pour une revue des livres de Politiques et Management Public, a dû en trouver des équivalents en français.

Pour outputs elle propose « résultats immédiats des administrations » (p.184). Pour outcomes, Trosa utilise « objectifs du gouvernement » (p.185) puis « effets » (p.187). Dans le schéma ci-dessus les outcomes sont bien liés aux besoins (« needs »), qui pourraient correspondre aux objectifs du gouvernement, c'est-à-dire les besoins auxquels le gouvernement souhaite apporter une réponse. Mais, pour les auteurs de la figure la distinction entre outputs et outcomes est une question de frontière (Pollitt et Dan, 2011, p.11). Tous deux sont des effets de l'action publique. L'output qualifie un effet à l'intérieur de l'organisation ou du programme tandis que l'outcome désigne un effet qui en dépasse les frontières. Le terme « effets », utilisé par Trosa par exemple, me semble trop vague car il peut, comme le terme résultat, pourtant traduction de 'result', s'appliquer en français aussi bien à output qu'à outcome.

Pour le terme « output », j'utiliserai le terme « extrant », qui permettra de faire un parallèle avec la traduction « intrant » pour le terme « input »¹¹. En revanche, pour le terme « outcome », est-il possible d'utiliser le terme « impact » ? Dans le Larousse (2000), ce dernier terme se réfère à l'endroit où un projectile a frappé (point d'impact). C'est aussi un effet produit par quelque chose, l'influence qui en résulte. Dans ce terme d'impact il y a l'idée de résultat d'une action, notamment sur son environnement, ce qui pourrait correspondre à l'« outcome » du schéma ci-dessus. Mais, pour Pollitt et Dan, les impacts sont des changements dans les « outcomes », dans les extrants, ainsi que dans les activités et leur organisation (2011, p.15). Ces auteurs font d'ailleurs le choix, dans leur étude, de prêter plus d'attention aux changements dans les extrants et dans les « outcomes ». Ces derniers sont liés aux besoins auxquels l'action publique cherche à répondre. Il ne s'agit donc pas de n'importe quel effet de l'action sur son environnement, mais d'un effet précis, celui se rapportant aux finalités que l'on souhaite. Je préférerai donc, pour rester fidèle à ces auteurs, sur lesquels se fonde une partie des développements de ce mémoire, utiliser la traduction « résultat relatif aux finalités » pour le terme « outcome », le terme « résultat » apparaissant, d'ailleurs, dans leur schéma, auprès d'« outcome ». Cette approche qui propose de définir les impacts comme un changement dans les résultats relatifs aux finalités mais aussi dans des extrants ainsi que dans les activités et leur organisation est très large et me semble la plus complète. Elle diffère de la définition utilisée par Fabre par exemple (2005, 2011), dont la définition de l'impact pourrait correspondre à celle de l'« outcome ».

Ce modèle conceptuel de Pollitt et Dan (2011) permet également de souligner certains éléments potentiellement problématiques. Ainsi en est-il des externalités : les objectifs sont déterminés en fonction de besoins extérieurs à l'organisation ou au programme. Les auteurs positionnent également sur cette figure les éléments évaluatifs à prendre en compte, sur lesquels je reviendrai plus amplement dans la partie 2 de ce mémoire. L'effectiveness, ou efficacité, se réfère au degré de correspondance entre les objectifs et les résultats relatifs aux finalités. L'efficiency, ou efficience, désigne quant à elle le

¹¹ Je tiens à remercier ici Mme Dominique Bessire pour sa participation active à la traduction de ce terme.

ratio entre intrants et extrants. Enfin, Pollitt et Dan soulignent que dans cette figure ils n'ont mentionné explicitement ni l'impact, ni deux dimensions importantes de la performance : la qualité et la cohésion sociale (2011, p.14-15). Ces dimensions feront également l'objet de discussions dans ce mémoire.

En résumé, la performance de l'action publique est, d'un point de vue conceptuel, composée d'éléments problématiques. Elle se réfère d'abord à des besoins externes à l'organisation, lesquels sont traduits en objectifs censés leur correspondre. Ces besoins auxquels il s'agit de répondre sont souvent pluriels et de nature complexe. Les actions qui permettront de répondre à ces objectifs sont elles aussi difficiles à déterminer. La performance de l'action publique est donc particulièrement intéressante à étudier, car elle impose de se pencher sur des éléments conceptuellement problématiques, comme sa nature éventuellement systémique, son ambiguïté, les interprétations dont elle est l'objet. Afin d'aller plus avant dans l'étude conceptuelle de la performance de l'action publique le développement suivant sera consacré à des éléments caractérisant l'action publique même : son mode de production, susceptible de faire intervenir un grand nombre d'organisations, ainsi que le territoire sur lequel elle intervient.

1.2 Une performance a priori insaisissable à l'aune du territoire

Le modèle conceptuel de Pollitt et Dan (2011) reproduit ci-avant représente, dans un rectangle fermé, l'organisation ou le programme, ce qui suppose l'action publique circonscrite dans un périmètre définissable, à la fois en termes d'acteurs et de zone de compétence. Seuls les besoins ou finalités et les résultats relatifs à ces dernières sont extérieurs à l'action à proprement parler. Or, si l'on se penche sur les caractéristiques de l'action publique, ce périmètre est problématique ainsi que cela va être développé [COM 3]¹². En effet, l'action publique est coproduite (1.2.1.) sur un territoire à définir (1.2.2.), ce qui n'est pas sans incidences sur l'appréhension de la performance de l'action publique.

1.2.1 Une action publique à la performance coproduite

L'action publique est assurée par une entité publique, ou sous contrôle de cette dernière. De fait, son tempo est donné par une organisation de référence : l'organisation publique. Ces dernières présentent des caractéristiques qui en font des organisations singulières. Cette distinction fondamentale entre public et privé est d'ailleurs tellement forte qu'en droit l'action publique relève d'une discipline et d'instances juridiques spécifiques. Leurs fondements mêmes - les éléments qui les fondent - sont

¹² [COM 3] - 2002 - Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, *Colloque « L'action publique au travail »*, Paris, 30 et 31 oct., 12 p.

distincts. De nombreux ouvrages ont été consacrés à cette question, notamment par Santo et Verrier (1993), Chevallier (1997), Pontier (1996) ou, plus récemment, dans l'ouvrage réalisé en hommage à Robert Le Duff (Cliquet, Orange, 2002), ainsi que dans un numéro spécial de la revue *Politiques et Management Public* paru en 2008.

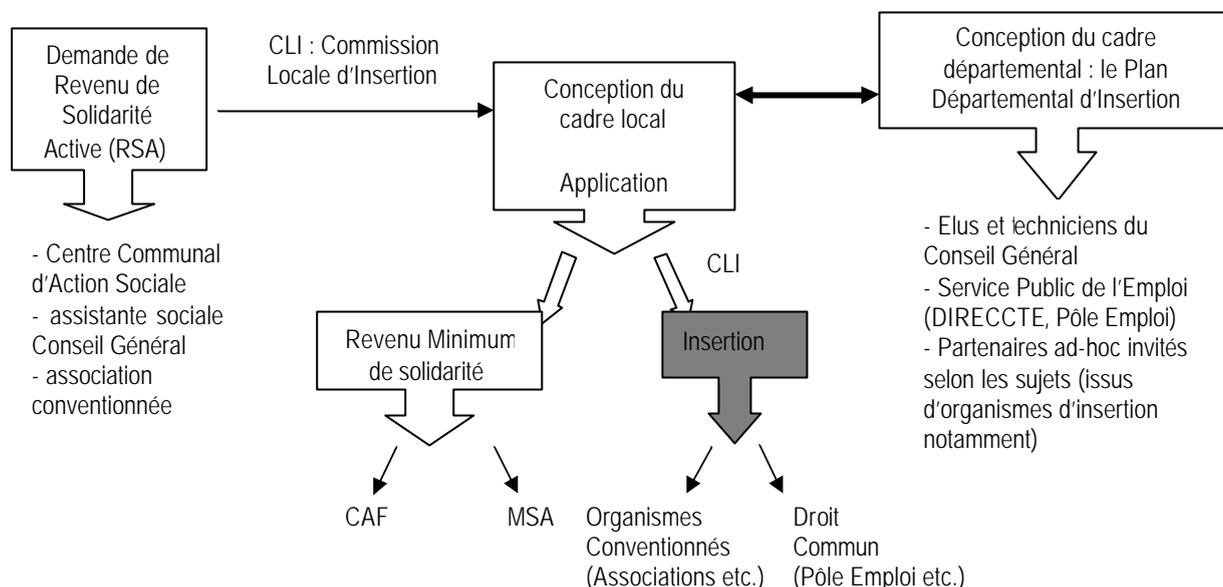
Plusieurs éléments de compréhension sont importants du point de vue de l'étude de leur performance. D'abord, et cela est illustré dans le modèle conceptuel de Pollitt et Dan (2011, p.10), reproduit dans le 1.1.2., les organisations publiques poursuivent des finalités extérieures à elles, qui sont définies et imposées par la loi, avec un objectif d'intérêt général, ce qui les distingue des organisations privées. Ensuite, le mode de gouvernance des organisations publiques est caractérisé par une double hiérarchie, de type politico-administratif. Chacune de ces hiérarchies a son rôle et ses propres sources de légitimité. Les techniciens, employés par l'organisation publique, en constituent le socle technique. Ils fournissent les outils pour que soient réalisées les intentions des élus, porteurs de l'intérêt général. Ce sont les élus qui au final décident ou non de valider les propositions des techniciens. Leur place et leur rôle sont donc prépondérants dans l'action publique et sa performance, que ce soit au niveau de ses finalités, de ses objectifs, des actions à mettre en œuvre comme des moyens susceptibles d'y être alloués (Huron, 1999). Enfin, dernier élément de compréhension primordial, les organisations publiques sont fortement marquées par le modèle bureaucratique de type hiérarchico-fonctionnel décrit par Weber (1991), sur lequel le chapitre 3 reviendra, même si aujourd'hui s'y développent des structures matricielles en mode projet.

Cependant, si son tempo est donné par une organisation de référence, l'action publique se déploie grâce à de très nombreuses organisations publiques, parapubliques ou privées. En effet, pour mener à bien l'action publique, les organisations publiques ne peuvent agir seules et ont besoin de partenaires publics ou privés, avec lesquels elles nouent des relations coopératives [COM 2]¹³. Secteurs public et privé ne sont de fait pas disjoints. Par exemple, les associations à but non lucratif peuvent avoir des missions d'intérêt général, réaliser des services « publics » ou d'« utilité collective », cette équivalence étant proposée par Pujol (2002). Les relations entre ces différentes organisations sont variées : elles peuvent être formalisées dans des contrats, des conventions ou bien être informelles ; être durables ou fugaces ; concerner tout ou partie de l'action mise en œuvre etc. Ces éléments contribuent à fonder autant de définitions possibles du périmètre de l'action publique.

¹³ [COM 2] - 2001 - Performance et compétences dans la coproduction de l'insertion sociale : le pilotage et les réseaux d'acteurs, *11^{ème} Colloque Politiques et Management Public, Reconfigurer l'action publique : Big bang ou réforme?*, Nice, oct., 26 p. (en collaboration avec Briole A.).

Afin d'illustrer ce fonctionnement multipartenarial de l'action publique voici une représentation simplifiée d'un dispositif d'action sociale :

Figure 2 – L'organisation d'un dispositif d'action sociale : le Revenu de Solidarité Active



Dans la figure ci-dessus est présentée l'organisation, simplifiée, d'un dispositif d'action sociale, celui du Revenu de Solidarité Active ou RSA. Ce dispositif a pour objet de faciliter puis de soutenir l'insertion de ses bénéficiaires. Il est tout à fait illustratif des différentes strates à prendre en compte, de la diversité des intervenants de l'action publique ainsi que de la difficulté à en déterminer des frontières. Plusieurs distinctions peuvent être opérées et sont lisibles dans la figure ci-dessus. Peut être d'abord effectuée la différence entre le niveau global, relatif à l'organisation générale du dispositif, et le niveau local, qui concerne directement l'utilisateur. Au niveau global sera conçu le dispositif d'action publique, à la fois dans ses finalités, dans ses objectifs et dans les actions à mettre en œuvre avec les moyens afférents. Y sera aussi déterminée la manière dont sera coordonnée l'action publique. Le niveau local sera celui de la relation de service entre usager et intervenant : au moment de la demande de RSA ou encore lors des démarches visant l'insertion.

En ce qui concerne la diversité des acteurs de l'action publique, l'on voit bien ici des organisations publiques agir de concert avec des organisations de droit privé. Si le pilote, la collectivité territoriale Conseil Général, est bien déterminé, de très nombreuses autres organisations interviennent : des collectivités territoriales comme les mairies ; des organismes payeurs du revenu de solidarité comme la Caisse d'Allocations Familiales ; des organisations œuvrant pour l'insertion des usagers comme des associations ; mais aussi des organisations mettant en œuvre des actions dites de droit commun comme le Pôle Emploi ou encore l'hôpital public.

Cette très grande diversité et les multiples ramifications de ce dispositif d'action publique rendent difficile la détermination exacte de ses frontières [COM 19]¹⁴. Pour tenter de définir ces dernières, il est possible de raisonner en termes d'allocation de ressources : tout ce qui est financé dans le cadre de ce dispositif par la collectivité territoriale qui le pilote, le Conseil Général, en fait partie. Cela ne permet pas néanmoins de prendre en compte toutes les actions de droit commun auxquelles peuvent participer les usagers en vue de s'insérer, comme par exemple les actions proposées par le service public de l'emploi. Pour déterminer les frontières l'on peut aussi se pencher sur les outils qu'utilisent les usagers pour s'insérer, puisque l'insertion constitue la finalité de ce dispositif. Mais dans ce type d'action publique il n'y a pas vraiment de frontière entre la vie privée de l'utilisateur et ses projets d'insertion. L'ambiguïté du terme « insertion » ne permet pas en outre de distinguer clairement les frontières de cette action publique. Enfin, la détermination des frontières pourrait consister à ne prendre en compte que les liens entre les organisations par une analyse systématique de type sociométrique. Plusieurs liens peuvent être recensés : les liens financiers ou encore les échanges d'information. La grande difficulté est celle de la cartographie effective de l'ensemble de ces liens et de leurs ramifications, expérience que j'ai tentée puis abandonnée car le nombre de liens comme d'organisations s'est avéré beaucoup trop important pour pouvoir en proposer une carte exhaustive.

Une autre piste a été suivie, elle fait l'objet du développement qui suit. Son projet était de définir les frontières de l'action publique à partir des interprétations qu'en ont des acteurs.

1.2.2 Une action publique sur un territoire à définir

La référence au territoire est bien l'une des références importantes de l'action publique [ART 2]¹⁵. Dans le modèle conceptuel de performance de cette dernière (Pollitt et Dan, 2011, reproduit dans le 1.1.2.), sont séparés par une frontière d'une part l'organisation ou le programme menant l'action publique, intégrant des objectifs et des extrants et, d'autre part, l'environnement sur lequel l'action publique produit des effets censés répondre à des besoins ou finalités socio-économique. Cependant, ainsi que je viens de le montrer en l'illustrant dans le 1.2.1., cette frontière n'est pas si aisée que cela à déterminer. L'action publique contemporaine est en effet menée par des organisations de natures

¹⁴ [COM 19] - 2009 - Quelle approche des territoires pour déceler des leviers de performance ? - Le cas des coopérations dans l'action sociale, *Politiques Publiques et Innovation dans le champ social et médico-social : quels modèles et capacité d'action ?*, Marseille, 4-5 mai, 19 p.

¹⁵ [ART 2] - 2004 - Cognition interorganisationnelle et performance : les cartes cognitives, instrument de recherche et outil de gestion, *Crossing Frontiers in Quantitative and Qualitative Research Methods*, sous la direction de Savall H., Bonnet M. et Peron M., ISEOR, Lyon, p.1269-1287 (en collaboration avec Briole A.).

diverses qui, ponctuellement ou de manière pérenne, vont agir ensemble [COM 3]¹⁶. Ces actions communes se déploient souvent dans des réseaux interorganisationnels. Or, l'une des difficultés majeures de l'analyse de ces réseaux consiste en la définition du territoire que l'on va prendre pour référence. En effet, la définition géographique des territoires des réseaux est délicate, car chaque organisation participant au réseau a son propre territoire d'action, chaque réseau auquel participent les organisations a son propre territoire. Au-delà de la définition géographique, la définition des territoires de compétences de ces mêmes organisations est tout aussi compliquée et peut-être même amplifiée. Elle ajoute un nouvel élément de compréhension du territoire et enrichit sa définition en y adjoignant une dimension complémentaire à celle de l'approche géographique. L'un des arguments des découpages territoriaux est de localiser pour s'adapter aux besoins des usagers. Or, chaque organisation œuvrant dans le secteur social a son propre découpage territorial, ses propres missions et donc sa propre définition des besoins auxquels répondre. Comme les organisations en présence ont des définitions de leurs territoires individuels qui leur sont propres, cela suppose des analyses des besoins, des logiques d'actions et des mesures de la performance différentes. Des diverses organisations, auxquelles l'utilisateur devra s'adresser, émaneront des représentations territoriales différentes, en termes géographiques comme de compétences [COM 4]¹⁷. Ces territoires sont relativement disjoints et leur cohérence peut échapper à l'utilisateur qui, lui aussi, bâtit ses propres représentations de frontières auxquelles il fera référence.

Afin de déterminer ce qui finalement sert de référence aux acteurs pour définir ces territoires l'on doit, de facto, tenir compte des représentations de ces différents acteurs. Pour élaborer une telle définition, les écrits de Weick (1979 notamment) poussent à porter le regard sur les individus et leurs interactions. Pour cet auteur d'ailleurs l'organisation se définit comme un ensemble d'interactions entre les individus-acteurs. Les frontières organisationnelles comme interorganisationnelles sont donc celles que créent les acteurs quand ils agissent, car de leurs actions se construisent leurs représentations. C'est une frontière relativement instable qui, de fait, définit un espace changeant. En agissant et interagissant, les acteurs créent l'organisation, ils la définissent. Cette approche interprétative de l'organisation et de ses frontières peut être utilement mobilisée ici. La définition de l'espace s'en trouve relativisée : le territoire est relatif à la manière dont les individus l'investissent et l'interprètent [ART 3]¹⁸.

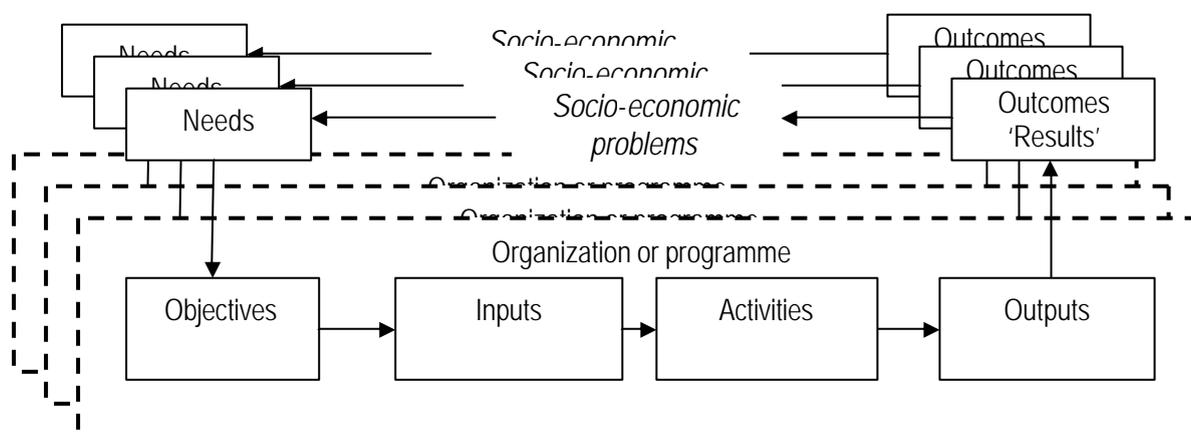
¹⁶ [COM 3] - 2002 - Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, *Colloque « L'action publique au travail »*, Paris, 30 et 31 oct., 12 p.

¹⁷ [COM 4] - 2003 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Rencontres Internationales Démocratie et Management Local*, Québec, 20-23 mai, 22 p.

¹⁸ [ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.

Maillard (2000) d'ailleurs utilise la notion d'espace consensuel, lequel est un ensemble d'accords reposant sur des valeurs partagées (p.24). Pour cet auteur les partenariats se développent dans un espace d'appartenance spécifique autour d'objectifs communs, de savoir-faire collectifs, de compétences complémentaires (p.29). Cet espace va ainsi au-delà des définitions institutionnelles des périmètres géographiques et de compétences, pour s'intéresser aux actions des acteurs. Si la condition des objectifs communs est discutable (Weick, 1979), le développement des savoir-faire collectifs comme des compétences complémentaires, voire même redondantes, est ici central comme je le montrerai dans les développements de ce mémoire. Le territoire de l'espace consensuel correspond à l'imbrication des territoires où agissent les participants. Ils sont fondés ici sur des consensus mouvants [ART 3]¹⁹. Je reviendrai dans le chapitre 3 sur la question de la coordination des actions de ces différents participants à la performance. J'utiliserai alors cette définition de l'espace territorial car cette approche des territoires présente l'avantage d'être ancrée dans les pratiques des acteurs. C'est en référence à ces territoires que l'on peut ensuite se pencher sur la performance recherchée et éventuellement la valoriser. La figure ci-dessous propose une illustration possible de l'imbrication de ces territoires.

Figure 3 – Des périmètres territoriaux imbriqués



Le développement qui précède oblige donc à réviser le schéma conceptuel de compréhension de la performance de Pollitt et Dan (2011). Il implique en outre que les méthodes pour appréhender ces territoires captent les interprétations qu'en font les acteurs.

¹⁹ [ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.

Ce chapitre 1 visait à préciser les éléments caractéristiques de la performance de l'action publique. Comme une loupe, l'action publique rend visibles et donc incontournables à étudier des éléments a priori insaisissables de la performance. Parmi ces éléments il est important de retenir, notamment, la référence au caractère pluriel des besoins auxquels l'action publique se propose de répondre, ce qui permet de souligner la nature globale de la performance et les interprétations dont elle est l'objet. Menée par des acteurs très variés, sur des territoires objets d'interprétations, cette performance de l'action publique nécessite que soient mises en œuvre des démarches et méthodologies adaptées qui permettront de l'appréhender. Le chapitre qui suit y sera consacré.

Chap. 2 Des démarches et méthodologies pour saisir l'insaisissable

Ce chapitre irrigue et conditionne les autres développements de ce mémoire. La question qui y est sous-jacente est celle de la pertinence des démarches d'investigation entreprises. Il vise à discuter les démarches, les positionnements mais aussi les méthodologies déployées. De ces éléments dépendent grandement les résultats et la qualité de la recherche. Ils sont exposés ici pour permettre une évaluation de la validité des recherches ainsi que, notamment, de leur éventuelle transposabilité. Les développements suivants permettent en outre d'évaluer les capacités à maîtriser et à interroger différents dispositifs méthodologiques, compétences fondamentales si l'on souhaite s'engager dans la direction de recherches.

Dans ce chapitre je discuterai donc les méthodologies utilisées lors de ces recherches. Cette description réflexive des méthodologies mobilisées montre l'expertise développée au fil du temps dans la maîtrise des outils d'investigation, dans l'intégration de leurs limites ainsi que dans les propositions pour les dépasser (2.1.). Puis je m'attarderai plus amplement sur l'une de ces méthodologies, la cartographie cognitive, car c'est un outil particulièrement pertinent pour modéliser la performance de l'action publique avec la participation des acteurs concernés (2.2.).

2.1 Des approches coopératives interprétatives

La diversité des programmes menés, présentée dès l'introduction de ce mémoire, a permis d'appréhender la performance de l'action publique dans des lieux différents ainsi que sous des angles variés et complémentaires. Ce 2.1. met en exergue les dominantes méthodologiques de mes travaux et leurs conséquences éventuelles sur leurs résultats. La proximité choisie comme l'éloignement nécessaire des différents terrains investis, l'un et l'autre pour mieux les comprendre, ont été organisés grâce à des dispositifs méthodologiques diversifiés. Une prise de recul sur ces dispositifs est incontournable, concernant notamment le rôle du chercheur dans leur élaboration (2.1.1.). Je me pencherai ensuite sur la question de la validité de ces travaux, sur leur pertinence, leur transmissibilité et leur transposabilité, éléments complémentaires les uns des autres (2.1.2.).

2.1.1. Des dispositifs méthodologiques vus comme des constructions opérées par le chercheur

Les méthodes d'investigation utilisées présentent une grande variété, à l'image de la diversité des questions traitées et des terrains des recherches. Pour une même recherche, ont été croisées plusieurs méthodes d'investigation, afin d'accroître la validité des résultats. En outre différents aspects d'une même question ont pu être traités lors des différentes recherches menées, les programmes étant complémentaires les uns des autres.

Les méthodologies utilisées sont variées et leur adéquation aux questions posées est une préoccupation inéluctable. Car, de cette adéquation, découle la qualité des résultats obtenus, entendue ici comme synonyme de leur pertinence. Pour chaque question de recherche ont été triangulées les données issues de plusieurs sources, pour que les résultats soient les plus riches et les plus pertinents possibles. Cette triangulation repose dans mes travaux sur la littérature scientifique, la littérature professionnelle et l'utilisation de plusieurs méthodes d'investigation. Parmi ces méthodes figure l'observation, sous ses différentes formes : in situ, plus ou moins participante, sur des groupes mais aussi longitudinale, lors d'une démarche de reconstitution de type historique. Les différentes techniques d'entretien, du plus ouvert au plus fermé, ont également été mobilisées. Enfin la cartographie cognitive, j'y reviendrai, est un outil méthodologique sur lequel j'ai particulièrement travaillé. Le retour d'analyse est, in fine, considéré comme une méthode d'investigation complémentaire aux autres, participant à l'observation des terrains.

Il doit y avoir adéquation entre question de recherche et méthodologie. L'un des piliers de la recherche, celui qui va réfléchir puis construire cette adéquation, est le chercheur. Il est celui qui porte la question de recherche et qui va mettre en œuvre la méthodologie. La recherche peut en effet être considérée comme un sillon tracé par un chercheur, acteur impliqué dans la construction de ses recherches.

La recherche : un sillon tracé par un chercheur

Le chercheur en sciences de gestion bâtit des théories de phénomènes qu'il contribue à construire en y participant. Son rôle est de comprendre les pathologies organisationnelles. Il s'intéresse aux symptômes pour trouver les maladies. Il est susceptible d'en inventer certaines et peut proposer une médication. Il fait acte de modélisation, il interprète et propose. Ce modélisateur contribue à créer du sens par les différents actes qu'il entreprend. Il a là une grande responsabilité dont il doit avoir conscience. En outre, plus il diffuse ses travaux, plus il contribue à modeler le monde dans lequel il vit. Becker (1998) nomme « imaginery » cette manière dont le chercheur construit les images de ce qu'il va

étudier avant d'effectivement commencer sa recherche, cette façon dont il bâtit ces représentations de phénomènes sociaux auxquels il participe en tant que scientifique mais aussi en tant qu'être humain. Cet élément est crucial à prendre en compte pour Becker car il conditionne toute recherche en sciences sociales. Ce qui meut le chercheur a une incidence sur ses questions, ses méthodologies, ainsi que sur les modélisations qu'il bâtit. Pour cette raison, quelques mots sur mon parcours permettront d'éclairer les travaux menés à la lumière de leurs racines. Jeune diplômée d'une Ecole de Commerce j'ai d'abord travaillé dans le secteur social en œuvrant pour l'insertion de bénéficiaires de minima sociaux. Puis j'ai dirigé une association où je contribuais notamment à la mise en place de réseaux interorganisationnels visant une mutualisation de moyens pour aider ces mêmes usagers. Ce début de carrière a contribué à forger et à renforcer l'une de mes ambitions : être utile. L'utilité du travail de terrain, indéniable dans le secteur social, présentait pour moi des limites : j'avais l'impression de ne jamais pouvoir me poser pour analyser ce qu'il était le plus pertinent de faire. Agir au quotidien, au plus près d'usagers de minima sociaux, revenait à planter des graines dont je n'étais pas sûre qu'elles fussent fertiles... dont je ne savais pas si elles seraient suffisamment arrosées pour pousser... et dont j'ignorais si les fruits seraient bons pour les personnes qui en étaient les jardiniers. En d'autres termes et comme beaucoup d'acteurs dans ce secteur d'activité je ne pouvais évaluer si les actions entreprises étaient performantes et j'avais du mal à déterminer ce qu'était la performance. De tels problèmes sont aussi des problèmes de chercheur en sciences de gestion. Force est de constater une certaine continuité dans mon travail : plusieurs années après je travaille encore sur la question de la performance de l'action publique et en fais même l'objet de ce mémoire.

C'est donc presque naturellement que je me suis tournée vers la recherche, passant peu à peu du statut d'acteur direct à celui de chercheur de terrain. La transition s'est effectuée sur deux ans. J'ai participé la première année aux groupes de recherche du Professeur Alain Briole et du Professeur Yves Dupuy, au Centre de Recherche en Gestion des Organisations de l'Université Montpellier 2 tout en continuant à plein temps mon activité professionnelle. Puis la deuxième année je me suis engagée dans un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) dans le cadre d'un Congé Individuel de Formation à temps partiel, à la fois étudiante et toujours praticienne de terrain. Après le DEA j'ai eu le choix entre une convention industrielle de formation par la recherche trouvée dans un cabinet de conseil spécialisé dans le secteur social et une allocation de recherche. J'ai opté pour cette dernière, souhaitant m'engager totalement dans l'élaboration de mon premier travail de chercheur : la thèse. L'ensemble de mes travaux est de fait marqué par ce parcours, celui d'un acteur réflexif, sur des terrains où le chercheur peut contribuer à répondre à des ambitions collectives.

Après cette brève présentation de mon parcours et des incidences éventuelles qu'il peut avoir sur mon chemin de chercheur, je vais maintenant me pencher plus amplement sur l'implication inéluctable du chercheur dans ses recherches, implication qui n'est pas sans conséquences sur la recherche et ses résultats.

L'incontournable implication du chercheur dans ses recherches

Le chercheur est bien co-auteur de l'objet de recherche, impliqué dans l'élaboration des résultats dès avant l'investigation sur le terrain. L'élaboration de l'objet de recherche commence en effet lors du parcours individuel du chercheur, évoqué plus haut, et continue à se nourrir des approches conceptuelles vers lesquelles ce dernier se dirigera. D'un point de vue conceptuel, mes recherches ont mobilisé des auteurs et théories en gestion des ressources humaines, en contrôle de gestion ou encore en marketing, si l'on s'en tient aux approches fonctionnelles des sciences de gestion. Ont été également utilisées des approches plus transverses, issues du management public et de la théorie des organisations. Les emprunts à la sociologie ou aux sciences politiques ont permis de compléter les analyses. Le travail engagé ici pose donc aussi, de fait, la question de la frontière de nos disciplines. Le chercheur est, d'ailleurs, toujours face à un double questionnement qu'il doit résoudre, au moins partiellement : celui relatif aux frontières de son objet de recherche ainsi que celui relatif aux frontières de la discipline dont il fait partie. L'une et l'autre de ces frontières contribuent à façonner les recherches menées et, en retour, sont elles-mêmes construites par ces mêmes recherches.

Ainsi, parce que le chercheur et ses choix ont une incidence, in fine, sur les résultats de ses recherches, il se doit de développer une approche réflexive sur ces choix qu'il opère, ce afin d'enrichir ses analyses. Le chercheur a un effet sur les modèles qu'il bâtit dès l'élaboration de la question de recherche, puis dans le choix de méthodes d'investigations comme dans la manière dont il utilise ces méthodes. Il a, en outre, un effet sur l'objet de recherche même et ce dès qu'il se met à l'étudier. Et, en retour, la recherche agit elle aussi sur le chercheur, en bousculant ses représentations.

En premier lieu, les capacités du chercheur à accéder aux terrains peuvent conditionner les résultats de la recherche. Certains terrains ont en effet des barrières à l'entrée qu'il faut être capable de détecter pour pouvoir les dépasser. Le cas de l'action publique est à ce titre exemplaire : les organisations qui y œuvrent semblent ouvertes et transparentes, ne serait-ce que parce que l'un des fondements de leur légitimité est la démocratie. Mais leur accès nécessite d'en comprendre les méandres et le langage, les codes et, également, d'en saisir les barrières et les points critiques. Quand j'étais responsable d'une association j'ai reçu des étudiants et des consultants qui menaient des enquêtes. Je ne répondais pas

franchement à certaines questions, voire j'en éludais, notamment celles relatives aux rapports que mon association entretenait avec son financeur principal.

Au-delà des compétences du chercheur à accéder aux terrains qui l'intéressent ce dernier va ensuite opérer des choix qui auront, là aussi, une incidence sur les résultats de la recherche. Ainsi en est-il du choix des acteurs qu'il importe d'interroger. Ce premier acte implique déjà que le chercheur ait effectué, en amont, un tri entre ces acteurs. Ce tri a une forte incidence sur les données qui seront recueillies. Pour Becker (1998), l'échantillonnage, dont fait partie ce choix d'acteurs à interroger, est l'un des problèmes majeurs du chercheur, car il consiste à décider ce qu'il est opportun d'inclure dans sa recherche. Becker insiste d'ailleurs sur la nécessité de se pencher sur les cas marginaux mais aussi sur la conciliation nécessaire entre étude de cas particuliers et généralisation.

Le choix du vocabulaire utilisé lors des investigations de terrain a également un effet sur les données recueillies et donc sur le résultat de la recherche. Le chercheur doit en effet prendre en compte des caractéristiques du répondant qui peuvent potentiellement avoir des conséquences sur les conditions comme sur les résultats de l'interaction. Une illustration ici concerne l'un des facteurs lié au répondant auquel Ghiglione et Matalon (1991) préconisent d'être attentif : le facteur qu'elles qualifient de culturel. Ce dernier concerne le stock verbal du répondant, sa capacité de compréhension. Une connaissance préalable, au besoin acquise par des entretiens ou observations informels, est ici nécessaire pour le chercheur, qui doit utiliser les mots du terrain et surtout avec la signification que les acteurs du terrain leur accordent. Par exemple, pour la recherche sur le management par le sens du programme 8, nous nous sommes aperçus que cette expression n'avait a priori pas de signification pour les répondants potentiels. Le terme n'a alors pas été utilisé, au profit de « méthode de management », ou encore « management d'équipe ». C'est à partir des réponses collectées que nous avons pu démêler ce qui était de l'ordre du management par le sens. Le rôle du chercheur est de traduire ses questions de recherche dans le langage des répondants, puis de traduire les réponses des répondants lors de l'analyse. Ces traductions successives peuvent concourir à changer le sens des témoignages recueillis. Je pense qu'elles participent à la création de sens à laquelle contribue le chercheur. Le positionnement constructiviste assume cette participation et l'intègre dans l'analyse, j'y reviendrai.

Le choix de l'arrêt des investigations, opéré par le chercheur, a lui aussi un effet sur le résultat de la recherche. Si nous utilisons l'exemple de l'utilisation des critères qui permettent de décider de l'arrêt des entretiens, dans la littérature consacrée à ce sujet (dans laquelle l'on peut citer notamment Glaser et Strauss, 1967 ; Strauss et Corbin, 1990 ; ou encore Ghiglione et Matalon, 1991), la préconisation est de prendre connaissance des entretiens au fur et à mesure afin de repérer la saturation indiquant une baisse de l'utilité de chaque entretien supplémentaire. Cette détection sera opérée par le chercheur, qui

sera juge des répétitions et redondances, de l'apparition de nouveautés que lors des entretiens il aura parfois lui-même suscitées.

En substance, le chercheur est celui qui, tout en étant engagé dans l'interaction, doit la réfléchir et l'analyser afin notamment de prendre en compte le fait que tous ses choix auront une incidence sur la modélisation de l'objet ainsi que sur l'objet lui-même.

En synthèse, toute démarche méthodologique mêle aspects techniques et réflexifs. D'un point de vue technique le chercheur doit maîtriser une palette d'outils d'investigation, compétence qu'il doit veiller à développer. Il doit en outre être capable de mettre en œuvre une stratégie ad hoc afin de recueillir les informations dont il a besoin. Les résistances d'un terrain comme les barrières à l'entrée, les difficultés d'accès aux données confidentielles, les tabous organisationnels doivent être repérés puis réduits si nécessaires. Parmi les qualités que doit posséder le chercheur, l'une des plus importantes est son adaptabilité, sa capacité à mettre en œuvre d'autres méthodes que celles prévues initialement. Il doit donc corrélativement posséder une palette variée de moyens d'investigation dont il doit connaître les forces et les faiblesses pour les exploiter au mieux et avoir conscience des limites de ses résultats. La méthodologie utilisée doit ainsi être pertinente par rapport à la question posée mais elle doit être aussi adaptée au terrain observé comme au chercheur lui-même. Il doit également, par voie de conséquence, avoir un regard sur ses propres compétences techniques : il peut être plus ou moins à l'aise avec un outil ou un autre, plus ou moins attiré par une méthodologie ou une autre. Plusieurs outils de développement de ces compétences sont mobilisables, parmi lesquels : la littérature consacrée aux démarches et méthodologies, les congrès, la collaboration avec d'autres chercheurs. Ce travail en équipes permet, ainsi que l'a souligné Bourguignon, d'« additionner des 'lucidités' » (2006, p.52). D'un point de vue réflexif enfin le chercheur doit s'interroger sur la pertinence des outils qu'il utilise. Il doit ainsi avoir conscience de sa propre implication dans la construction de l'objet de recherche comme dans les résultats obtenus et ce même lors des choix méthodologiques. En effet, toute recherche fait participer le chercheur au phénomène qu'il observe. Cela a une incidence sur le phénomène lui-même comme sur le chercheur, d'où peut-être l'utilisation répandue du terme « sujet » de recherche, celui-ci étant lui-même un actant. En outre, par les choix des lieux d'observation, comme d'ailleurs par les choix des personnes à interroger, le chercheur participe à la définition de son objet de recherche : il en pose les contours.

Tous ces éléments qui viennent d'être développés ne sont pas sans incidences sur la validité des recherches, à laquelle le prochain développement sera consacré.

2.1.2. La validité de ces constructions interprétatives

Toute démarche de recherche fait intervenir des méthodologies dont les périmètres de validité peuvent différer. Ce 2.1.2. sera consacré à cette question de la validité. Pour appréhender cette dernière des éléments sont à prendre en compte et notamment les objectifs des recherches comme leurs caractéristiques en termes de positionnement épistémologique. Je les exposerai et discuterai tout d'abord puis traiterai la question de la validité.

Ainsi que je l'ai développé dans le 2.1.1., le chercheur doit avoir une approche réflexive sur son implication dans la construction de ses recherches. En effet, ainsi que Morin (1994) l'a défendu, « notre seule réalité immédiate est notre représentation de la réalité, et notre seule réalité concevable est notre conception de la réalité » (p.206), ce qui suppose que l'observateur doive s'intégrer dans son observation (p.301). Cette réalité est une construction, ainsi que l'argumente notamment David (2001), à laquelle participent les différents acteurs, chercheurs compris : il s'agit d'une co-construction permanente.

Mes travaux s'inscrivent dans les approches constructivistes telles que décrites par Charreire et Huault (2001, p.50), qui en synthétisent les caractéristiques de la manière suivante : la réalité est considérée comme étant co-construite et l'orientation est pragmatique, je reviendrai sur ce second point plus amplement dans la suite de ce mémoire. D'après le principe de réalité construite, l'univers est créé par les significations que les individus lui attribuent : « les choses sont ce que les gens qui agissent pensent qu'elles sont » (Von Hayek, 1986, p.29). Ces significations sont développées par les interactions avec les autres et avec le monde. Cette création est une construction continue fondée sur l'interaction avec les autres (Weick, 1995) dans laquelle le chercheur est lui aussi un acteur. Le chercheur a pour rôle de saisir les représentations des acteurs, les siennes y compris, en vue de les analyser et de les modéliser : il observe des construits sociaux auxquels il participe afin de saisir les « processus de compréhension et d'inter-compréhension mobilisés par les acteurs » (Martin et Rainelli-Le Montagner, 2002, p.152). Dans la perspective d'une réalité co-construite, une attention particulière est de fait accordée aux conditions et processus d'émergence de cette réalité que l'on observe et à laquelle l'on participe. Cette réalité construite conjointement par les acteurs du terrain et celle construite par le chercheur interagissent. Les acteurs du terrain sont considérés dans la plupart des recherches menées ici comme des co-théoriciens, plus précisément comme des théoriciens ordinaires au sens de Calori (2000). Le rôle du chercheur est de bâtir des synthèses à partir de ces théories ordinaires qu'il aura recueillies puis analysées.

L'un des intérêts d'une telle approche est que, si l'on se penche sur la signification que donnent les acteurs au monde, sur les représentations qu'ils en bâtissent, l'on s'interroge également sur ce qui fonde leurs comportements (Weick, 1979, 1995). Ces éléments rendent les résultats des recherches particulièrement actionnables, ce qui constitue l'un des objectifs poursuivis en sciences de gestion (à ce sujet voir notamment David et Hatchuel, 2007). En outre, l'acte de modélisation comme l'acte de recherche auront des incidences sur les comportements des acteurs, chercheur compris, car ils contribueront à changer leur vision du monde. La responsabilité du chercheur est engagée dans une telle démarche : il est responsable de ce qu'il produit, même s'il n'en a pas totalement la maîtrise, ni la maîtrise des conséquences de ce qu'il contribue à créer.

Ceci posé, mes travaux ne poursuivent pas tous les mêmes objectifs, en termes de construction concrète ou théorique, ni ne relèvent tous de la même démarche. Or ces éléments sont importants pour juger de leur validité. Le tableau ci-après reprend l'ensemble des programmes menés et les situe en termes de démarche et d'objectif de recherche. N'y sont pas mentionnés les diffusions auxquelles ont donné lieu ces recherches car, pour un même programme, la diffusion peut être multiple et relever d'objectifs et de démarches différents. Je reviendrai sur ces derniers tout au long de ce mémoire. Est souligné ici le croisement entre l'objectif et la démarche initiaux, ce que permet le positionnement des programmes mêmes dans les cases du tableau ci-dessous.

Tableau 2 – Les démarches et objectifs des recherches (d'après David, 2001, p.15)

		Objectif	
		Construction mentale de la réalité	Construction concrète de la réalité
Démarche	Partir de l'observation des faits	Observation participante ou non But : élaborer un modèle de fonctionnement du système étudié [PROG 1]; [PROG 2]; [PROG 5]; [PROG 8]	Recherche-action, étude clinique But : aider à transformer le système à partir de sa propre réflexion sur lui-même [PROG 3]; [PROG 4]
	Partir d'un projet de transformation ou d'une situation idéalisée → partir d'un modèle	Conception de modèles de gestion But : concevoir des instruments de gestion (modèles, outils). [PROG 7]	Recherche-intervention But : aider à transformer le système à partir d'un projet concret de transformation plus ou moins complètement défini. [PROG 6]

Les travaux menés se positionnent dans chacun des quadrants de la matrice ci-dessus. Jusqu'à la thèse (en italique dans la matrice) les démarches partaient de l'observation des faits. Depuis, les démarches comme les objectifs se sont diversifiés. Dans ces différentes recherches l'on voit apparaître les multiples rôles du chercheur : il fabrique des connaissances qu'il transmet en les traduisant. Il propose des solutions praticables, réalistes et étayées scientifiquement. L'un des fondements du travail présenté dans ce mémoire reste l'ancrage pratique, la production de connaissances actionnables. Ce travail est dans la lignée de ce que préconisent notamment Laufer et al. (2012) quand ils s'interrogent sur les fondations des sciences de gestion et les conçoivent comme une construction collective de systèmes d'action efficaces. En contrepoint de tout travail de chercheur il faut voir en effet aussi une lecture de la place et du rôle de la science dans laquelle il se situe. En effet, engager des travaux, quand ces derniers sont reconnus comme pertinents dans une science, contribue à la définition des contours de cette science. Il en est ainsi pour les démarches, les positionnements, les méthodologies, les cadres d'analyse, les lectures etc. Il n'est donc pas anodin de faire de la recherche et il l'est encore moins de vouloir encadrer des recherches, car dans ce dernier cas la responsabilité du chercheur est accrue.

Les conséquences sur la validité des travaux

Deux critères de validité sont fondamentaux ici : l'adéquation et l'enseignabilité (Charreire et Huault, 2001, p.50). Ces deux critères sont liés et s'inscrivent d'ailleurs dans les finalités de principe des sciences de gestion telles qu'énoncées par Bréchet et Desreumaux (2002) : elles sont descriptives, explicatives et ingénieriques – ou praxéologiques. Il n'est pas postulé ici que le chercheur peut décrire la réalité entière et totale, si tant est que cette réalité existe, mais qu'il peut modéliser une réalité. La pertinence de cette description se mesurera à l'aune notamment de son adéquation à l'objectif du modélisateur qui, en sciences de gestion, est l'actionnabilité de la connaissance produite. La description du réel est assujettie à une volonté explicative : elle sert le but du modélisateur, celui de sa recherche. C'est une construction mentale co-réalisée avec un ensemble d'acteurs. Parmi ces derniers figurent la communauté scientifique à laquelle le chercheur se rattache et, plus précisément, les individus et groupes de chercheurs avec lesquels le chercheur a un lien (direct ou indirect), les terrains sur lesquels le chercheur s'investit, son réseau personnel, y compris sa famille, ses amis, ainsi que l'objet même des recherches, qui peut quelquefois agir comme un sujet.

Pour ce qui concerne l'enseignabilité, je suis très attentive à l'enseignement des connaissances que je contribue à produire, considérant, à la suite de Louart (2000), que « ce qui reste intellectuel n'est pas intéressant, dans la mesure où il ne s'associe en rien avec le réel » (p.71). Dans le chapitre 4 je

donnerai une illustration de la manière dont je transpose les connaissances produites en connaissances enseignées. La valeur de la connaissance produite peut d'ailleurs se mesurer à son utilisation par les acteurs, qui en définissent ce que Friedberg appelle la « valeur pragmatique » (1993, p.316). Ainsi, chaque recherche a donné lieu à un retour auprès de ces derniers, qui en sont dépositaires et en outre ont alors la possibilité d'en discuter les résultats. La participation à des colloques de praticiens permet également de continuer ce dialogue avec le terrain²⁰. Ce partage des résultats va au-delà des personnes concernées directement par la recherche. Il concerne aussi mes étudiants et la communauté scientifique dont je fais partie. Enfin cette diffusion contribue en retour à construire de nouvelles recherches, par les nouvelles questions qu'elle est susceptible d'amener.

Ce partage des résultats est un souci constant, correspondant sans doute à ce qui constitue l'un des moteurs de mon travail : la volonté d'être utile. Ce moteur a d'ailleurs toujours été présent dans ma vie comme peut en témoigner mon parcours brièvement décrit dans le 2.1.1. La recherche est un moyen d'agir pour apporter une petite pierre à l'édifice social donc je fais partie, c'est d'ailleurs l'une des raisons qui m'ont poussée à m'engager dans cette voie. Cette volonté se traduit par une proximité avec les terrains sur lesquels portent mes recherches et un retour d'analyse systématique, par une diffusion scientifique académique et par une diffusion vis-à-vis des étudiants. Ces retours permettent de déceler de nouveaux questionnements, des points à creuser etc. Veiller à l'utilité sociale de mes travaux constitue d'ailleurs l'un des critères que j'utilise pour jauger ma propre performance de chercheur. J'y reviendrai dans la conclusion de ce mémoire.

En substance, le chercheur a un positionnement qui doit être idoine par rapport à sa question de recherche et correspondre à ce qu'il est. Le livre « Connaissance et Management », dédié au Professeur Robert Reix et coordonné par Dubois et Dupuy (2007) est à ce sujet particulièrement clarificateur. Dans ce livre, les différents auteurs soutiennent que les questions que se posent le chercheur, la façon dont il y répond et les réponses qu'il trouve sont également en lien avec ses propres théories du monde, avec son propre système cognitif. Déceler les aspects historiques, culturels, humains fondant les ancrages de la recherche permet de la positionner et donne des clés pour juger de sa validité.

Dans le 2.1. ont été discutées les démarches de recherche entreprises, leur dominante coopérative et interactive ainsi que les conséquences sur leur validité. Le 2.2. se penchera plus spécifiquement sur

²⁰ 2008 - Quels critères pour juger de la qualité de l'accompagnement des créateurs d'entreprise ?, *Congrès des Acteurs*, « Vers un accompagnement réussi de la création et de la reprise d'entreprise », Montpellier, 12 et 13 nov.

2009 - Invitée à animer la table ronde «Le suivi, côté opérateurs : entre traitement de masse et suivi personnalité », *Pro'crea*, 2^{ème} Congrès des Acteurs, « Création et transmission d'entreprise », Palavas-les-Flots, 19 et 20 oct.

une méthodologie capable de modéliser la performance de l'action publique. Cette méthodologie avait d'abord été expérimentée dans le cadre du travail doctoral, ses implications conceptuelles comme les développements envisageables ont ensuite été retravaillés, ce qui sera exposé dans les lignes qui suivent.

2.2 Une méthodologie capable de modéliser la performance de l'action publique

La performance de l'action publique présente des caractéristiques qui rendent sa modélisation problématique ainsi que le chapitre 1 l'a montré : sa nature holiste ou la nécessité de l'interpréter, notamment, rendent ses composants difficiles à déterminer. Ainsi que cela a été développé dans ce chapitre qui était consacré à cette performance a priori insaisissable, cette dernière peut se définir ainsi : par des objectifs ou finalités atteints, ainsi que par l'ensemble des relations de cause à effet menant à l'atteinte des objectifs. Si l'on reprend les termes utilisés par Bourguignon (1997), il s'agit de la performance au sens strict pour le premier et au sens large pour le second.

L'un des articles fondateurs sur la méthodologie de la cartographie cognitive utilisée en sciences de gestion est celui de Bougon et al. (1977), qui ont, grâce à cette dernière, modélisé la performance d'un orchestre de jazz, performance mystérieuse s'il en est. Reprise dans le contexte de l'action publique, avec des changements afin d'améliorer sa pertinence, ce que sa plasticité permet, cette méthodologie montre sa capacité à modéliser l'insaisissable a priori [COM 21]²¹. Sa mise en œuvre consiste à repérer les concepts entrant dans la définition de la performance puis à qualifier les liens entre ces concepts. Les liens sont des relations de cause à effet positifs ou négatifs. Les concepts sont liés les uns aux autres par des relations positives (A a un effet positif sur B), négatives ou neutres. Chaque concept qui a des liens sortants positifs est la cause d'autres concepts. Chaque concept qui présente des liens entrants positifs est la conséquence d'autres concepts. La synthèse de l'ensemble de ces liens permet de classer les variables dans un continuum causal et constitue une modélisation de la performance. A cette méthodologie de Bougon et al. (1977) j'ai apporté une modification qui a du sens quand on souhaite modéliser la performance de l'action publique. Dans leur analyse des liens Bougon et al. ne tiennent compte que des liens sortants. Pour ma part j'ai retenu les liens sortants et les liens entrants, le croisement de ces liens ayant une signification en pratique pour la modélisation de la performance. Cette analyse innovante de la cartographie cognitive sert en effet une meilleure compréhension de l'objet et présente une meilleure actionnabilité ainsi que je le développerai.

²¹ [COM 21] - 2009 - Une modélisation des processus de performance par l'utilisation de la cartographie cognitive, 20^{ème} Congrès de l'AGRH, Méthodes émergentes et recherche en GRH, Toulouse, sept., 25 p.

Les grands principes de cette modélisation ayant été présentés très synthétiquement, le 2.2. va maintenant montrer comment il est possible d'identifier des composants de la performance de l'action publique (2.2.1.), puis de les classer dans une modélisation tenant compte des interprétations des acteurs (2.2.2.).

2.2.1. L'identification des composants de la performance de l'action publique

Afin d'identifier les composants de la performance de l'action publique par la cartographie cognitive, deux études consécutives et complémentaires sont nécessaires. La première a pour objet de repérer les concepts entrant dans la composition de la performance ; la seconde permet de confirmer ces concepts, puis de les lier par des relations de causalité. Dans l'illustration présentée ici, le terrain choisi est celui de l'action sociale, sous l'angle de l'insertion par l'emploi. Pour la première étude plusieurs modes de recueil de données ont été utilisés : entretiens semi-directifs, observations ponctuelles ainsi que longitudinale. Entre la première et la seconde étude un travail d'analyse, hors du terrain, a permis de repérer les éléments entrant dans la définition de la performance en procédant à la construction des concepts.

Cette élaboration des concepts nécessite un fort investissement et un grand nombre de précautions. Elle est l'exemple-type de méthodologie à la frontière entre qualitatif et quantitatif [COM 21]²². Ainsi, de nombreux entretiens et observations sont nécessaires pour détecter les idées entrant dans la construction des concepts de performance. Le nombre est variable, selon les terrains et la modélisation à laquelle l'on s'attaque. Cette phase exploratoire est incontournable car elle permet de s'assurer que l'on retient bien des idées pertinentes, c'est-à-dire représentatives de la modélisation que l'on souhaite construire. A partir de l'ensemble des verbatim recueillis il faut ensuite repérer les idées qui ont trait à la performance. Puis, sur la base de ces éléments issus des verbatim, l'on peut construire des concepts, en procédant par classements, d'abord par thèmes, puis par regroupements sémantiques à l'intérieur des thèmes. Présenté ci-après, un tableau synthétique montre comment un concept peut être construit à partir d'idées extraites d'un verbatim. Le processus de construction a été constitué de nombreux aller-retour sur les verbatim ainsi que de tâtonnements pour le passage des idées aux concepts. Il est nécessaire de souligner la forte participation du chercheur dans l'élaboration des concepts, laquelle fait

²² [COM 21] - 2009 - Une modélisation des processus de performance par l'utilisation de la cartographie cognitive, 20^{ème} Congrès de l'AGRH, Méthodes émergentes et recherche en GRH, Toulouse, sept., 25 p.

écho à l'un des principes du constructivisme : le chercheur participe à la construction de l'objet étudié, il est un acteur direct de sa modélisation, ainsi que le 2.1. l'a développé. La précaution incontournable consiste à procéder à des vérifications répétées auprès de différents acteurs plus ou moins proches de l'objet de recherche.

Tableau 3 – La construction du concept usager : « l'utilisateur est acteur du Dispositif »

Extraits de verbatim	Type de répondant
« ... tenir compte des aspirations des allocataires... »	Chargé de mission d'un organisme conventionné
« ...écoute de l'attente de l'allocataire... »	Chargé de mission d'un organisme conventionné
« ...répondre à l'attente des personnes, coller à ce que demandent les gens... »	Directeur d'organisme conventionné
« ... on a une charge de travail très importante : on est envahi par des questions cruciales, individuelles, qui nous prennent un maximum de temps... »	Opérationnel dans une organisation publique
« ...la personne ne met pas en souffrance son environnement... »	Chargé de mission dans un organisme d'aide aux handicapés
« ...la personne est prise en charge sans faire de vagues... »	Chargé de mission dans un organisme d'aide aux handicapés
« ...répondre à l'attente des personnes, coller à ce que demandent les gens... »	Chargé de mission dans un organisme d'aide aux handicapés
« ...prendre les besoins des personnes dans leur entier... »	Directeur d'organisation publique
« ...mettre les personnes en situation d'acteurs... »	Directeur d'organisation publique
« ...les allocataires sont des utilisateurs et non des acteurs... »	Chargé de mission d'un organisme conventionné
« ...permettre l'expression des allocataires... »	Chargé de mission d'un organisme conventionné
« ...les allocataires du RMI, moi je ne les mettrai pas dans les partenaires... »	Opérationnel dans une organisation publique
« ...être plus proche des allocataires, en leur permettant de participer aux instances de régulation... »	Opérationnel dans une organisation publique

Ce travail de construction permet de spécifier les composants de la performance tels que les acteurs se les représentent. Ces concepts sont, dans le cas étudié, au nombre de 24. Il est donc possible d'identifier les composants de la performance avec un nombre relativement restreint de concepts, et ce

même dans un contexte réputé complexe, celui de l'action publique. Dans le tableau suivant figure la liste des concepts retenus.

Tableau 4 – Les concepts de performance

Concepts relatifs à l'utilisateur
<ul style="list-style-type: none"> 1- L'utilisateur est acteur du Dispositif 2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion 3- La motivation de l'utilisateur 4- La construction de son projet par l'utilisateur 5- L'autonomie de l'utilisateur 6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi 7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme 8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur
Concepts relatifs aux outils et compétences
<ul style="list-style-type: none"> 1- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur 2- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social 3- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences 4- La qualité des outils de gestion 5- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion 6- La compétence du conseil d'administration 7- L'adaptation des objectifs de la convention aux besoins du terrain 8- La vérification par le financeur du service fait 9- La volonté d'agir des politiques
Concepts relatifs au réseau
<ul style="list-style-type: none"> 1- La non harmonisation des territoires des structures institutionnelles 2- Le travail en réseau/partenariat 3- La contribution à la création d'emploi 4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires 5- La mutualisation des moyens 6- La circulation de l'information entre les partenaires 7- La ruralité du territoire

Les concepts composant la performance étant déterminés il est possible ensuite de passer à la phase suivante, consistant à intégrer les composants de la performance dans une modélisation les liant les uns aux autres.

2.2.2. La modélisation de la performance de l'action publique

Une fois les concepts choisis, les liens entre les concepts doivent être déterminés, ce qu'une seconde étude, consistant en entretiens, permet de déceler. Puis une analyse de la structure de ces liens permet d'élaborer des cartes cognitives individuelles, puis collectives, d'après la méthode développée initialement par Bougon et al. (1977) et aménagée ici afin d'améliorer sa pertinence par rapport à la question de recherche posée [COM 21]²³. Dans des cartes, chaque concept est classé dans des chaînes causales partant des données, passant par les moyens et allant jusqu'aux objectifs. Ces cartes modélisent donc les chaînes causales utilisées par les acteurs pour définir les chemins qui mènent à la performance. Elles s'appuient sur les représentations de ces acteurs, elles-mêmes fondées sur le sens qu'ils attribuent à leurs actions (Weick, 1995).

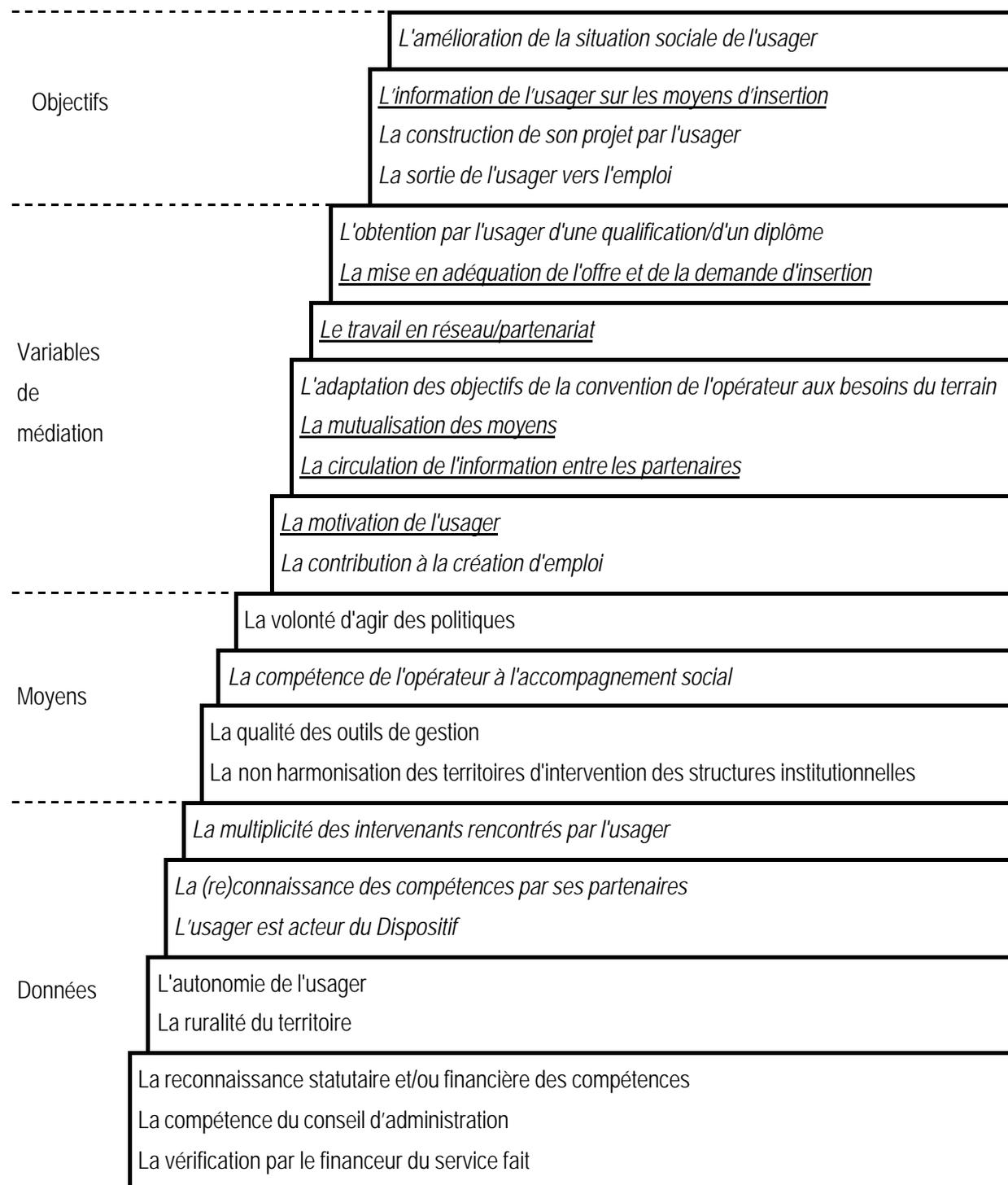
Plus il y a de concepts retenus plus il y a de liens potentiels à examiner. Or, si l'on souhaite obtenir la carte d'un répondant il faut l'interroger sur chaque lien potentiel. Le nombre de concepts doit être suffisamment grand pour pouvoir être représentatif des constituants de la performance et, à la fois, suffisamment petit pour que les liens puissent être traités. Ce dont il faut tenir compte est la capacité des répondants à examiner l'ensemble des liens entre les concepts, sans que leur motivation à répondre ne soit épuisée. Fastidieux car très répétitifs, ces entretiens nécessitent en effet de la part des répondants une grande concentration et une bonne disponibilité. Cela rend impraticable cette méthodologie sur certains terrains. Reste l'exercice calculatoire permettant de trier les concepts à partir de leurs liens entrants et sortants et l'exercice de rapprochement entre les différentes cartes obtenues pour déceler les convergences et les divergences entre les représentations des acteurs. Les exigences d'une telle mise en œuvre sont compensées par la richesse de la modélisation qui peut être construite. Les rapports de cause à effet entre différents éléments y sont en effet particulièrement bien lisibles. Est également visible dans cette modélisation l'ambivalence de certains liens, ambivalence qui participe au sensemaking décrit par Weick (1995).

La figure ci-après reprend le classement des concepts de performance pour le dispositif d'action sociale étudié. Cette modélisation permet d'identifier la performance de l'action publique en termes dynamiques : l'enchaînement des concepts de performance comme les objectifs tels qu'appréhendés par les acteurs y sont lisibles. Dans cette modélisation les concepts sont ordonnés des données aux objectifs. Apparaissent en italique les concepts sur lesquels plus de 50% des acteurs pensent exercer une influence, plus de 75% pour les concepts soulignés en sus. Ce degré de contrôle renseigne sur les éléments que les acteurs pensent pouvoir maîtriser. Il a été obtenu en interrogeant les acteurs sur

²³ [COM 21] - 2009 - Une modélisation des processus de performance par l'utilisation de la cartographie cognitive, 20^{ème} Congrès de l'AGRH, Méthodes émergentes et recherche en GRH, Toulouse, sept., 25 p.

l'influence qu'ils pensent avoir sur chacun des concepts. Il est possible également de raffiner cette modélisation pour analyser les convergences et les divergences des représentations relatives au classement des concepts selon les groupes d'acteurs du réseau.

Figure 4 – Une modélisation de la performance de l'action publique : la performance d'un réseau d'insertion par l'emploi



En italique : concept sur lequel plus de 50% des personnes pensent exercer une influence

En italique souligné : concept sur lequel plus de 75% des personnes pensent exercer une influence

Je commenterai ici seulement quelques résultats, ceux concernant des éléments inattendus dans la compréhension de la performance. Tout d'abord, les objectifs retenus par les acteurs sont plus vastes que ce pour quoi l'action à laquelle ils participent est exclusivement financée. Leur approche de la performance est globale, ce que la modélisation permet de capter, et elle dépasse les frontières institutionnelles de l'action à laquelle ils participent collectivement. L'objectif assigné officiellement au réseau et financé par les acteurs publics, qui est la sortie de l'utilisateur vers l'emploi, se retrouve bien dans les objectifs. Mais, curieusement, et c'est ce que montre cette modélisation, il n'est pas considéré comme l'objectif ultime. Le concept qui occupe cette place est l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur. L'on comprend donc sans doute pourquoi, de fait, la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social apparaît dans les moyens, même si cette compétence n'est pas censée être possédée par les opérateurs²⁴. Enfin, l'analyse innovante du croisement des liens entrants et sortants permet de mettre en lumière des variables de médiation. Elles indiquent des éléments de la performance considérés comme objectifs et comme moyens pour atteindre des objectifs supérieurs. C'est le cas de l'obtention par l'utilisateur d'un diplôme, admise comme objectif par les institutions finançant le réseau et, également, considérée par les acteurs du réseau comme un moyen pour l'utilisateur d'accéder à l'emploi.

Cette modélisation est bien une synthèse de la performance globale telle que la perçoivent ses protagonistes, au sens strict comme au sens large du terme si l'on reprend la définition de Bourguignon (1997) exposée dans le chapitre 1. Au sens strict, les objectifs, ceux du réseau, apparaissent en haut de figure. L'on y trouve l'objectif de l'emploi, objectif dévolu officiellement au réseau. Y figure aussi, plus étonnamment pour l'institution publique qui finance un tel réseau, l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur, qui d'ailleurs est le concept recueillant le plus grand nombre de liens entrants : c'est l'objectif auquel mènent le plus de chemins liant les concepts les uns aux autres. Au sens large du terme, le processus qui mène au résultat peut être déduit de l'analyse des moyens et des variables de médiation. C'est d'ailleurs là que nous pouvions nous attendre à retrouver l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur et non dans les objectifs. La modélisation non seulement propose une définition lisible de la performance globale, mais est aussi susceptible de surprendre les acteurs ayant contribué à bâtir cette modélisation, le chercheur y compris. Elle dépasse en outre largement les frontières officielles de l'action publique à laquelle ils participent.

²⁴ Ces derniers sont en effet dans le réseau pour accueillir au quotidien des usagers et les accompagner vers l'emploi. Ce sont notamment des artisans, recrutés en tant qu'opérateurs pour leurs compétences techniques.

Cette méthodologie permet donc d'identifier des composants de la performance de l'action publique et de les trier en termes de relations de causalité. Elle conduit à une définition de la performance au sens strict du terme, les objectifs du réseau ; ainsi qu'à une définition au sens large, les actions menant aux résultats attendus comme développé plus haut, en référence aux travaux de Bourguignon (1997). Une approche de la performance par les interprétations a permis une lecture globale de la performance et une compréhension fine des objectifs et des actions des acteurs, constituant par là un outil pour la gestion de la performance [ART 2]²⁵, au sein de frontières délimitées par ces acteurs.

Le développement précédent s'est penché sur les multiples représentations de la performance, en théorie comme en pratique. Par une méthodologie adaptée, croisant plusieurs dispositifs méthodologiques à des fins de triangulation, dont le fer de lance est la cartographie cognitive, et sur un terrain particulier, celui de l'action publique, j'ai pu identifier les déterminants de la performance et ainsi en proposer une définition pertinente opérationnellement. Cette définition consiste en un classement des concepts de performance mettant en exergue les objectifs comme les moyens pour atteindre ces objectifs. Dans cette partie 1 j'ai ainsi montré que, malgré les difficultés théoriques inhérentes à l'appréhension du concept de performance, amplifiées dans le contexte de l'action publique, il était possible d'en bâtir une modélisation. Cette modélisation d'une performance a priori insaisissable, celle de l'action publique, a justement permis de saisir la performance telle qu'interprétée par ses coproducteurs, dans ses dimensions les plus importantes pour eux. Dans le prolongement de cette première partie, la seconde partie sera tout d'abord consacrée à l'examen des modes de coordination de l'action publique pour la performance. Puis sera appréhendée la question de l'évaluation de cette dernière.

²⁵ [ART 2] - 2004 - Cognition interorganisationnelle et performance : les cartes cognitives, instrument de recherche et outil de gestion, *Crossing Frontiers in Quantitative and Qualitative Research Methods*, sous la direction de Savall H., Bonnet M. et Peron M., ISEOR, Lyon, p.1269-1287 (en collaboration avec Briole A.).

**Partie 2 LE DEFI DE LA PERFORMANCE POUR L'ACTION PUBLIQUE :
UNE COPRODUCTION A COORDONNER POUR UNE PERFORMANCE A EVALUER**

La première partie avait pour objet de montrer et de discuter les défis conceptuels et méthodologiques posés par la performance de l'action publique. Dans son prolongement direct, cette seconde partie se penchera sur les modes de coordination de l'action publique. Chacun d'entre eux est porteur d'une vision particulière de la performance et de son évaluation (3.1.). Ces éléments, auxquels d'autres socles conceptuels seront ajoutés (3.2.), permettront d'appréhender l'évaluation de la performance de l'action publique (chapitre 4).

Chap. 3 Une coproduction à coordonner pour la performance

Ainsi que je l'ai développé dès le chapitre 1 de ce mémoire, l'action publique est coproduite par de nombreuses organisations. Cette coproduction articule deux modes de coordination, l'un de type hiérarchico-fonctionnel et l'autre coopératif. Ces deux modes de coordination sont porteurs de deux approches très différentes, a priori même incompatibles, mais pourtant complémentaires de la performance (3.1.). Ces modes de coordination visent à rendre l'action publique plus performante. Or l'évaluation de cette performance reste à élaborer au moyen d'indicateurs pertinents, tenant compte des nombreux éléments conceptuels problématiques de la performance de l'action publique (3.2.).

3.1. Des modes de coordination pour une action publique performante

Ce 3.1. est consacré aux modes de coordination de l'action publique et à leur articulation (3.1.1.), ainsi qu'à leurs implications pour la compréhension comme pour la gestion de la performance de l'action publique (3.1.2.).

3.1.1. L'articulation des modes de coordination hiérarchico-fonctionnels et coopératifs

L'action publique est produite par des organisations variées, ce qui contribue d'ailleurs à rendre son territoire problématique ainsi que cela a été développé dès le chapitre 1. Cette coproduction est à coordonner afin de servir la performance [COM 3]²⁶. Le mot de « coordination » est utilisé ici avec le sens qu'en donne Simon (1983). Pour cet auteur, ce terme désigne un processus d'orientation délibérée du comportement des membres d'un groupe dans la direction désirée²⁷. Deux modes de coordination, a priori incompatibles, coexistent dans l'action publique : le mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel et le mode de coordination coopératif. Afin de mettre en exergue les grandes différences, voire l'incompatibilité potentielle de ces deux modes de coordination, ils seront présentés successivement. Puis je montrerai en quoi ces deux modes de coordination, en s'articulant, s'avèrent complémentaires pour la réalisation de la performance.

Coordonner la performance de l'action publique peut revenir à tenter de formaliser des comportements par une structure organisationnelle adaptée. Cette formalisation présente plusieurs avantages si l'on se réfère à Mintzberg (1982) : elle diminue la variabilité potentielle des comportements, augmente leur prédictibilité et, donc, contribue à améliorer leur contrôlabilité, constituant ainsi un mode de contrôle au sens large du terme. Je m'appuie ici sur la définition du contrôle proposée par Chiapello (1996, p.52) :

²⁶ [COM 3] - 2002 - Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, *Colloque « L'action publique au travail »*, Paris, 30 et 31 oct., 12 p.

²⁷ Pour mémoire cet auteur propose une autre définition plus restreinte de ce terme, moins opérante ici et donc que je n'ai pas retenue : la coordination peut aussi désigner l'information de chacun des comportements planifiés des autres.

« toute influence créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité. On est dans une situation de contrôle [...] lorsque le comportement d'une personne est influencé par quelque chose ou quelqu'un ». Cette approche du contrôle « englobe [le contrôle] mis au point par le management et celui qui émerge des interactions de toutes les influences pesant sur les comportements » (p.54).

La coordination est ici appréhendée de manière dynamique, car dans les organisations les individus reconstruisent en permanence des ordres temporaires (Weick, 1979). L'organisation est vue comme étant en perpétuel changement, car même l'immobilité organisationnelle peut être considérée comme dynamique, comme un « mouvement oscillatoire constamment neutralisé » (Bougon et Komocar, 1994, p.38). Mintzberg (1982) distingue différents modes de coordination (p.23) et les marie avec des structures organisationnelles selon les caractéristiques de l'environnement auquel les organisations sont confrontées (p.258)²⁸. Le tableau suivant synthétise les propositions de Mintzberg.

Tableau 5 – Les structures de l'organisation et les caractéristiques de l'environnement (Mintzberg, 1982, p.258)

Caractéristiques de l'environnement	Stable	Dynamique
Complexe	Organisation décentralisée de type bureaucratique Coordination par standardisation des qualifications	Organisation décentralisée de type organique Coordination par ajustement mutuel
Simple	Organisation centralisée de type bureaucratique Coordination par standardisation des procédés de travail	Organisation centralisée de type organique Coordination par supervision directe

Le mode de coordination hiérarchico-fonctionnel

Le mode de coordination bureaucratique est un mode de coordination par la standardisation des qualifications et des procédés de travail. Il est censé correspondre à un environnement stable. Ce mode de coordination est prépondérant dans les organisations publiques, où il se présente sous une forme hiérarchico-fonctionnelle. Pour l'action publique, il constitue le mode formel et délibéré de coordination. Son principe est de décomposer les finalités de l'action publique en objectifs puis en activités correspondant aux objectifs. Cette décomposition vise à obtenir une cohérence des actions des différentes organisations. Elle permet de standardiser, pour chaque activité, les qualifications ou les

²⁸ Cependant, le lien entre structure organisationnelle, environnement et efficacité est difficile à établir ainsi que l'a montré Kalika (1985). D'autres variables que l'environnement interviennent, en effet, dans la relation entre type de structure et efficacité.

procédés de travail. Elle utilise en outre une approche pyramidale de la hiérarchie où chaque acteur trouve sa place, le financeur, donneur d'ordre, étant au sommet.

L'aide à la création d'entreprise permet d'illustrer ce mode de coordination. Je vais donc m'en servir ici comme exemple. Elle repose pour une large part sur les financements dévolus à l'insertion, dans le cadre plus global du dispositif du Revenu de Solidarité Active. Dans ce dispositif d'action sociale, des organisations très diverses interviennent avec une finalité commune posée dans la loi²⁹ : l'insertion des usagers. D'un point de vue législatif la mission est, peut-être volontairement, présentée de manière ambiguë, avec une substance quelquefois discutable. En effet, le terme d'« insertion » est flou et peut être investi d'un grand nombre de significations, ce qui complique d'autant l'évaluation de la performance de tels dispositifs. La mission, ou finalité, est déployée en objectifs identifiables et séparables, dont le choix et le financement sont laissés à l'appréciation des Conseils Généraux. L'un de ces objectifs est, par exemple, l'insertion professionnelle, dans laquelle s'inscrit notamment l'aide à la création d'entreprise. Le Conseil Général finance alors des acteurs satellites, souvent de type associatif, pour la réalisation de chacun des objectifs visés. L'activité de ces satellites est censée être standardisée et est spécialisée selon des domaines d'expertise tels que la création d'entreprise. Il suffit, ensuite, d'évaluer l'atteinte des objectifs pour chacun des satellites financés, en considérant les actions de ces derniers comme parfaitement séparables les unes des autres. Il serait néanmoins périlleux d'en conclure que l'addition de ces évaluations permet de mesurer la performance de l'ensemble du dispositif d'aide à la création d'entreprise [COM 12]³⁰. Cette approche, cependant, permet une lecture pratique des moyens à engager. Le chapitre 4 reviendra d'ailleurs sur l'utilisation de tels indicateurs, relativement simples, pour l'évaluation de systèmes dits complexes, car je me suis spécifiquement penchée sur la question avec Pascale Amans, qui a elle aussi remarqué l'utilisation de tels indicateurs dans le contexte de l'action publique.

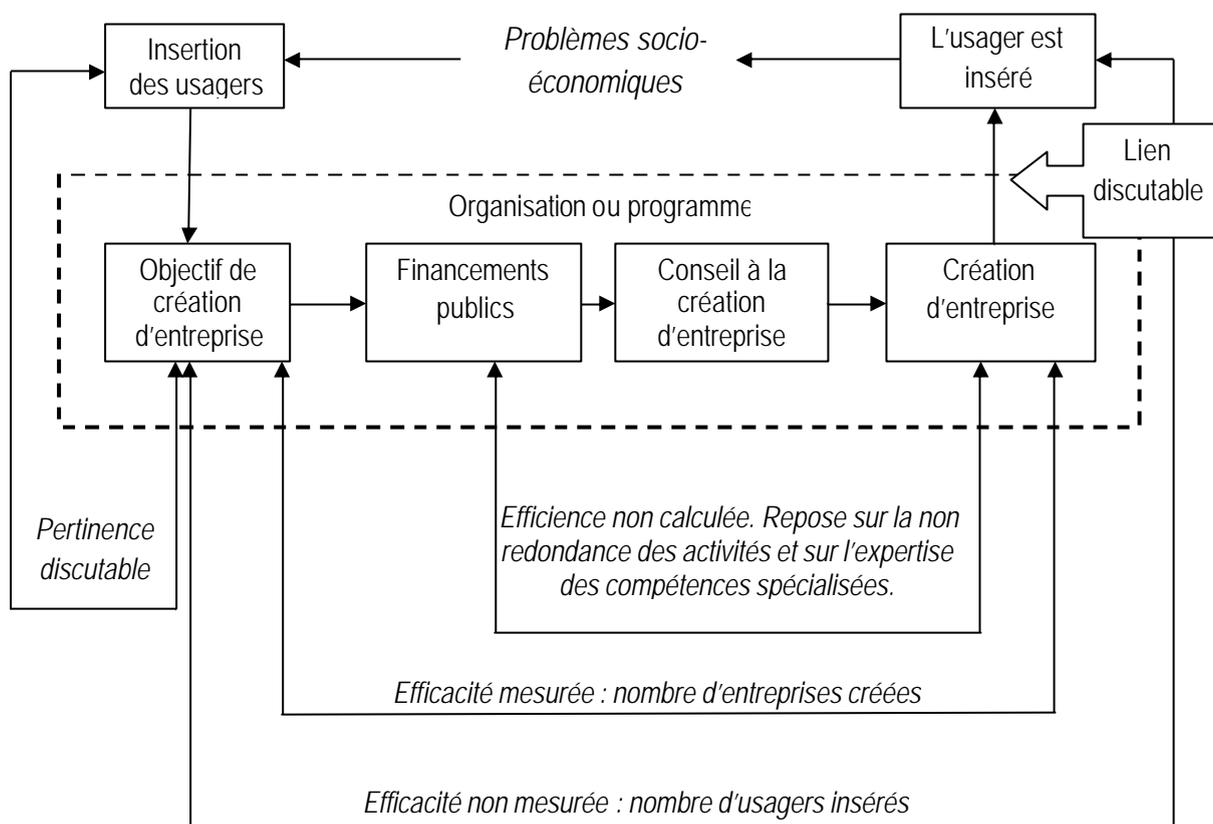
²⁹ Les principales lois de référence sont :

- Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, parue au journal officiel du 3 décembre 1988
- Loi n°92-722 du 29 juillet 1992 parue au journal officiel du 30 juillet 1992
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, parue au journal officiel numéro 175 du 31 juillet 1998
- Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité parue au journal officiel du 19 décembre 2003
- Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, parue au journal officiel du 24 mars 2006
- Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, parue au journal officiel du 3 décembre 2008.

³⁰ [COM 12] - 2006 - The Control of Complex Organizations and Operational Performance Measures : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, *The 8th Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference*, 10-12 July, Cardiff (en collaboration avec Amans P.).

La figure ci-après, partant du modèle de conceptualisation de la performance de l'action publique présenté dans le 1.1.2., y adjoint le mode formel de coordination de type hiérarchico-fonctionnel utilisé dans le cas de l'aide à la création d'entreprise.

Figure 5 – La performance de l'action publique : des finalités à l'évaluation dans le cas de l'aide à la création d'entreprise



La pertinence de la relation entre l'objectif d'insertion par la création d'entreprise et la finalité d'insertion des usagers est discutable. Se pose également, par voie de conséquence, la question de la compatibilité entre l'extrant recherché, la création d'entreprises et le résultat relatif aux finalités, l'usager est inséré. Par exemple, un usager peut être accompagné pour créer une entreprise. S'il ne crée pas son entreprise et qu'il trouve un emploi cela peut être considéré à la fois comme un échec au niveau de l'organisation qui l'accompagne pour créer son entreprise et comme un succès au niveau de l'ensemble des organisations de ce dispositif d'action sociale : l'usager aura finalement réussi à s'insérer. A contrario, l'usager peut créer une entreprise et rester bénéficiaire de minima sociaux ; voire, si l'entreprise créée est en difficulté, la situation de cet usager peut se détériorer. En outre, les processus qui mènent à performance sont difficiles à appréhender dans ce type de modélisation car le « conseil à la création d'entreprise » est considéré dans ce mode de coordination comme une boîte noire.

La performance est évaluée de façon additive dans ce mode de coordination : il suffit, pour calculer la performance globale, d'ajouter les performances des associations financées pour atteindre l'objectif de

création d'entreprise. Il est à noter d'ailleurs que ce calcul d'efficacité n'est pas prévu dans le schéma conceptuel de Pollitt et Dan (2011), reproduit dans le 1.1.2. Ne sont mesurées par les acteurs de ce dispositif ni l'efficacité - le rapport entre intrant et extrants - ni l'efficacité - liant les objectifs et les résultats relatifs aux finalités - telles que les proposent Pollitt et Dan. La mesure de l'efficacité s'avère en fait impossible à mettre en œuvre au regard de la forte volatilité des usagers de tels dispositifs. L'efficacité, quant à elle, s'acquiert a priori dans ce mode de coordination : il suffit de viser, par exemple, une non-redondance des actions financées. Cela signifie qu'à un objectif donné doivent correspondre plusieurs activités complémentaires mais non redondantes. La cohérence quant à elle repose sur des relations contractuelles bipartites entre acteur public et satellites, souvent des associations, qui ont pour mission la réalisation des objectifs.

L'utilisation d'un tel mode de coordination présente des faiblesses pour saisir et, donc, pour piloter la performance, car il suppose notamment que la contribution de chaque organisation à la performance interorganisationnelle soit réductible à la mesure de l'atteinte d'un objectif. Chaque satellite est ici réputé se spécialiser sur la réalisation d'un type d'objectif : la création d'entreprise, l'emploi etc. Or, si un tel mode de coordination permet une cohérence locale, il ne permet pas d'obtenir une cohérence à l'échelle de l'action publique concernée. Il suppose, en effet, qu'un usager passe d'un problème à un autre linéairement et que cet usager n'ait qu'un seul problème à la fois. Or, les besoins des usagers sont hétérogènes, multiples et mobiles : un même usager peut avoir à la fois un problème d'emploi et un problème de logement, ce que le mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel ne peut appréhender. Ce dernier considère en effet que l'utilisateur doit aller d'un programme ou d'une organisation à l'autre de manière séquentielle et non qu'il les utilise simultanément. Une approche additive de la performance ne peut être ici totalement pertinente. C'est la nature systémique de cette performance qui suggère qu'un mode de coordination complémentaire doit être utilisé [ART 5]³¹.

Le mode de coordination coopératif

Le second mode de coordination, de type coopératif, complète et enrichit le mode de coordination formel. Si l'on se réfère aux modes de coordination de Mintzberg (1982), il s'agit d'un type de coordination par ajustement mutuel, que l'on trouve dans les organisations décentralisées de type organique. Ce mode de coordination, qui ici est informel et émergent, disparate, correspond selon Mintzberg à un environnement complexe et dynamique. La performance, ainsi que le met en exergue ce mode de coordination, nécessite des compétences transverses et une coopération entre les

³¹ [ART 5] - 2006 - La compatibilité de deux modes d'adaptation à la complexité : par un indicateur de performance et par les compétences, *Revue Sciences de Gestion*, n° 53, p. 103-123 (en collaboration avec Amans P.).

organisations, ce que méconnaît le mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel [ART 5]³². Dans les cas étudiés, ce mode de coordination coopératif tient plus aux personnes qu'aux organisations, étant donnée la relative autonomie des acteurs dans la réalisation de leur mission. Leurs compétences, individuelles ou collectives, gagnent donc à être analysées [ART 8]³³.

Parmi les compétences individuelles, les compétences transverses sont particulièrement importantes pour la performance. L'étude d'un réseau d'action sociale dévolu à l'insertion par l'emploi a permis d'identifier l'une d'entre elles, la compétence à l'accompagnement social, comme moyen pour atteindre la performance. Cette compétence apparaît, en effet, dans la modélisation de la performance obtenue grâce à la cartographie cognitive, modélisation présentée dans le 2.2.2. C'est sur cette compétence que je vais m'attarder, parmi toutes les compétences individuelles indispensables à la performance, car c'est la plus illustrative de ce que le mode de coordination coopératif permet de saisir. Cette compétence est la « *compétence pour gérer les personnes en grande difficulté* », ainsi que la définit un chargé de mission dans un organisme conventionné. Elle est ici étonnante car elle n'est pas censée exister sous cette forme si l'on se réfère au mode institutionnel de coordination, de type hiérarchico-fonctionnel. En effet, la compétence à l'accompagnement social y est considérée comme l'affaire de spécialistes en suivi social, les assistantes sociales par exemple. Or, le mode de coordination coopératif met en évidence l'importance de la diffusion de cette compétence à l'ensemble du réseau et, donc, son indispensable redondance. Cette compétence est d'ailleurs présente dans les verbatim, reconnue explicitement pour ses qualités par les acteurs qui œuvrent sur le terrain. Ils expriment une « *demande de polyvalence, au niveau technique et dans le domaine social* » (un chargé de mission dans un organisme conventionné), ou encore ils plaident pour « *faire la même chose que d'autres, [il faut accepter] des compétences qui sont redondantes* » (un autre chargé de mission dans un organisme conventionné).

Les compétences collectives nécessitent elles aussi que l'on s'y attarde. En référence à la définition qu'en donnent Dupuich-Rabasse et Zarifian (2001), ces compétences permettent de résoudre des ambiguïtés, comme la difficulté de donner un sens aux finalités souvent floues de l'action publique. Elles se traduisent par l'acquisition d'un langage commun à l'ensemble des acteurs du réseau. Curieusement, mais efficacement, les acteurs utilisent des langues différentes selon qu'ils agissent dans un réseau ou un autre, ou encore dans leur organisation. Cette attitude, assumée par les habitués du réseau, est très déroutante pour les nouveaux entrants³⁴. Une illustration parlante en est l'utilisation

³² [ART 5] - 2006 - La compatibilité de deux modes d'adaptation à la complexité : par un indicateur de performance et par les compétences, *Revue Sciences de Gestion*, n° 53, p. 103-123 (en collaboration avec Amans P.).

³³ [ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, *Revue Management et Avenir*, n° 40, p.44-59.

³⁴ Elle constitue sans doute une barrière à l'entrée pour ces nouveaux entrants (au sens de Porter, 1979).

du terme d'« accompagnement » des usagers, sur lequel les partenaires doivent s'accorder. Pour certains, ce terme correspond à un premier accueil, puis à une inscription administrative. Pour d'autres, il signifie un suivi régulier de l'utilisateur et un rendez-vous avec lui, une à deux fois par semaine. D'autres définitions sont utilisées et correspondent à des déclinaisons de celles-ci. Un même acteur pourra en utiliser des sens différents selon la personne à laquelle il s'adresse ainsi que selon l'action à laquelle il participe [COM 23]³⁵.

Dans le mode de coordination coopératif, l'on considère que les coopérations permettent une mise en cohérence pratique développée lors des interactions entre les acteurs. Ces coopérations contribuent à l'acquisition d'un langage commun, considéré ici comme faisant partie des compétences collectives. Elles favorisent un ajustement local des compétences, fondé ici sur les moyens mis en commun pour atteindre la performance. Parmi ces moyens consensuels, l'on trouve le travail en réseau.

Ce mode de coordination coopératif, qui s'appuie sur les ajustements mutuels ainsi que sur la détection et le développement des compétences individuelles et collectives, est facteur de cohérence. En résumé, et plus concrètement, les acteurs développent, en coopérant, des compétences communes, un langage commun, qui contribuent à la performance. En retour la réussite conduit les acteurs à coopérer sur d'autres projets, ce qui permet aux compétences de s'améliorer. Le mode de coordination coopératif met en évidence des fonctionnements et leviers de performance que le mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel ignore au mieux et, au pire, tente d'éliminer.

L'articulation et la complémentarité des deux modes de coordination

Ces deux modes de coordination que je viens de décrire sont très différentes et semblent a priori incompatibles. Par exemple, le mode de coordination coopératif a besoin de compétences transverses et redondantes, ce que le mode de coordination hiérarchico-fonctionnel considère comme une déperdition de moyen. Or ces deux modes de coordination coexistent et s'avèrent en fait complémentaires, ainsi que cela va être développé.

D'abord, leur coexistence induit des approches distinctes et, néanmoins, complémentaires des territoires auxquels se réfère l'action publique [ART 3]³⁶. La question de la définition des territoires a été

³⁵ [COM 23] - 2010 - Tous gestionnaires des ressources humaines ? Le cas de réseaux d'action sociale, *Congrès de la société québécoise de science politique « Règles, acteurs et ressources politiques »*, Atelier Modes de gouvernance et de gestion des services publics - La GRH en quête d'identité ?, Québec, mai, 16 p.

³⁶ [ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.

abordée dans le 1.2.2. de ce mémoire, les analyses qui suivent en constituent un prolongement. Pour le mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel, la définition des territoires est fondée sur des relations relativement formalisées. Cette formalisation permet de délimiter assez précisément la forme des réseaux interorganisationnels chargés de la mise en œuvre d'une action publique. Cette définition des réseaux est structurante pour ces derniers, car elle est à l'origine de mobilisations communes, elle permet la définition de la nature des problèmes, de la forme des dispositifs ainsi que des individus mobilisables. Elle est, en ce sens, réductrice d'incertitudes. Or, la solidité et l'homogénéité de ces réseaux sont obtenues par l'aptitude des acteurs locaux à construire et à médiatiser la cohérence (Muller, 1998). Les territoires sont, donc, structurés par la constitution assez formalisée de ces réseaux, par le mode de coordination hiérarchico-fonctionnel, alors que le mode de coordination coopératif en assure le maintien et le développement. La mise en œuvre d'actions communes inclut et, à la fois, transcende les définitions territoriales formelles. Ces activités sont, souvent, en décalage avec les cadres institutionnels qui sont censés en être le support, car « le sens local des démarches [n'est pas donné par] les procédures contractuelles », les ressources à disposition sont bricolées et recombinaison de manière pragmatique (Archias, 2002, p.10). Les acteurs, de fait, assimilent implicitement plusieurs réalités et donc définitions territoriales, en termes de missions comme de frontières géographiques : celle de leur organisation et celle des réseaux auxquels ils participent [COM 22]³⁷. Pour les réseaux, les acteurs intègrent les définitions institutionnelles formelles et, en agissant dans ces territoires formalisés, ils créent des espaces consensuels tels que les définit Maillard (2000). Ces derniers sont l'imbrication de plusieurs territoires et s'auto-définissent comme un territoire.

Des modes d'intégration, reposant largement sur les acteurs, contribuent à rendre cohérente cette action publique aux mécanismes que l'on pourrait qualifier de complexes (Lawrence et Lorsch, 1994). Les deux modes de coordination décrits ici véhiculent deux définitions de la performance, l'une additive et l'autre systémique. Pour la première, dans le cas du mode de coordination hiérarchico-fonctionnel, la performance de l'action publique correspond à la somme des extrants des organisations participant à cette action. Pour la seconde, dans le cas du mode de coordination coopératif, la performance de l'action publique peut être supérieure ou inférieure à cette somme. Elle est fonction d'une combinaison des compétences individuelles, des compétences collectives et des performances anticipées. Pour ce dernier point, si les acteurs anticipent que leur coopération sera une réussite, alors ils auront tendance à coopérer. Leur anticipation de la performance est fonction, notamment, des expériences antérieures

³⁷ [COM 22] - 2010 - Des paradoxes générateurs de compétences, *Journée de recherche « Les relations entre associations et collectivités territoriales : vers quel avenir ? »*, Orléans, 27 mai, 15 p.

de coopération. Son évaluation reste problématique et sa mesure semble être de l'ordre de l'incommensurable, les développements suivants y reviendront.

Ces deux approches de la performance se complètent. Le mode de coordination formel de type hiérarchico-fonctionnel donne accès aux performances organisationnelles. Pour l'association de conseil à la création d'entreprise la performance correspondra à l'atteinte de l'objectif formel fixé, c'est-à-dire du nombre d'usagers ayant créé une entreprise. Cela devrait amener cette association à traiter les usagers comme des individus parcellaires, avec des besoins monolithiques : le seul besoin auquel il est nécessaire de répondre est celui pour lequel ce satellite est censé être formellement expert. Or, parce que les acteurs sont relativement autonomes dans la réalisation de leurs missions, ils peuvent adapter ces injonctions institutionnelles aux besoins des usagers, dans leurs disparités, afin de les prendre en compte dans leur globalité [ART 4]³⁸. Grâce à cette flexibilité, les opérationnels sont plus réactifs aux demandes des usagers, ils produisent la variété voulue, ce qui conditionne largement la réussite de l'action publique à laquelle ils participent. C'est la coordination coopérative qui permet de mettre en exergue cette dimension systémique de la performance, c'est-à-dire, pour reprendre le même exemple de l'association de conseil à la création d'entreprise, le nombre d'usagers ayant créé une entreprise ainsi que le nombre d'usagers dont la situation sociale s'est améliorée.

Il peut y avoir des divergences, voire des contradictions, dans les objectifs d'un même acteur ou, plus encore, d'acteurs différents œuvrant dans un même réseau. Or, loin de constituer un frein, une divergence sur les objectifs des différents acteurs d'un réseau peut être vue également comme le dépassement de schémas institutionnels parcellisant les problèmes [COM 7]³⁹. Elle permet notamment de définir les finalités ambiguës en leur donnant un sens permettant aux acteurs d'agir. Les acteurs peuvent à la fois avoir une vision divergente des objectifs d'un réseau et continuer à y coopérer [COM 16]⁴⁰. En revanche, une convergence sur les moyens à mettre en œuvre est incontournable pour la coopération. Weick (1979) souligne, d'ailleurs, que les acteurs n'ont pas besoin de s'accorder sur les buts pour agir collectivement, ils peuvent poursuivre des buts différents pour des raisons différentes. Cet auteur soutient que, dans une structure collective formée par des individus, les acteurs convergent d'abord plus sur des problèmes de moyens plus sur des problèmes de finalités.

³⁸ [ART 4] - 2005 - De pratiques de GRH inadaptées... à des ajustements des RH par la pratique, *Revue Internationale sur le Travail et la Société*, Québec, vol.3, n°2.

³⁹ [COM 7] - 2004 - La modélisation par la cartographie cognitive de la performance d'un réseau inter-institutions : le cas d'un plan local d'insertion par l'économie, *Journée de Recherche « Les approches cognitives en sciences de gestion »*, Université d'Evry Val d'Essonne, 30 sept., 28 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).

⁴⁰ [COM 16] - 2007 - Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Économie, *28^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement*, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).

La qualité des relations partenariales comme indicateur potentiel d'une action publique performante

Dans ce chapitre, consacré aux modes de coordination de l'action publique, a été mise en exergue l'importance de la coordination coopérative pour, notamment, ses effets sur les compétences individuelles et collectives des acteurs. Mais l'une des grandes difficultés des relations coopératives est qu'il est particulièrement délicat de déterminer les éléments fondant la qualité de la relation entre deux partenaires. Qu'est-ce qu'une relation partenariale de qualité ? Et, plus important encore, les relations entre les individus participant à ces coopérations, leur forme comme leur nature, ont-elles un effet sur la performance [COM 3]⁴¹ ? Ayant détecté les éléments fondant la qualité l'on pourrait alors agir sur certains de ces éléments, si toutefois l'on en décèle des actionnables, pour améliorer la performance de l'action publique.

L'étude de la qualité des relations partenariales fut l'un des volets de la commande d'un service du Conseil Général engagé dans une démarche de certification qualité [RAP 3]⁴². Pour obtenir cette dernière, il était nécessaire de déterminer si les relations avec les partenaires du Conseil Général étaient de qualité. Afin de déceler des critères de qualité de la relation j'ai procédé par entretiens auprès de partenaires du service concerné. Il s'agissait plus globalement, au travers de cette étude, de mieux comprendre ces relations coopératives fondées sur des interactions entre individus. Le choix méthodologique fut de ne pas proposer ex ante une définition a priori de la qualité mais de laisser les répondants s'exprimer sur les relations qu'ils entretenaient avec le Conseil Général. Ils ont eux-mêmes défini ce qu'ils entendaient par « relation partenariale de qualité ».

Certains des premiers résultats issus de cette recherche méritent d'être repris ici. Les répondants ont insisté sur l'importance de la récurrence des relations entre deux organisations, mais aussi et surtout entre les mêmes acteurs. Cette récurrence permet que se développent des relations de confiance, ainsi qu'une culture et une langue partagées, ce qui rejoint les observations effectuées lors de mes précédentes recherches. Ces relations interpersonnelles sont définies comme cruciales pour le développement d'une coopération fructueuse. La confiance prend là une grande importance et se construit au fil du temps. D'abord institutionnelle, c'est-à-dire attachée à une structure formelle, elle repose également sur une confiance relationnelle, bâtie sur les échanges passés et sur les échanges attendus. Cette confiance est aussi *intuitu personae*, c'est-à-dire attachée à une personne ou à un

⁴¹ [COM 3] - 2002 - Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, *Colloque « L'action publique au travail »*, Paris, 30 et 31 oct., 12 p.

⁴² [RAP 3] - 2005 - *Evaluation de la perception client – Démarche de certification ISO 9001*, Conseil Général de l'Hérault, Direction Départementale de l'Economie Solidaire, 60 p.

groupe. C'est curieusement cette dernière qui, spontanément, a été évoquée par les répondants pour décrire les relations que leur organisation entretient avec le Conseil Général. Elle prend une importance tellement grande quelquefois que, par exemple, l'une des répondantes a affirmé demander conseil auprès de certains agents du Conseil Général, des individus qu'elle nomme, pour des questions ne touchant pas directement à leurs domaines formels de coopération. Au-delà de la confiance, très importante dans la qualité de la relation, un consensus concerne les intérêts que doit servir cette relation. Les intérêts individuels passent au second plan pour les répondants, tandis que les intérêts collectifs sont largement mis en avant. L'intérêt général est ce qui guide la coopération. Il se rapporte clairement aux besoins des usagers : « être au service du public », « répondre en commun aux besoins des usagers » font partie des éléments de verbatim recueillis. La mission commune des organisations rend naturelle, pour les répondants, la coopération. Ces éléments mis en avant, « mission », « intérêt général » sont des éléments de discours récurrents chez les répondants. Ce discours qu'ils ont en commun donne un sens commun à leur action. Il est largement partagé et constitue la base de leurs relations. Et la coopération repose sur des relations entre individus entre lesquels la confiance est prépondérante.

Se dessine ici une esquisse de réponse à la question de la détermination des éléments fondant la qualité de la relation coopérative et, par là, une esquisse de définition de ce terme. Parmi les éléments importants figurent un sens commun donné à l'action ainsi qu'une confiance partagée. Ces deux éléments ne sont pas vus comme des objets statiques, mais plutôt comme des constructions communes, souvent interindividuelles. A l'heure actuelle, même si les entretiens réalisés présentaient une certaine redondance les uns par rapport aux autres, et étaient cohérents avec mes observations antérieures, je ne suis pas certaine d'être arrivée à saturation. Une prochaine étude permettra de compléter ce début de réponse, à l'aide d'entretiens semi-directifs. Cela me permettra de déterminer des critères de qualité de la relation partenariale, qui est une relation où la qualité est co-élaborée, comme c'est le cas dans la relation de service, ainsi que cela sera développé dans le 3.2. Les critères décelés pourraient alors être utilisés comme indicateurs de la qualité de la relation, voire de la performance. J'y reviendrai plus amplement dans la suite de ce mémoire.

Pour résumer, a été mise ici en évidence la nécessaire articulation de deux modes de coordination de la performance, a priori incompatibles et pourtant complémentaires. Le premier, formel, et porteur d'une approche plutôt cartésienne et analytique de la performance, est de type hiérarchico-fonctionnel. Il consiste à décomposer les finalités en objectifs puis en activités séparables, dont la performance est mesurable additivement. Le second, informel, est de type coopératif. Il met l'accent sur l'importance des

coopérations et des compétences dans la réalisation de la performance. L'examen de ces modes de coordination et, notamment, de leurs fonctionnements conjoints, pousse à s'intéresser à la qualité des relations entre les partenaires des coopérations, aux déterminants de cette qualité ainsi qu'aux liens entre cette qualité et la performance de l'action publique. Les terrains d'étude choisis se sont révélés propices à l'examen des conditions d'une coordination permettant de générer la performance de l'action publique, même si pour l'instant les liens entre qualité des relations et performance restent énigmatiques.

3.1.2. Les implications pour une meilleure performance de l'action publique

Au-delà de cette contribution à la compréhension organisationnelle, c'est bien l'actionnabilité des connaissances produites qu'il est important de signaler ici. Car, et cela a été souligné à plusieurs reprises dans ce document, la « valeur pragmatique » (Friedberg, 1993, p.316) de la connaissance produite est l'un des critères pour mesurer sa qualité, je l'ai défendu notamment dans le 2.1.2. Les implications pratiques des développements ci-avant sont multiples et concernent la gestion des ressources humaines ainsi que le contrôle. Pour ce dernier, cette approche systémique de la performance a des conséquences éventuelles sur les indicateurs à mettre en œuvre, ce mémoire y reviendra. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, a été mis en exergue l'incontournable besoin de redondance de compétences supposées initialement affaire de spécialistes. Cela implique que soient mis en œuvre des outils de développement de ces compétences ainsi que je vais maintenant l'expliquer.

La Gestion des Ressources Humaines et l'auto-régulation des compétences

L'approche hiérarchico-fonctionnelle permet d'obtenir une cohérence, hiérarchisée, reposant notamment sur la non-redondance des actions des différentes organisations en présence. Les compétences idoines y sont spécialisées et, donc, aisément repérables. De tels systèmes non redondants visent l'efficacité. Les personnes y sont gérées par réglementations et procédures. Ce type de gestion est particulièrement adapté aux situations routinières. Or, dans l'action publique, l'apprentissage des personnels doit être permanent, pour pouvoir, notamment, adapter le service aux besoins des usagers dans la relation de service. Et c'est par la pratique que s'opèrent les ajustements des compétences [ART 4]⁴³. Dans le domaine de l'action sociale, que ce soit pour l'octroi de l'allocation (Moulière et al. 1999) et, plus encore, dans la relation d'accompagnement vers l'insertion, l'ajustement

⁴³ [ART 4] - 2005 - De pratiques de GRH inadaptées... à des ajustements des RH par la pratique, *Revue Internationale sur le Travail et la Société*, Québec, vol.3, n°2.

mutuel entre usagers et personnels des organisations nécessite un apprentissage constant. Les acteurs trouvent eux-mêmes, dans les coopérations avec d'autres, le moyen de développer des compétences adaptées [COM 23]⁴⁴. Des compétences collectives notamment, engendrées par les coopérations développées dans les réseaux, essaient et contribuent à la diffusion de « bonnes pratiques ». Un langage commun aux différents acteurs du réseau émerge. Un consensus apparent est nécessaire, par exemple sur un objectif commun, mais, comme je l'ai déjà souligné, pas obligatoirement sur l'ensemble des objectifs. La réussite de la coopération, anticipée ou effective, favorise l'implication des acteurs. La définition de la réussite commune peut varier d'un acteur à l'autre, comme d'une organisation à l'autre ou d'un réseau à l'autre. L'approche interprétative est, alors, incontournable pour déceler les éléments de cette définition et ses éventuels invariants. Cette autorégulation des compétences, par ajustement avec d'autres coopérants, permet de mieux répondre aux besoins des usagers. La lecture de ces phénomènes fournit des pistes d'action pour les gestionnaires des ressources humaines [ART 8]⁴⁵.

En pratique, ces résultats et leur discussion, synthétisés dans le paragraphe précédent, mettent en exergue ce rôle qu'a le chercheur de contribuer à l'introspection organisationnelle. En partageant ses résultats avec les acteurs, il leur donne des clés de lecture quelquefois surprenantes pour eux et, par voie de conséquence, il contribue à accentuer la maîtrise des acteurs sur leur activité. Ainsi, concernant les compétences, certaines compétences considérées comme expertes devraient être transverses et redondantes. C'est le cas, dans les réseaux d'action sociale, de la compétence à l'accompagnement social. Cette compétence est supposée être l'apanage exclusif des travailleurs sociaux comme les assistantes sociales. Les besoins de l'utilisateur, considéré dans ce cadre comme un individu parcellaire, ne sont censés être traités, de façon séquentielle, que par des accompagnants spécialisés : l'un pour le problème d'emploi, l'autre pour le problème de logement. Sauf que l'utilisateur est un tout et que tous ses problèmes sont liés, ce dont chaque accompagnant a conscience. Et, parmi les besoins les plus communément rencontrés par les usagers de minima sociaux, figurent les besoins en accompagnement social. Tous les accompagnants doivent, donc, être compétents pour répondre à un tel besoin. Une telle compétence doit, de fait, être transverse. Considérée a priori comme une compétence subsidiaire, son rôle de compétence première a été démontré par mes recherches. La mise en valeur de son importance pour accéder à la performance a conforté les acteurs dans l'intérêt de la mobiliser et de l'améliorer.

Le premier problème qui se pose ici concerne la capacité de la gestion des ressources humaines à améliorer ce qui est de l'ordre de l'émergent. C'est en effet, peut-être précisément parce qu'existent des

⁴⁴ [COM 23] - 2010 - Tous gestionnaires des ressources humaines ? Le cas de réseaux d'action sociale, *Congrès de la société québécoise de science politique « Règles, acteurs et ressources politiques », Atelier Modes de gouvernance et de gestion des services publics - La GRH en quête d'identité ?*, Québec, mai, 16 p.

⁴⁵ [ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, *Revue Management et Avenir*, n° 40, p.44-59.

espaces de liberté, des marges de manœuvre ouvertes par les manques de la gestion des ressources humaines, que peut émerger cette auto-régulation des ressources humaines [ART 8]⁴⁶. Loin de reposer sur une absence de redondance, l'auto-régulation s'appuie sur l'acquisition de compétences communes, conquête apparemment contre-performante du point de vue de l'efficacité. Cette acquisition est pourtant indispensable pour que les acteurs puissent s'adapter et répondre aux besoins multiples et mouvants des usagers. Le second problème concerne l'organisation qui servira de référence pour la mise en œuvre de telles politiques de gestion des ressources humaines. Ces dernières, dans le cadre d'actions en réseaux interorganisationnels, peuvent-elles en effet rester intraorganisationnelles ? Les frontières de l'organisation se voient ici remises en perspective. Car pour être efficace à l'échelle de réseaux, la gestion des ressources humaines ne doit-elle pas se penser à cette échelle ? Comment alors redéfinir des frontières qui soient opérantes ? Les travaux de Weick (1979, 1995, 1996 notamment) peuvent être fructueusement mobilisés ici. En se fondant sur les représentations utilisées par les acteurs pour agir et, donc, sur leurs comportements, la définition de l'organisation devient celle que l'on obtient en lisant les interactions à l'œuvre. Cependant se pose, inéluctablement, la question de l'identité du gestionnaire des ressources humaines, attaché lui à une organisation aux frontières plus classiques. La place et le rôle des organisations publiques, pourvoyeuses de fonds de tels dispositifs, doivent peut-être être réfléchis dans la mise en œuvre de gestions des ressources humaines transfrontières, en tout cas hors des frontières classiques, mais à l'intérieur de frontières redéfinies par l'action. Cette réflexion doit notamment intégrer une approche juridique, pour traiter par exemple la question de la gestion de fait des satellites des organisations publiques. Elle doit, aussi, se pencher sur les équilibres voire les déséquilibres de pouvoir qui seront fatalement redéfinis. Ces questions peuvent être considérées comme autant de prolongements potentiels, sans doute en collaboration avec un juriste. Leur résolution contribuera à enrichir la définition des territoires de l'action publique.

Des investigations qui mènent à de nouvelles enquêtes mais aussi à d'autres approches théoriques

Les résultats développés et discutés ici présentent des limites qui constituent autant de prolongements potentiels pour de futures recherches. La première famille de prolongements se penchera sur les effets des préconisations mises en œuvre à la suite de cette recherche et aura pour objet de se demander si ces recommandations ont contribué, effectivement, à la performance de l'action publique. La seconde famille de prolongements exploitera une approche théorique pour l'instant peu utilisée dans mes

⁴⁶ [ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, *Revue Management et Avenir*, n° 40, p.44-59.

travaux, celle des théories du pouvoir, afin de compléter les analyses des modes de coordination de l'action publique.

En ce qui concerne la première famille de prolongements envisagés, figure, parmi mes projets, un retour sur ce terrain de l'action sociale, avec lequel je conserve des liens. La 'constructive research approach' telle que développée par Kasanen et al. (1993) préconise en effet de tels retours, car ils permettent d'observer comment les préconisations émises ont été absorbées, en quoi elles ont été transformatrices et en quoi elles ont, elles-mêmes, été transformées. Les éléments de contexte ont certainement changé, les dispositifs ont évolué, les conditions économiques se sont durcies. Il sera intéressant d'observer les évolutions d'un réseau qui, à un moment donné, a décidé de mettre en œuvre des préconisations issues de cette recherche. Plusieurs méthodes d'investigation pourront être utilement croisées ici.

La première sera un retour sur le passé, donc une démarche plutôt historique. A partir des préconisations formulées lors de la recherche, il s'agira de reconstituer la manière dont elles ont été mises en œuvre et ce qu'elles ont produit. De très nombreux documents sont à notre disposition pour ce faire, ce réseau conservant sous forme de comptes-rendus et de bilans une partie de sa mémoire organisationnelle. De nombreux acteurs, toujours membres de ce réseau, pourront être interrogés à des fins de triangulation.

La deuxième piste de recherche concernera la performance même. Elle aura pour objet de voir si les changements contextuels et les préconisations avancées auront eu un effet sur les représentations de la performance, au sens strict comme au sens large du terme. Il est possible de dupliquer, à l'aide de la cartographie cognitive, la démarche utilisée précédemment. Une comparaison des cartes d'hier et d'aujourd'hui devrait être une source d'enseignements sur la performance de ce réseau.

Enfin, la troisième piste de recherche consiste en une comparaison. Je pourrai examiner ce que sont devenus deux réseaux sensiblement identiques au moment de la première recherche et qui seront peut-être très différents aujourd'hui. Une recherche documentaire permettra de reconstituer l'histoire des deux réseaux. Puis une comparaison pourra être effectuée à partir d'entretiens, d'observations et sans doute en faisant intervenir aussi la cartographie cognitive.

La seconde famille de prolongements relatifs à ce chapitre est pour l'instant d'ordre théorique. Chatelain (2008, p.9) a distingué, dans les bureaucraties professionnelles non lucratives, les rationalités politique, économique et professionnelle. Ces rationalités sont décelables dans l'action publique. L'une des grilles classiques de compréhension de leur articulation est celle du pouvoir, en raison des éléments que je vais exposer. L'ensemble social peut, en effet, être vu comme « un réseau de systèmes d'action, c'est-

à-dire comme une juxtaposition de régulations locales et partielles » (Friedberg, 1993, p.179). Pour cet auteur, les ordres locaux sont des phénomènes politiques dans lesquels le pouvoir a une importance capitale, ainsi que le soutient aussi Thorelli (1986), pour qui le pouvoir est constitutif de toute structure d'action collective. Friedberg (1993) définit le pouvoir « comme la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts. » (p.118). Pour cet auteur, « aucun acteur d'un système [...] ne peut y être sans intérêt et sans enjeu : il est toujours pourvu d'une stratégie relative à celui-ci. » (p.267). Pour Mintzberg (1986), le pouvoir est une « capacité à produire ou modifier les résultats ou effets organisationnels » (p.39). Les idées de but et d'objectif sont indissociables de celle du pouvoir. Les buts sont « les intentions précédant les décisions ou les actions » (p.40). Un objectif est un « but exprimé en terme de réalisation mesurable » (p.41). Choisir une telle grille de lecture nécessite que soient déterminées des parties prenantes, que l'on regroupe en coalitions (Mintzberg, 1986). Or, c'est l'une des complications à laquelle l'on se confronte inéluctablement dans le cas de l'action publique, ce qui rend d'ailleurs l'étude de ces coalitions particulièrement intéressante. En effet, ces dernières n'y sont pas statiques et leur dynamique est difficile à appréhender, ce qui est, d'ailleurs, le cas de « la plupart des systèmes étudiés par les sciences sociales peuvent être considérés comme des systèmes conflictuels à l'intérieur de systèmes conflictuels » (March, 1962). Un autre des éventuels écueils à prendre en compte concerne la question des buts et des moyens, qui fait intervenir une conception rationalisante, au sens traditionnel du terme, des flux de causalité à l'œuvre (Sfez, 1992). Cette attribution d'un objectif supérieur, notamment, permet d'accroître la simplicité analytique mais présente peu de vertus explicatives, contrairement aux théories politiques de la prise de décision (March, 1962). Enfin, « même si le pouvoir et l'influence sont des concepts utiles pour beaucoup de situations, ils ne nous ont pas beaucoup aidés à comprendre de nombreux mécanismes de choix sociaux auxquels ils ont été traditionnellement appliqués » (March, 1991).

Cependant, c'est pour les pistes qu'elle ouvre dans la compréhension des stratégies d'acteurs, individus ou organisations, que je souhaite dans un futur proche exploiter cette grille de lecture. Elle permettra, en outre, de retravailler la question de l'adoption des réformes du New Public Management à la lumière des travaux d'Éggrickx (2012) sur le mimétisme, présentés dès l'introduction de ce mémoire. Quatre formes de mimétisme sont distinguées par cette auteure : l'apprentissage, le faux mimétisme, le mimétisme colonisateur et le désir mimétique. Sur ces quatre mimétismes, seul le premier ne semble pas être l'objet de luttes de pouvoir. Les trois autres, et, notamment, les deux derniers, sont quant à eux le résultat de conflits plus ou moins larvés, voire entrent dans des processus de type conflictuels. Le

perdant dans cette lutte, par exemple dans le cas du mimétisme colonisateur, risque une dilution de son identité au profit du gagnant. Cette identité potentiellement en danger est celle de l'action publique.

Dans ce 3.1., il a été mis en exergue que la performance de l'action publique dépend de l'action coordonnée de différentes organisations. Les modes de coordination y sont à la fois de type hiérarchico-fonctionnels et coopératifs. Chacun de ces modes de coordination a été examiné, puis leur nécessaire articulation a été analysée. Chacun d'eux, en effet, porte une approche différente de la performance de l'action publique, l'une plutôt analytique et l'autre plutôt systémique, toutes deux complémentaires pour la compréhension, mais aussi pour l'amélioration de cette performance. Ces résultats ont impliqué, notamment, de porter le regard sur les conditions requises pour que ces modes de coordination se déploient harmonieusement. L'une des pistes suivie est celle de la qualité des relations entre les partenaires participant à l'action publique. Les résultats de cette recherche ont des implications pour une meilleure performance de l'action publique, en termes notamment de gestion des ressources humaines : cette recherche a permis de déceler des compétences-clés pour la performance et des préconisations ont été émises pour les accroître. Les développements du 3.1. ont également des implications en termes de contrôle et d'utilisation d'outils de gestion, sur lesquelles le chapitre 4 se penchera plus amplement. Mais avant cela il est nécessaire, pour justement pouvoir traiter dans le chapitre 4 la question de l'évaluation de la performance, de se pencher sur des éléments conceptuels que les développements précédents nous commandent maintenant d'examiner. Il est temps en effet d'ajouter deux nouveaux socles à ce mémoire : l'un relatif à la relation de service et l'autre relatif aux outils de gestion, ce que se propose d'effectuer le 3.2.

3.2. Une performance fondée sur des relations de service et dont l'évaluation nécessite un outillage avisé

La performance de l'action publique est à la fois un défi spatio-temporel, ce que, notamment, l'examen de la relation de service nous impose de considérer (3.2.1.), mais aussi un défi en termes d'outillage de gestion (3.2.2.).

3.2.1. La performance de l'action publique : un problème spatio-temporel

En réponse à des besoins de type socio-économiques, l'action publique se caractérise, souvent, par la production d'un service pour l'usager. Malleret (2006, p.70) distingue trois approches pour définir la notion de service. La première, non pertinente selon elle car présentant des problèmes d'exhaustivité, s'attache au secteur économique, le tertiaire. La deuxième identifie des caractéristiques propres aux services par rapport aux produits, tandis que la troisième définit le service en tant que tel. Ces deux dernières approches se rejoignent. La relation de service est un processus de servuction (Eiglier et Langeard, 1987, 1994), où il y a coproduction du service au sens de Bancel-Charensol et Jougleux (1997). Ces derniers auteurs caractérisent le service comme un processus de production, réalisé en interaction avec un client, que l'on peut considérer comme une ressource humaine externe [ART 1]⁴⁷. Dans ce processus de servuction, la valeur est coproduite à la fois par le client, qui présente une demande, et par le prestataire, qui adapte le service proposé au client. Le service ne peut se réaliser que dans cette relation entre ces deux protagonistes (Autissier, 2000). Chacun d'eux est, de fait, essentiel pour la production du service comme pour la production de sa performance, car chacun en est le co-acteur. La nature du service est intangible, immatérielle et le service est au moins partiellement simultanément produit et consommé.

L'examen de cette mystérieuse relation, problématique à l'échelle des territoires, oblige à intégrer des éléments spatio-temporels dans le modèle conceptuel de compréhension de la performance de l'action publique, ainsi que ce 3.2.1. le montrera.

⁴⁷ [ART 1] - 2003 - La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *Démocratie et Management Local*, sous la direction de Le Duff R. et Rigal J.J., Edition Dalloz, Paris, p.109-124 (en collaboration avec Briole A.).

Une relation avec l'utilisateur de l'action publique fondamentale pour la performance mais problématique à l'échelle des territoires

L'importance du rôle de l'utilisateur pour l'action publique est une conception ancienne⁴⁸ qui prend une forme particulière dans l'action publique contemporaine [ART 1]⁴⁹. Cette dernière, marquée par le New Public Management, voit en effet émerger de nouveaux principes, dont Orange (2002) situe la diffusion par la législation au milieu des années 1980. Parmi ces principes figure la reconnaissance des acteurs à tous les niveaux, y compris les plus pauvres et précaires. Cet auteur relève aussi la recherche de la satisfaction de « l'utilisateur-client » (p.235), principe complémentaire d'ailleurs du premier ; le principe de responsabilité avec une judiciarisation accrue ; l'objectif de développement durable et son corollaire le principe de précaution ; le nécessaire élargissement de la démocratie, avec, notamment, l'émergence du rôle des associations et des lobbyistes ; et, enfin, la recherche d'une meilleure utilisation des fonds publics. Les principes que cet auteur évoque sont complémentaires et prennent largement en compte l'utilisateur. Sous-jacents, figurent bien ici des éléments du New Public Management, où la focalisation sur la performance passe par la prise en compte des demandes de l'utilisateur, devenu un client de l'action publique (Lamarche, 2000). Cela, d'ailleurs, ne va pas de soi, ainsi que Lorino (1999) le souligne, la culture de gestion publique étant plus soucieuse de conformité que de satisfaction de l'utilisateur.

Dans le modèle conceptuel de la performance, l'action publique, en référence à des problèmes socio-économiques, est censée répondre à des besoins qui vont ensuite se traduire en objectifs puis en actions sur des territoires définis (Pollitt et Dan, 2011, modèle reproduit dans le 1.1.2.). L'utilisateur est ici supposé avoir une importance cruciale car il est celui pour lequel les actions sont menées [ART 3]⁵⁰. Cette conceptualisation de la performance de l'action publique conduit, en pratique, à une mise en œuvre différenciée de politiques publiques, pourtant présumées répondre aux mêmes besoins, ce que l'on peut comprendre en se penchant sur la question de la territorialisation. La territorialisation de l'action publique utilise en effet pour argument qu'elle permet une meilleure réponse aux besoins des usagers, en adaptant les objectifs et actions au plus près de ses bénéficiaires. A un territoire donné, correspondraient des besoins spécifiques et, donc, la mise en œuvre d'actions particulières. Emerge ici

⁴⁸ Voir à cet effet notamment l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 septembre 1789 : « Tous les citoyens ont le droit par eux-mêmes ou par leurs représentants de vérifier la nécessité de la contribution publique et d'en déterminer la quotité, l'assiette, la durée, l'emploi ».

⁴⁹ [ART 1] - 2003 - La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *Démocratie et Management Local*, sous la direction de Le Duff R. et Rigal J.J., Edition Dalloz, Paris, p.109-124 (en collaboration avec Briole A.).

⁵⁰ [ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.

une référence aux territoires, qui, in fine, deviennent des zones avec des problèmes particuliers. La dérive possible est que, pour être pris en compte, les besoins des usagers doivent s'inscrire dans le standard des réponses proposées dans le territoire où ils vivent. Cette question se complique quand, comme je l'ai montré tout au long de ce mémoire, les actions publiques se déploient sur des territoires où sont imbriquées, dans des empilements poreux, des sommes d'actions. Par conséquent ce territoire, que l'on peut dire problématique à définir précisément, devient structurant des besoins des usagers, en jouant un rôle de mise en conformité des demandes des usagers aux possibilités territoriales. L'étude menée dans le cadre d'un observatoire de la décentralisation, pilotée par la Professeure Pavia de l'université Montpellier 1, a confirmé cette mise en place très différenciée du Revenu Minimum d'Activité, à l'échelon national [programme 5, RAP 4]⁵¹. Certains Départements ont fait le choix de ne financer que des actions dédiées à l'insertion professionnelle, alors que d'autres financent des actions plus variées [ART 6]⁵².

La question de l'égalité de traitement se pose, de fait, de manière particulièrement saillante car, sur chaque territoire, sur chaque espace consensuel, les services proposés diffèrent. La place de l'utilisateur et sa marge de manœuvre s'avèrent alors problématiques, ce qu'un exemple permettra d'illustrer. Une assistante sociale souhaite proposer à l'un des usagers qu'elle suit une orientation sur un Plan Local d'Insertion par l'Economique (PLIE), afin que cet usager puisse y travailler sur un chantier école et, ainsi, commencer à l'insérer. Hélas, l'utilisateur en question habite dans une commune dont le maire a refusé l'adhésion au PLIE qui y fait référence. Sans cette adhésion de la commune, la candidature de l'utilisateur ne peut être acceptée. La solution trouvée, après abandon de la solution politique, a été de proposer à l'utilisateur de se domicilier, au besoin fictivement, dans un endroit lui permettant l'accès au Dispositif. L'accompagnant a donc, contourné les dispositifs prévus, au nom d'un intérêt supérieur, celui de l'utilisateur. La définition de l'intérêt supérieur est, cependant, extrêmement difficile à manier car est objet d'interprétations, susceptibles de dérives. Cette illustration met, en outre, en lumière les rôles de différents acteurs dans l'élaboration de cette définition et leur éventuelle confrontation : l'élu, censé porter l'intérêt général, et l'accompagnant, porteur de l'intérêt de l'utilisateur, lequel a été considéré comme étant l'intérêt supérieur. Et c'est lors de la relation de service avec cet usager que ses besoins ont été

⁵¹ [RAP 4] - 2005 - *Rapport de synthèse sur les Départements de la Région Languedoc-Roussillon et sur le Département et la Région Réunion sur la décentralisation du RMI/RMA*, Observatoire de la décentralisation, GRALE (en collaboration avec Pavia M.-L., Mamontoff C., Froehlich M. et Mengeot D.).

⁵² [ART 6] - 2007 - *La spécificité des départements d'outre-mer, La décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion*, sous la direction de Rihal H. et Long M., Les travaux du centre d'études et de prospective, La Documentation Française, Paris, p.47-51.

détectés et reconnus [ART 3]⁵³. C'est, en partie, la réalisation du service avec la participation de l'utilisateur qui, en introduisant une grande variabilité dans la nature du service, permet cette adaptation.

Si l'on fait le lien avec les développements du 3.1., l'on peut ici analyser la place et le rôle de l'utilisateur dans chacun des modes de coordination. Le mode de coordination hiérarchico-fonctionnel a une approche plutôt séquentielle des besoins de l'utilisateur, afin de pouvoir les capter. Pour les dispositifs d'action sociale, par exemple, les utilisateurs sont censés passer successivement d'un problème à l'autre, ainsi l'action publique peut répondre à chacun de ces problèmes de manière adaptée, car experte. Mais, et c'est cela que l'action sociale illustre particulièrement bien, les besoins des utilisateurs sont en réalité bien plus changeants, hétérogènes et mobiles ; ils présentent une forme systémique. En effet, chaque parcours d'utilisateur est une construction permanente, individuelle, difficilement standardisable et est tout sauf linéaire. Le mode de coordination de type coopératif permet de tenir compte de cette individualisation inéluctable du service à proposer à l'utilisateur, pour laquelle les ressources humaines et leurs compétences sont primordiales. L'utilisateur y est considéré comme une ressource humaine externe, sa place dans la relation de service est reconnue. De fait, les compétences de chacun des protagonistes de cette relation sont capitales dans la réalisation de la performance [ART 8]⁵⁴.

Ainsi, la relation de service avec l'utilisateur apparaît comme fondamentale dans la performance. Mais les conditions de réussite de cette relation restent mystérieuses. Il est nécessaire, maintenant, d'intégrer dans l'analyse de la performance de l'action publique des éléments conceptuels relatifs à cette relation de service, ainsi que je vais maintenant le proposer.

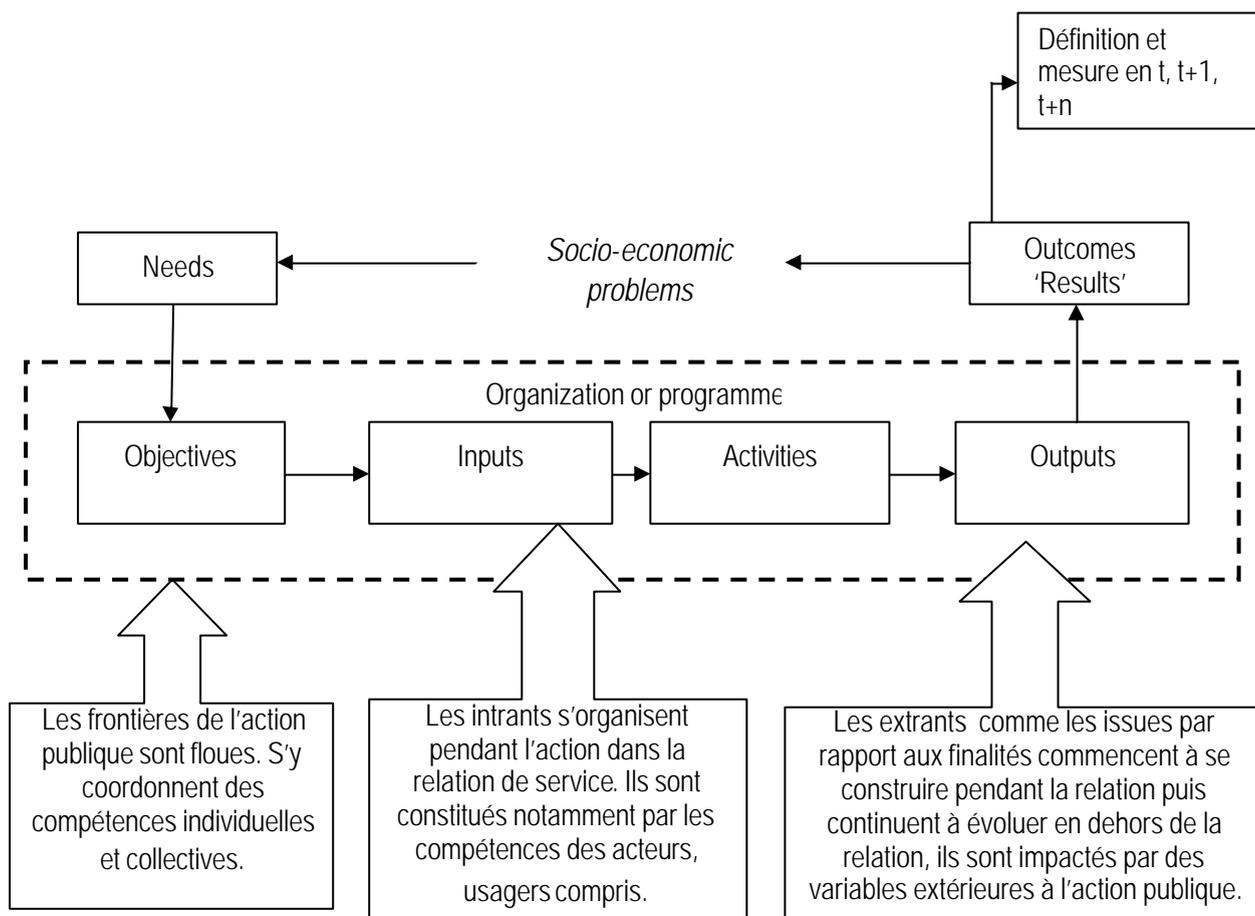
⁵³ [ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des utilisateurs - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.

⁵⁴ [ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, *Revue Management et Avenir*, n° 40, p.44-59.

Les éléments spatio-temporels à intégrer dans l'analyse de la performance de l'action publique

La relation de service présente des caractéristiques spatio-temporelles qui vont avoir une incidence sur la conceptualisation de la performance de l'action publique. Ces éléments ont été replacés dans le modèle conceptuel de Pollitt et Dan (2011). J'en ai ôté les éléments évaluatifs pour un meilleur confort de lecture.

Figure 6 – Les éléments spatio-temporels inhérents à la performance de la relation de service



D'un point de vue conceptuel, le fait que la relation de service soit le point focal de la réalisation de la performance impose l'intégration d'éléments spatio-temporels pour la compréhension de la performance. Le schéma conceptuel proposé par Pollitt et Dan (2011) sépare en autant de séquences les différents composants de la performance. Or ces derniers ne forment pas des séquences séparables à l'intérieur de frontières, je l'ai montré, problématiques à définir.

D'un point de vue spatial, autrement dit du point de vue des frontières, la relation de service ouvre l'action publique à un coproducteur : l'utilisateur. En tant que coproducteur de la performance, il en est le coacteur, à la fois celui qui a des besoins auxquels il faut répondre et celui qui est co-auteur de la

réponse. Cette implication de l'utilisateur dans l'élaboration du service induit une grande variabilité dans le service.

D'un point de vue temporel, la performance commence au moment de la relation. Elle continue à être générée au fil des relations de service et même, également, quand ces dernières ne se produisent plus. L'action publique aura donc un effet, même quand elle sera terminée. Mais plus le temps passera, plus il sera délicat de déterminer ce qui est le fait de l'action publique de ce qui est le fait de variables externes. Gervais et Thenet (2002) le soulignent également : la mesure du résultat de l'acte de service est difficile, du fait de sa nature intangible, mais aussi parce que son résultat peut se manifester après la prestation. Par conséquent, si la distinction entre output et outcome est faite par Pollitt et Dan (2011) pour marquer une différence spatio-temporelle, cette dernière n'est pas si aisée que cela à faire ni conceptuellement ni en pratique. Les effets de l'acte de service, qui peuvent se manifester bien après la prestation, comme la participation de l'utilisateur à la création du service, ont pour conséquences que notamment le lien entre le coût et les conséquences d'une action sont difficiles à déterminer (Malleret, 2003).

Ce développement était consacré à la relation de coproduction de service et à ses caractéristiques, lesquelles ont une incidence sur la performance de l'action publique. La principale est la nécessité d'intégrer des éléments spatio-temporels dans la modélisation conceptuelle de la performance. L'examen de la qualité de cette relation de service sera traité dans le chapitre 4. Par hypothèse, l'on peut arguer qu'une relation de service de qualité conduit à la performance. La vérification de cette hypothèse nécessite de définir la qualité, la performance, puis d'examiner le lien éventuel entre les deux. Si l'hypothèse formulée est vérifiée, les préconisations pratiques pourront être de plusieurs ordres. Il deviendrait alors possible de trouver des indicateurs qui, en mesurant la qualité, permettraient de donner des indices de la performance : à qualité élevée, l'on pourrait supposer que la performance le serait aussi. D'éventuels effets de seuil, ou multiplicateurs, ou minérateurs, pourraient être également recherchés. D'un point de vue managérial, ces leviers permettant d'améliorer la qualité seraient utilisables pour accroître la performance. Le 4.1. se penchera sur cette question des critères de qualité comme potentiels indicateurs de performance. Mais, avant cela, il convient d'examiner l'instrumentation nécessaire à l'évaluation en posant, là encore, les éléments théoriques indispensables à l'élaboration d'un tel outillage de gestion.

3.2.2. Un outillage avisé pour l'évaluation de la performance de l'action publique

Les réformes de modernisation dites du New Public Management ont mis en exergue l'intérêt pour la performance et ont contribué à faire émerger une culture du résultat dans l'action publique. Il s'agit là d'un changement fondamental pour le gestionnaire public. Il avait tendance jusque là à se focaliser sur les moyens à engager pour mener l'action publique, centrée sur les ressources financières et sur les coûts. L'intérêt actuel pour la performance lui impose de porter son regard également sur les résultats, liés aux objectifs et finalités à atteindre. Le modèle conceptuel de la performance de l'action publique de Pollitt et Dan (2011, p.10), reproduit dans ce mémoire, met cet intérêt particulièrement en exergue. La performance est bien le point focal conceptuel des réformes du New Public Management, ce qui incite à s'interroger sur la mise en place des outils de gestion ad hoc [COM 6]⁵⁵. Ces réformes ont en effet pour point commun la mise en place d'instruments comptables et financiers visant à faciliter la gestion par les résultats, afin d'améliorer la performance (Biondi et al., 2008 ; voir également à ce sujet les travaux du Cerege, de l'université de Poitiers, et en particulier Lande et Rocher, 2008).

Un outillage porteur de sens

Bourguignon distingue les termes « outil de gestion » et « instrument de gestion » (2006, p.9). La définition de l'instrument de gestion qu'elle propose est la suivante, je conserve ici en italique les mots qu'elle choisit de souligner : « ensemble de *formalisations* et de *procédures* associées, reposant sur (et opérationnalisant) des *règles*, généralement mis en œuvre à l'aide d'un outil informatique, et qui assiste à des titres divers, d'une façon explicite ou non, la conduite de l'action collective ». Selon cette auteure, la dimension technique est moins prégnante dans le terme « instrument » que dans le terme « outil », au profit d'une plus grande présence de l'opérateur et, en outre, l'instrument présente une dimension plus collective. Proche de celle de dispositif de gestion, agencement d'éléments, cette définition de l'instrument de gestion est pour elle plus dynamique (p.12 et 13). Pour toutes ces raisons, Bourguignon préfère utiliser le terme « instrument de gestion ». Dans ce mémoire, j'utilise indifféremment ces termes même si effectivement des nuances les différencient : dans mes travaux je m'intéresse à l'outillage de gestion, constitué d'instruments, d'outils qui participent à la conduite de l'action, en permettant par exemple de la contrôler. D'un point de vue théorique, les outils de gestion articulent un substrat technique, une philosophie gestionnaire, ainsi qu'une représentation simplifiée de l'organisation

⁵⁵ [COM 6] - 2004 - Les normes entre simplification et complexification : le cas de la fréquentation muséale et des sorties du dispositif RMI, 25^{ème} Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Orléans, 12-14 mai 2004, 22 p. (en collaboration avec Amans P.).

(Hatchuel et Weil, 1992). Le substrat technique concerne les éléments formels relatifs à l'outil lui-même : ses règles de fonctionnement par exemple. La philosophie gestionnaire est le « système de concepts qui désigne les objets et les objectifs qui forment la cible de la rationalisation » (Hatchuel et Weil, 1992, p. 124), lui donnant ainsi une nature managériale. Parmi l'outillage de gestion, figurent les outils comptables qui influencent les attitudes individuelles, font pression sur le groupe, structurent les organisations et façonnent l'environnement économique et social (Hopwood, 1974). Ces différents éléments seront successivement examinés.

Ainsi, l'outillage de gestion ne peut être appréhendé sous l'angle unique de sa technicité. L'analyse doit intégrer les acteurs qui le font vivre, qui l'utilisent et le changent (Lascoumes et Le Galès, 2005). C'est dans la théorie de la structuration que Giddens (1984) conceptualise la manière dont la structure évolue et est reproduite par les comportements des acteurs. Ces derniers sont influencés et contraints par les structures, qui sont les lois et ressources organisées comme des propriétés des systèmes sociaux. Simultanément, ces structures sont construites par l'action humaine. Par là, l'action est contrainte par les structures et, de manière conjointe, elle a un rôle structurant. La structure peut être incarnée par les outils de gestion et, notamment, ceux du contrôle. L'approche de Giddens présente le mérite d'inscrire ces outils dans la dynamique organisationnelle au lieu de les appréhender dans leur dimension uniquement statique (Amintas, 1999). L'étude de ces outils de gestion est tellement révélatrice que certains auteurs, comme par exemple Lascoumes et Le Galès (2005), les placent au cœur de l'analyse de l'action publique, considérant, à la suite notamment de Giddens que je viens d'évoquer, que ces outils structurent l'action publique. Les acteurs articulent, dans leur appréhension comme dans leur utilisation de ces outils, cohérence instrumentale et cohérence psychologique (Bourguignon et Jenkins, 2004), j'y reviendrai dans le chapitre suivant et notamment dans le 4.2. Pour ces derniers auteurs, la cohérence instrumentale concerne celle des outils avec les stratégies ; elle suppose une harmonie entre les niveaux stratégiques et opérationnels. Les acteurs ont, quant à eux, des besoins de cohérence psychologique, passant par exemple par un sentiment personnel de contrôle sur le monde, ou encore par la représentation d'un monde dont les lois sous-jacentes sont compréhensibles. Enfin, l'outil peut être lui-même considéré comme un actant au sens de Callon et Latour (à ce sujet voir le recueil de texte rassemblés par Akrich, Callon et Latour, 2006). Il est en effet un actant, participant à l'interprétation de l'objet géré, et ayant une incidence sur ce dernier. Il en est ainsi par exemple pour la comptabilité qui est à la fois une image construite et constructrice de la réalité organisationnelle, qu'elle constitue pour partie (Dupuy et al., 2000). Les indicateurs de performance par exemple, objet d'un prochain développement, servent à la fois l'évaluation du résultat d'une action, mais aussi permettent de guider l'action vers l'atteinte d'un objectif (Lorino, 2001).

La philosophie gestionnaire est un autre élément important de compréhension des outils de gestion (Hatchuel et Weil, 1992, p.124). Au-delà des aspects formels et techniques, elle implique de se pencher sur ce qui est sous-jacent à l'utilisation de l'outil. Ici, dans le contexte du New Public Management, la cible de la rationalisation est une meilleure performance. Les tenants du NPM supposent que le secteur privé, de par ses modes de régulation, serait plus efficace et saurait mieux gérer que le secteur public. Les outils tels qu'ils sont formalisés dans le privé sont donc exemplaires et peuvent être importés avec succès dans le champ de l'action publique. Ces deux grands secteurs, privé et public, si tant est qu'ils soient séparables, peuvent être ramenés à des modèles organisationnels qui permettent une telle importation. Les outils peuvent ainsi, avec succès, être utilisés indifféremment dans un champ ou un autre car les organisations sont simplifiables selon les mêmes modes.

Cette hypothèse est relativement périlleuse. Vailhen, par exemple, observe que cette transposition du privé au public ne se fait pas sans mal, du fait des spécificités du secteur public, inhérentes à ses finalités comme à sa culture (2002). La question se pose de la réutilisation à l'identique dans le secteur public d'un outil développé dans et pour le secteur privé. Elle passe par la question de la réinterprétation pour l'adaptation. Les effets sur l'organisation importatrice, les enseignements que l'on peut en tirer sur l'outil en question et, plus globalement, pour la compréhension des organisations dans leur ensemble, sont autant de pistes à explorer.

En effet, même si la diffusion semble à sens unique et est préconisée ainsi, du privé au public, il s'agit plutôt d'une « fertilisation croisée » pour reprendre une expression chère à Dominique Bessire. Vailhen (2002) note par exemple que du public au privé, plus « modestement » que du privé au public (p.344), il y a transposition de certaines notions, parmi lesquelles, notamment, des emprunts terminologiques sous-tendus par des exigences éthiques. Il cite pour exemple celui de « l'entreprise citoyenne ». Les entreprises s'intéressent, en effet, à leur responsabilité sociale et, plus globalement, à leurs externalités. Et cette approche de la performance est bien à lier avec les apports récents des recherches en management public, pour lesquelles l'interrogation sur les externalités et leur évaluation fait partie des problématiques centrales. Cette grande fécondité de l'étude des organisations publiques s'explique car ces dernières présentent des caractéristiques que l'on retrouve dans toute organisation : des finalités floues, des objectifs ambigus, des causalités délicates à déterminer (March, 1962, 1978, 1981 ; March et Olsen, 1975). L'avantage pour le chercheur est que ces caractéristiques sont très visibles dans les organisations publiques. Ces éléments permettent de comprendre pour quelles raisons l'étude de telles organisations est instructive pour le management des organisations dans leur ensemble (Le Duff et Orange, 2000). Sur la base de leur étude des modèles originaux de gestion peuvent être construits (Louart, 1997).

Par conséquent, l'étude des outils de gestion, de par les caractéristiques théoriques qu'ils présentent, mais aussi et d'autant plus si elle est réalisée en se penchant sur l'action publique, est une étude fertile pour la compréhension des organisations dans leur ensemble. Parmi les outillages de gestion l'un de ceux qu'il est nécessaire d'examiner ici, car il constitue l'objet de ce mémoire, est celui relatif à l'évaluation de la performance.

Un outillage pour l'évaluation de la performance

Dans le modèle conceptuel de la performance de Pollitt et Dan (2011), reproduit dans le 1.1.2. de ce mémoire, plusieurs éléments évaluatifs sont retenus. L'efficacité est le degré de correspondance entre les objectifs et les résultats relatifs aux finalités. L'efficience est quant à elle le ratio entre intrants et extrants. Ces auteurs y ajoutent, dans le texte et sans l'intégrer explicitement dans leur schéma conceptuel, l'impact, la qualité et la cohésion sociale (p.14 et 15). Pour eux, l'impact concerne un changement dans les extrants, dans les résultats relatifs aux finalités ainsi que dans les activités ou leur organisation.

Les dimensions spatiales et temporelles de cette performance sont à articuler. Pour ce qui concerne tout d'abord la dimension spatiale, l'action publique a des finalités externes, ce qui impose de vérifier qu'au-delà des objectifs, les finalités sont bien atteintes. C'est d'ailleurs tout l'objet de la distinction qu'opèrent Pollitt et Dan (2011) entre extrant et résultats relatifs aux finalités. L'extrant est un effet à l'intérieur de l'organisation ou du programme ; les résultats relatifs aux finalités dépassent ses frontières. Mais quand, comme cela a été montré dans ce mémoire, les frontières de l'action sont floues, l'évaluation s'en trouve compliquée, car l'interprétation que les acteurs feront des finalités, comme des objectifs, risque de différer selon les définitions territoriales qui sont prises en considération [COM 16]⁵⁶. L'évaluation de la performance doit donc, également, intégrer des éléments constitutifs de cette dernière : elle est de nature plurielle et est l'objet d'interprétations incessantes. Au-delà de la dimension spatiale, la seconde dimension est celle de la temporalité : les effets d'une action publique doivent être examinés en t mais également en t+1, t+2... t+n. Si le début de l'action est déterminable - dans le cas de la relation de service, il s'agit de la première relation avec l'utilisateur -, son aboutissement est plus difficile à délimiter, ainsi en est-il des « t ; t+1 ; ... ; t+n ».

⁵⁶ [COM 16] - 2007 - Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique, 29^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).

L'évaluation de la performance est, in fine, un sens qui va être donné à la performance que l'on souhaite évaluer, un sens qui est donné au succès ou à l'échec, mais aussi une interprétation de frontières spatio-temporelles. Cette interprétation est une définition co-construite par les différents protagonistes de l'évaluation, chercheur compris. La construction d'indicateurs qui permettront d'évaluer cette performance est à la fois un exercice technique et un exercice porteur et producteur de sens.

Dans ce chapitre 3, ont été montrées l'apparente incompatibilité comme la complémentarité nécessaire des deux modes de coordination de l'action publique, l'un hiérarchico-fonctionnel et l'autre coopératif. Le premier est porteur d'une approche plutôt analytique de la performance, le second d'une approche plutôt systémique. Puis ont été posés dans le 3.2. deux nouveaux socles conceptuels complémentaires. D'abord a été examiné celui relatif à la relation de service, qui oblige à situer la performance de l'action publique dans ses dimensions spatio-temporelles. Puis a été analysé celui inhérent à la mise en place d'un outillage ayant du sens pour évaluer la performance de l'action publique. Cette performance apparaît comme, a priori incommensurable, au regard de ses constituants théoriques et pratiques, ainsi que a été développé dans les chapitres précédents. Ces différents éléments devraient pouvoir nous amener à émettre des propositions en vue d'évaluer la performance de l'action publique, objet du chapitre 4.

Chap. 4 Une performance de l'action publique à évaluer

Pour évaluer la performance au moyen d'indicateurs pertinents, il était nécessaire, en amont, d'analyser ce que l'on entend par performance, de proposer une méthode pour l'appréhender mais aussi d'examiner ses modes de production. Ce fut l'objet des chapitres précédents. Ce chapitre 4, dédié à l'évaluation de la performance, se penchera d'abord sur la relation de service et sa qualité, cette dernière étant a priori considérée comme pouvant permettre d'accéder à la performance. Les critères de qualité de la relation de service pourraient, in fine, être utilisés comme indicateurs de performance (4.1.). Dans une approche plus globale, le 4.2. se penchera sur l'outillage de gestion susceptible de servir à l'évaluation de la performance et au contrôle de l'action publique.

4.1. Des critères de qualité comme potentiels indicateurs de performance

Ce 4.1. a pour objet de se pencher sur les déterminants de la qualité de service ainsi que sur leur possible utilisation pour le contrôle des organisations et l'amélioration de leur performance. Les résultats d'une étude menée pour un Conseil Général montreront qu'effectivement de tels critères peuvent être considérés comme des indices de performance (4.1.1.). Cependant ces résultats, s'ils réduisent des questions théoriques inhérentes à la qualité de la relation de service, en problématisent d'autres (4.1.2.).

4.1.1. Des critères de qualité comme indices de performance

L'examen de la qualité de la relation de service a été effectué, sur le terrain, au moyen d'une étude, dont seront présentées les grandes lignes ainsi que les principaux résultats. Cette recherche de critères de qualité de la relation de service fait écho à la volonté d'une collectivité territoriale d'obtenir des indices quant à la performance de satellites qu'elle finance, au moment où le service est réalisé [COM 17]⁵⁷. Cette collectivité est un Conseil Général qui, en 2005, m'a confié cette étude de la performance de la relation de service, sous l'angle de la qualité perçue par les usagers d'organismes de conseil en création d'entreprise [programme 4, RAP 3]⁵⁸. Ces organismes sont des satellites financés par cette même collectivité territoriale.

⁵⁷ [COM 17] - 2008 - Indicateurs de qualité et contrôle des entreprises de services: le cas des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise, *29^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, La comptabilité, le contrôle et l'audit, entre changement et stabilité*, Cergy Pontoise, mai, 22 p. (en collaboration avec Amans P.).

⁵⁸ [RAP 3] - 2005 - *Evaluation de la perception client – Démarche de certification ISO 9001*, Conseil Général de l'Hérault, Direction Départementale de l'Economie Solidaire, 60 p.

Le service du Conseil Général concerné était alors dans une démarche de certification qualité. L'un de ses problèmes était de mesurer la « satisfaction client », comme l'impose la certification. Or, le cabinet engagé pour accompagner la certification ne disposait pas d'outil adéquat, selon la directrice du service de la collectivité territoriale, pour mesurer cette satisfaction. Elle m'a donc demandé d'intervenir pour trouver de tels outils, ce qui a abouti à la mise en place d'une convention. La commande du Conseil Général était de déterminer les éléments d'évaluation significatifs de la satisfaction de ses clients. La recherche proposée, sur laquelle nous nous sommes accordées, était de déceler les critères utilisés par les usagers pour juger de la qualité de la relation de coproduction de service. Le terme d'usager a été préféré à celui de « client », insuffisamment précis ici. Et c'est en référence à Bressolles (2002) que le terme de qualité a été utilisé plutôt que celui de satisfaction, car sur ce terrain il est particulièrement pertinent d'opérer une telle distinction. La satisfaction concerne l'évaluation d'une transaction spécifique, alors que la qualité est une évaluation globale de l'ensemble des transactions⁵⁹. Satisfaction et qualité sont très liées, car elles s'impactent réciproquement. Mais distinguer les deux permet de dissocier, par exemple, l'un des moments de la relation de service, qui peut être un entretien avec l'utilisateur (satisfaction), de l'ensemble des moments de la relation de service, qui peut consister en plusieurs entretiens avec l'utilisateur (qualité). Chaque moment, chaque entretien avec l'utilisateur est important, mais son importance est relative car il est susceptible de faire partie d'un tout si la relation perdure.

Des entretiens semi-directifs ont permis de détecter les critères que les usagers utilisent pour juger de la qualité de la relation de coproduction de service dans laquelle ils sont engagés. Les usagers ciblés sur cette étude furent les créateurs d'entreprise bénéficiaires de minima sociaux. Pour les interroger, une trame d'entretien a été utilisée de manière non directive. Cette trame a été élaborée en s'appuyant sur Parasuraman et al. (1988), les créateurs de Servqual, l'un des outils faisant référence en marketing pour mesurer la qualité du service. Les éléments retenus par Servqual ont été complétés par les recherches de Sabadie (2000), qui s'est plus particulièrement penché sur la qualité de service perçue par les usagers de services publics. Tous ces critères ont été classés dans un tableau à double entrée selon deux axes : espace/dynamique et quantitatif/qualitatif. Le premier axe distingue les éléments qui contribuent à créer, l'espace, le cadre de la relation des éléments qui qualifient la dynamique de l'interaction. Ces éléments peuvent également être de nature plutôt quantitative ou plutôt qualitative,

⁵⁹ Selon le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, disponible sur leur site cnrtl.fr, la qualité est la « caractéristique de nature, bonne ou mauvaise, d'une chose ou d'une personne ». Dans le langage courant un service « de qualité » est considéré, implicitement, comme de « bonne qualité ». Dans les développements de ce mémoire sont cherchés les critères qui vont, pour un acteur ou un groupe d'acteur, permettre de juger de la bonne qualité.

différenciation effectuée dans le second axe. Ce tableau est repris ci-dessous. Pour chaque élément a été indiqué, entre parenthèses, son origine, selon qu'il est présent dans Servqual ou exclusivement dans les travaux de Sabadie.

Tableau 6 – Des éléments constitutifs de la qualité de la relation de service : proposition de typologie

Nature quantitative/ qualitative Dimension espace/ dynamique	Nature quantitative	Nature qualitative
Eléments constitutifs d'un espace où se déroule la relation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equipement et matériel à disposition (Servqual) ▪ Personnel à disposition (Servqual) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurance : capacité à encourager la confiance, courtoisie, compétences (Servqual)
Eléments relevant de la dynamique de l'interaction	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiabilité : capacité à fournir le service promis de manière durable (Servqual) ▪ Réactivité : aptitude à aider le client et à fournir le service rapidement (Servqual) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurance : capacité à encourager la confiance, courtoisie, compétences (Servqual) ▪ Empathie : attention individualisée que l'organisation fournit à ses clients (Servqual) ▪ Participation à la procédure de décision (Sabadie) ▪ Explications et contrôle de la décision (Sabadie) ▪ Caractère égalitaire du processus (Sabadie)

Source : adapté de [ART 9]⁶⁰, p.25

Certains éléments du tableau ci-dessus nécessitent des explications complémentaires. L'un d'entre eux, l'assurance, est la capacité du personnel à encourager la confiance, la courtoisie, les compétences. Il a été classé à la fois dans les dimensions « espace » et « dynamique ». Il participe en effet à la fois à la création d'un espace au sein duquel se déroule la relation et à la dynamique de la relation. Enfin, trois éléments sont présentés par Sabadie (2000) comme spécifiques aux services publics et ont été ajoutés par cet auteur à Servqual : participation dans la procédure de prise de décision, explications et contrôle de la décision, caractère égalitaire du processus. Ces éléments paraissent devoir être pris en compte dans toute relation de service. Ils sont d'ailleurs l'illustration type des enseignements que peut tirer l'ensemble des sciences de gestion de l'étude des organisations publiques.

⁶⁰ [ART 9] - 2010 - Critères de qualité de la relation de service : une proposition de typologie, *Revue Sciences de Gestion*, n°79, p.19-41 (en collaboration avec Amans P.).

A l'issue de cette étude, ont été décelés les critères utilisés par les créateurs d'entreprise pour juger de la qualité du service. Le tableau ci-dessous les reprend et y adjoint ceux utilisés par le financeur du service, la collectivité territoriale. En première lecture l'on peut remarquer que les usagers du service utilisent des critères plus variés que le financeur pour juger de la qualité du service. Ce dernier se concentre sur des éléments qu'il sait mesurer à des fins notamment de contrôle de ses satellites.

Tableau 7 – Les critères de qualité théoriques utilisés par les créateurs et le financeur

		Nature quantitative	Nature qualitative
Eléments constitutifs d'un espace où se déroule la relation	Lecture théorique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matériel, équipement et personnel à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurance
	Lecture des créateurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matériel à disposition, équipement Conseiller « unique » ▪ Conditions d'accueil (critère spatial moins important que l'unicité du conseiller, les conditions d'accueil et l'assurance) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurance (aspects relationnels aussi importants que les aspects techniques)
	Lecture du financeur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matériel à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compétences techniques
Eléments relevant de la dynamique de l'interaction	Lecture théorique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiabilité ▪ Réactivité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurance ▪ Empathie ▪ Participation à la prise de décision, explications et contrôle de la décision ▪ Caractère égalitaire du processus
	Lecture des créateurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiabilité : prestation adaptée aux attentes ▪ Réactivité : rythme des rendez-vous adapté aux besoins de l'utilisateur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurance ▪ Empathie ▪ Choix par l'utilisateur de l'organisme d'accompagnement et information initiale de l'utilisateur sur cet organisme
	Lecture du financeur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rythme fixe de rendez-vous (fonction de contrôle des usagers de minima sociaux) 	

Source : adapté de [ART 9]⁶¹, p.36

Au-delà de ces résultats, de tels éléments peuvent-ils être utilisés comme indicateurs de performance ? L'indicateur déployé par la collectivité territoriale concernée pour juger de la performance est essentiellement volumique : le nombre d'entreprises créées. Cet indicateur correspond au mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel. Il permet à la collectivité territoriale à la fois de mesurer la

⁶¹ [ART 9] - 2010 - Critères de qualité de la relation de service : une proposition de typologie, *Revue Sciences de Gestion*, n°79, p.19-41 (en collaboration avec Amans P.).

performance de ses satellites sur ce champ et de juger de la qualité des processus qui mènent à la performance. Le Conseil Général considère en effet que plus le nombre d'entreprises créées est élevé, plus le satellite est performant, et que cette performance est induite par un accompagnement de bonne qualité. Cette approche additive de l'évaluation de la performance n'est pas satisfaisante car cet indicateur est limité pour capter certaines performances, particulièrement celles en creux : renoncer par exemple à créer une entreprise qui n'aurait pas été viable (à cet effet voir notamment le 3.1.1.). Il ne permet pas non plus de décrypter ce qui se passe lors de la relation de coproduction de service, se contentant d'en mesurer ex-post l'extrait (ce qui a été exposé dans le 3.2.1.). Il ne permet donc pas de suggérer des leviers d'action sur la relation de service en cours, afin qu'elle soit plus performante. La détection de critères de réussite de l'action, pendant son déroulement, permet au gestionnaire de ne plus avoir besoin d'attendre que l'action soit terminée pour pouvoir être évaluée et réorientée le cas échéant. Ce résultat est l'un des aspects pratiques importants de cette recherche. Il répond de manière particulièrement pertinente au double objectif de l'indicateur : aider à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif, ou permettre d'en évaluer le résultat (Lorino, 2001). Cela résout en outre la délicate question conceptuelle de la conclusion de l'action, ainsi que l'a montré le 3.2.1. notamment. Quand, en effet, l'on cherche des indicateurs qui viennent évaluer l'action a posteriori, l'on doit pouvoir déterminer quand l'action est terminée. Ici l'on n'a pas besoin de savoir quand l'action est finie, car l'on suit son déroulement même.

En identifiant les critères utilisés par les usagers pour juger de la qualité du service, des leviers d'action sont apparus. Ainsi les accompagnements jugés comme étant de qualité font intervenir des compétences techniques, organisationnelles et relationnelles. Ce résultat confirme ceux des recherches d'Agathlocéous (1997). Il va aussi dans le sens des développements précédents, qui préconisaient de ne pas s'appuyer sur l'unique mode de coordination de type hiérarchico-fonctionnel. Dans le cadre de ce dernier, rappelons-le, seules les compétences techniques expertes et non redondantes sont à retenir. L'examen de la relation de service confirme que les domaines d'expertises doivent être plus larges que la seule technicité, ici le conseil à la création d'entreprise. Pour être efficace, le conseil doit aussi faire intervenir des compétences organisationnelles et relationnelles ce que la coordination coopérative met particulièrement en valeur.

L'objet de ce 4.1.1. était d'examiner les déterminants de la qualité de service et leur éventuelle utilisation pour le contrôle des organisations et l'amélioration de leur performance. Ces déterminants ont été définis ; les éléments de jugement de l'utilisateur suggèrent des axes d'amélioration pour la performance et, donc, peuvent en constituer des leviers. Au travers de ces critères la collectivité territoriale possède, par voie de conséquence, des indices quant à la performance dès le moment de la

réalisation du service. Elle dispose également de moyens d'action sur cette dernière. Cependant ces résultats, s'ils ont permis notamment de mieux comprendre la relation de service et les éléments fondant sa qualité, méritent d'être discutés puis prolongés ainsi que le 4.1.2. se propose de le faire.

4.1.2. La perspective de nouvelles recherches car, si des questions théoriques sont réduites, d'autres sont problématisées

Les extraits de verbatim qui suivent ont pour objet d'illustrer les résultats de cette recherche et les perspectives qu'ils ouvrent en termes de discussion comme de prolongements. Je me sers en outre de cette recherche pour un cours de marketing territorial auprès de Master 2 spécialisés en management public local. Le développement qui suit montre donc, également, le rôle de traducteur et de transmetteur du chercheur, qui doit pouvoir transformer les connaissances qu'il crée en savoirs transmissibles ainsi que je l'ai développé dans le 2.1.2. notamment. Pour les étudiants, l'exercice consiste, à partir d'extraits de verbatim, à détecter si la relation de service est un succès ou un échec. Ils en concluent vite que pour résoudre l'exercice ils doivent déterminer quels sont les protagonistes qui vont juger la relation et quels critères ils sont susceptibles d'utiliser. Ils découvrent donc que la relation de service, entre autres, est une relation co-construite dont la performance est objet d'interprétations.

J'utiliserai seulement ici deux témoignages de créateurs d'entreprises :

Témoignage du créateur d'entreprise 1 :

« Alors c'est même pas la peine de me parler, je ne sais même pas pourquoi j'ai accepté un entretien. Moi j'en ai marre. Ça fait trois ans que je veux créer mon entreprise, c'est le troisième organisme d'aide que je vois, je raconte toujours la même histoire pour qu'on m'aide mais des aides il n'y en a pas. J'ai un DEA en lettres, je suis quand même pas idiote. Je suis allée en Australie six mois parce que je trouvais pas de travail, j'ai vu le succès du concept que je veux mettre en place ici. Et personne n'y croit. Moi j'en ai marre [pleurs] personne ne m'écoute. Là je vais encore faire les démarches qu'on vient de me conseiller mais je n'y crois plus. Bon allez là l'entretien c'est terminé. Vous voulez savoir si je suis satisfaite ? Et bien non je ne le suis pas du tout. Rien ne va. »

Deux ans après cet entretien cette personne a créé son entreprise avec l'aide de l'organisme d'accompagnement et emploie actuellement trois personnes. Elle est citée régulièrement comme un exemple de réussite.

Témoignage du créateur d'entreprise 2 :

« Moi tout va bien, on a un projet de vente de vêtements sur les marchés. Oui ça fait longtemps qu'on vient ici pour le conseil, ils sont bien ici, ils nous aident bien. Depuis trois ans on nous aide à définir notre projet, au début on voulait faire un dépôt vente et on n'avait pas assez d'argent pour acheter les murs. Alors comme ma femme elle est marocaine et que souvent on rentre au pays on a eu l'idée de faire de la vente d'objets artisanaux comme des poteries. Mais le transport c'était trop dur. A chaque fois le conseiller ici il nous a montré que les projets ils étaient pas possibles. Tant mieux parce que sinon on aurait tout englouti nos économies. Alors maintenant on se renseigne sur la vente sur les marchés. »

Deux ans après cet entretien ces personnes sont encore suivies par cet organisme. Elles souhaitent créer une entreprise pour faire du commerce de poteries sur les marchés.

A l'issue de la relation, le projet de l'utilisateur 1 a abouti et l'ensemble des protagonistes de la relation de service est satisfait de la performance. Cependant au moment de l'entretien, c'est-à-dire pendant l'un des moments de la relation de service, l'utilisateur 1 est très insatisfait voire en colère et à la limite désespéré, car son projet n'avance pas. L'organisme d'accompagnement ne dispose d'aucun élément pour savoir si l'accompagnant est satisfait ou pas de la relation au moment de l'entretien. En outre, la collectivité territoriale qui finance le dispositif, si elle se fonde uniquement sur ce témoignage, ne peut que conclure à l'échec de la relation. Enfin, cet accompagnement est particulièrement coûteux pour elle : c'est le troisième organisme d'accompagnement qui reçoit cet usager, il y a déperdition d'énergie au mieux et, au pire, de fonds publics. Ce témoignage montre que la seule satisfaction n'est pas suffisante pour juger de la qualité de la relation de service et que le moment de la mesure est primordial.

Le cas de l'utilisateur 2 diffère du premier, car même deux ans après l'entretien, il n'y a pas création d'entreprise. L'issue n'est pas déterminée au sens où la relation de service perdure. L'utilisateur est satisfait de la relation de service et, même si son projet n'aboutit pas, il revient dans cet organisme pour la qualité du conseil. Le conseiller utilise ses compétences pour détecter l'éventuel succès ou échec de la future entreprise. Il accompagne le deuil de projets de cet usager depuis cinq ans, car il n'y a pas de création d'entreprise. Donc stricto sensu, selon les critères sur lesquels il est évalué, il est en situation d'échec. Mais, finalement, il agit pour l'intérêt supérieur de l'utilisateur, qui serait peut-être dans une position encore plus difficile s'il avait créé son entreprise, ce que peut comprendre la collectivité territoriale. Pour cette dernière, la relation de suivi est cependant très longue : le financeur public peut se demander si l'utilisateur ne devrait pas plutôt s'orienter sur un autre projet, du type recherche d'emploi.

L'une des questions bien illustrée ici concerne le client et son identification. Il ne s'agit pas d'une seule personne, l'utilisateur du service, ce que le concept de clientèle multiple permet de comprendre. Durrande-Moreau (2002, p.4) le définit de la façon suivante : « lorsqu'un même produit sert à la fois plusieurs besoins différents sur plusieurs marchés différents et que le produit est conçu en fonction de ces différents besoins, même de manière déséquilibrée, il y a clientèle multiple. Il peut arriver que les besoins multiples s'expriment sur un seul marché, comme dans le cas de services relationnels. » Les cas de clientèle multiple sont nombreux et incontournables à examiner dans l'action publique. Ainsi, l'hôpital, illustration utilisée par Durrande-Moreau, a pour clients les patients ainsi que l'autorité de tutelle, laquelle donne les orientations et les ressources. Dans l'étude présentée ci-dessus, les clients sont l'utilisateur bénéficiant du conseil et la collectivité territoriale finançant le service. L'on peut donc utilement distinguer l'utilisateur, celui qui utilise le service, et le financeur, souvent acteur public, tous deux

auteurs de la configuration du service, et tous deux définissant ses critères de succès. Le troisième acteur incontournable est l'offreur du service. Cette proposition conceptuelle permet de n'oublier aucun des protagonistes de la relation qu'il faut veiller à intégrer dans l'analyse. Elle permet en outre de comprendre les places des différents acteurs. L'utilisateur, l'offreur du service ainsi que le financeur participent en effet à la création du service, chacun à sa place. Dans leur appréhension du succès ou de l'échec entrent en ligne de compte leurs différents points de vue, lesquels peuvent être incompatibles les uns avec les autres [COM 20]⁶². Et même si les critères, à définir d'ailleurs, diffèrent peu dans leur expression, ils peuvent avoir des sens différents selon leurs divers utilisateurs. Un critère peut être primordial pour l'un des acteurs de la relation et peu important pour un autre. La mesure de ces critères doit être opérée en tenant compte de ces coefficients d'importance.

L'échelle de temps est elle aussi primordiale et permet d'argumenter en faveur de la distinction entre satisfaction et qualité, afin de résoudre, au moins partiellement, la question de la temporalité. Sur une seule relation de service, soit une mesure de satisfaction, l'on ne peut en effet présumer de la qualité, même si satisfaction et qualité restent intimement liées. La pertinence de la distinction entre satisfaction et qualité s'est donc trouvée confirmée par cette recherche.

Les critères décelés dans cette recherche peuvent d'ores et déjà être employés pour juger la qualité du service du point de vue de l'utilisateur [COM 15]⁶³. Mais ils n'indiqueront que très partiellement la performance de la relation, c'est pourquoi d'ailleurs c'est le terme « indice » qui a été choisi pour le titre du développement précédent. Ainsi, une relation, jugée de qualité du point de vue de l'utilisateur, pourra être jugée de qualité médiocre du point de vue de l'accompagnant, autre coproducteur de la performance. En outre, une relation jugée comme étant de qualité pour les deux parties pourra ne pas être performante du point de vue du financeur public. De très nombreuses combinaisons sont possibles et ont été mises en exergue dans cette recherche.

Une étude quantitative auprès des créateurs d'entreprise permettra de mesurer le poids des différents critères dans leur appréhension de la qualité. L'une des hypothèses est que l'un des critères prépondérants sera la confiance, élément très redondant dans les discours. J'ai trouvé un terrain intéressé pour accueillir une telle recherche. Le questionnaire est en cours d'élaboration. Je souhaite aussi dupliquer la même démarche, d'abord qualitative puis quantitative, auprès des autres

⁶² [COM 20] - 2009 - Indicateurs de qualité et contrôle des entreprises de services: le cas des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise, *30^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Strasbourg, 27-29 mai, 19 p. (en collaboration avec Amans P.).

⁶³ [COM 15] - 7 - 2007-Vers des indicateurs de la qualité de la relation de service - Le cas de l'accompagnement des créateurs d'entreprise, *16^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique*, Montréal, juin, 26 p. (en collaboration avec Amans P.).

protagonistes de la relation et, notamment, des conseillers en création d'entreprise. En effet, la relation est coproduite, les perceptions de sa qualité doivent être co-mesurées. Sur ce terrain c'est particulièrement visible : un usager insatisfait de sa situation financière précaire pourra être insatisfait des services d'un organisme de conseil alors même que cet organisme pourra proposer un conseil de qualité. Après avoir procédé à une étude auprès de conseillers en création d'entreprise, je mènerai donc une recherche qui mesurera la qualité de la relation. Chaque relation de service sera examinée, du point de vue de l'usager et du point de vue du prestataire. L'objectif sera de parvenir à une co-mesure. Là encore, j'ai trouvé un terrain susceptible de m'accueillir, les entretiens qualitatifs devraient être lancés dans les mois qui viennent. De la même manière, le financeur public, autre protagoniste de la relation, que l'on peut considérer comme l'un de ses clients, devra être interrogé. Et, pour ce client particulier, l'on pourra distinguer techniciens et élus.

Enfin, il y a une convergence dans les deux volets de cette recherche menée pour ce Conseil Général : l'un portant, je le rappelle, sur la qualité de la relation partenariale, dont le 3.1.1. a relaté et discuté les résultats, et l'autre sur la qualité de la relation de service avec les usagers, dont les résultats viennent d'être développés. Ces deux relations semblent a priori très différentes. Elles présentent, pourtant, un grand nombre de similitudes : ce sont des relations coproduites, interactives, qui se construisent dans le temps. Et la confiance y est décrite par les répondants comme l'un des éléments les plus importants de la relation, conditionnant largement l'appréhension de la performance de cette relation et, peut-être même, la performance tout court. Ainsi, parmi les questions à explorer en prolongement de cette recherche, figurent les interrogations suivantes : la confiance est-elle génératrice de performance ? La confiance est-elle contrôlable ? Peut-on proposer des outils de management de la confiance ? Si l'on mesure la confiance, obtient-on une mesure de la performance de la relation ? De sa qualité ? La performance de la relation correspond-elle à la performance pour l'organisation ? Quel lien y a-t-il entre ces deux éléments ? Une étude préalable sera nécessaire pour approfondir la notion de confiance et, notamment, appréhender ses multiples dimensions dont : la confiance *intuitu personae*, relative à une personne ou à un groupe ; la confiance relationnelle, relative aux échanges passés ou attendus ; la confiance institutionnelle, attachée à une structure formelle (Thuderoz et al., 1999).

Dans cette partie a été traitée l'évaluation de la performance coproduite. Une méthode, plutôt qualitative, fondée principalement sur des entretiens auprès d'usagers, a tout d'abord été proposée pour appréhender la performance au moment où elle est générée, c'est-à-dire pendant la coproduction du service. Des critères permettant de juger de la qualité de cette relation ont été proposés, suggérant des leviers d'action afin d'améliorer la performance. Parmi ces critères figure en particulier la confiance.

L'importance des compétences et des collectifs de travail a notamment été mise en exergue. Du point de vue de l'évaluation de la performance, cette recherche a permis de mieux comprendre la qualité et ses liens éventuels avec la performance. La pertinence de la définition de l'impact choisie par Pollitt et Dan est ici soulignée : l'impact consiste, selon eux, en un changement dans les extrants et/ou dans les résultats relatifs aux finalités et/ou dans les activités (2011, p.15). Ces trois dimensions sont en effet intimement et inextricablement liées les unes aux autres dans le cas de la relation de service, laquelle caractérise pour une large part la production de la performance de l'action publique. La mesure de cette performance, par voie de conséquence, doit tenir compte de ces éléments : intégrer une dimension temporelle, ainsi que par exemple le propose Fabre (2011) et être réalisée sur plusieurs années. Elle doit aussi se pencher sur les changements dans les extrants, une mesure des résultats pour Fabre. Enfin, elle doit également évaluer les changements dans les activités telles qu'elles sont mises en œuvre. Sur ce dernier point, l'examen de la relation de service rend ce type d'impact particulièrement visible : dans la relation avec l'utilisateur, je l'ai décrit, le fournisseur de service va, par exemple, acquérir de nouvelles compétences. Ces nouvelles compétences auront une influence sur la manière dont il agira lors des relations de service suivantes, ce qui aura pour incidence un changement pour les actions futures et, donc, pourra être considéré comme un impact sur les activités mêmes.

Pour aller plus avant sur la question de l'évaluation de la performance, défi auquel est confrontée l'action publique, le 4.2. se consacrera à l'outillage de gestion utilisé pour l'évaluation, mais aussi plus globalement pour le contrôle des organisations.

4.2. Un outillage de gestion pour l'évaluation et le contrôle

L'évaluation des effets de l'action publique revient, a priori, à tenter d'évaluer l'incommensurable, au regard des particularités de cette dernière et, notamment, à cause de ses nombreuses externalités. Tenter d'évaluer, pour le contrôle, l'incommensurable a priori, consiste à la fois en un exercice technique passant par une étape calculatoire et en un exercice interprétatif (4.2.1.). L'interprétation est celle du sens donné à la performance, la signification qu'en construisent les acteurs, chercheur compris. Cet outillage de gestion, dont l'une des composantes est l'indicateur de performance, est également porteur et créateur de sens dans les organisations qui le transforment en l'adoptant (4.2.2.).

4.2.1. L'évaluation de l'incommensurable a priori

L'évaluation de la performance peut consister en un exercice calculatoire simple : il suffit, par exemple, de décompter les extrants d'une action puis de la rapprocher des intrants pour obtenir une mesure d'efficacité, constitutive de la performance (à cet effet voir notamment le 3.2.2.). Or en pratique cet exercice calculatoire s'avère ardu, voire irréalisable, ce qui suggère que la performance de l'action publique est, a priori, incommensurable.

Un exercice calculatoire illusoire mais porteur de sens

J'ai concrètement effectué plusieurs tentatives pour établir le décompte des extrants afin de les rapprocher ensuite des intrants de différentes actions publiques. Je me suis fondée, pour ce faire, sur des données chiffrées fournies par les organisations elles-mêmes. Une grande quantité de données est disponible mais leur correspondance, temporelle notamment, d'une organisation à l'autre, ou à l'intérieur même d'une organisation, n'est pas assurée, ce qui pousse à relativiser systématiquement la mesure effectuée. D'autres difficultés ont pu être relevées : celles de la confidentialité de l'information, de sa complétude, de sa fiabilité ainsi que celle de la compatibilité des systèmes d'information des différentes organisations.

Ainsi en fut-il lors des travaux effectués pour l'observatoire de la décentralisation, projet piloté par le Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe et dont l'objet d'étude était la décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion - Revenu Minimum d'Activité [programme 5, RAP 4⁶⁴ ; ART 6⁶⁵]. Nous disposions d'une grille de lecture nationale, composée de rubriques à remplir de

⁶⁴ [RAP 4] - 2005 - *Rapport de synthèse sur les Départements de la Région Languedoc-Roussillon et sur le Département et la Région Réunion sur la décentralisation du RMI/RMA*, Observatoire de la décentralisation, GRALE (en collaboration avec Pavia M.-L., Mamontoff C., Froehlich M. et Mingeot D.).

⁶⁵ [ART 6] - 2007 - La spécificité des départements d'outre-mer, *La décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion*, sous la direction de Rihal H. et Long M., Les travaux du centre d'études et de prospective, La Documentation Française, Paris, p.47-51.

données chiffrées du type « nombre de bénéficiaires du RMI ». Devant l'impossibilité de collecter de la part d'un seul organisme l'ensemble des données, nous nous sommes adressées à plusieurs organisations. Le rapprochement des données recueillies a montré de forts décalages de mesures entre les différentes organisations. Ces décalages ont principalement deux raisons. La première est que les temporalités diffèrent selon les organisations. La seconde explication est que les rubriques de l'enquête étaient comprises différemment par les acteurs interrogés et, donc, le recueil de données sous une même rubrique pour deux organisations différentes pouvait concerner deux populations différentes. Soulignons ici combien il est important, alors, pour les membres de ces organisations, de s'accorder sur un langage commun dans les réseaux auxquels ils participent. J'ai d'ailleurs indiqué dans ce mémoire que l'acquisition d'un langage commun était constitutive de l'apparition d'une compétence collective, génératrice de performance. Ces deux éléments, celui de la temporalité et celui du langage, sont révélateurs d'un fonctionnement très différencié des organisations les unes par rapport aux autres. Il nous a seulement été possible d'approximer les chiffres demandés, en procédant par recoupements successifs.

Ces apparentes complications montrent, en fait, que la production de données chiffrées est une construction opérée à plusieurs niveaux : au niveau de chacune des organisations concernées, ainsi qu'au niveau des systèmes interorganisationnels. S'ajoute, ici, le niveau du chercheur et de l'équipe de recherche. Chaque niveau produit de l'indicateur, mesure de la performance, mesure « sa » performance, laquelle est faite de constructions successives. Elle est le fruit de l'interprétation et cette interprétation aura, en retour, un impact sur le cours de l'action, donc sur la performance-action telle que définie par Bourguignon (1997), j'y reviendrai dans le 4.2.2.

Pour appréhender l'incommensurable a priori, il est possible d'utiliser des indicateurs simples. C'est le choix effectué dans les organisations étudiées, réputées complexes. Des indicateurs relativement simples y sont effectivement employés par l'ensemble des acteurs et ce malgré les limites, connues de ces mêmes acteurs, de ces indicateurs. Cette question a été traitée en collaboration avec Pascale Amans, qui avait travaillé plus spécifiquement sur les organisations muséales. Notre coopération est partie d'un constat : dans nos terrains de recherche, des organisations réputées complexes sont ramenées à des représentations simples [COM 14]⁶⁶. La question de recherche était la suivante : une organisation complexe est-elle contrôlable à partir d'un indicateur simple ?

⁶⁶ [COM 14] - 2006 -Controlling Complex Organizations on the Basis of an Operational Performance Measure : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, *International Association for Accounting Education and Research, 10th World Congress of Accounting Education, Istanbul, Turkey, 9-11 Nov.* (en collaboration avec Amans P.).

Une proposition d'évaluation de l'incommensurable : faiblesses et intérêts d'un indicateur simple pour le contrôle

Dans le champ de l'action publique, nos travaux ont exploré deux cas différents : les organisations muséales et un dispositif d'aide sociale. Dans ces terrains, deux indicateurs relativement simples sont utilisés : l'indicateur de fréquentation pour les musées, étudié par Pascale Amans, et l'indicateur d'insertion pour le dispositif d'aide sociale, étudié par mes soins. L'indicateur de fréquentation correspond au nombre d'entrées dans les musées, tandis que l'indicateur d'insertion est constitué par le nombre de sorties du dispositif d'aide sociale. Curieusement donc, dans ce contexte de l'action publique, où la performance est multidimensionnelle, persiste dans ces organisations, ainsi que dans de très nombreuses autres, l'utilisation récurrente d'un unique indicateur de performance [COM 14]⁶⁷. La simplicité de ces indicateurs est une simplicité relative à la complexité des systèmes qu'ils se proposent d'évaluer pour le contrôler. Ces indicateurs constituent une réduction de la complexité, en s'attachant aux objectifs atteints à l'instant donné t. Ils sont doublement réducteurs : ils réduisent d'abord la différence entre objectif (de sortie) et finalité (d'insertion). Ils réduisent en outre temporellement, à l'instant t, les effets potentiels de l'action et ignorent ceux susceptibles d'apparaître après cet instant t. Ces indicateurs, supports pour l'action organisée (David, 1997), sont bien là producteurs d'une représentation de l'enjeu traité (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.32). Pour ces derniers auteurs, ces instruments de gestion formalisés portent et créent une «réalité conventionnelle» qui, construite à partir d'une standardisation, est considérée comme significative et communicable. Bourguignon également développe l'idée que les instruments de gestion permettent d'objectiver les subjectivités et décrit les étapes menant à ce résultat (2006, p.22). D'abord, les instruments catégorisent, ce qui permet de réduire les phénomènes à des archétypes, considérés comme une «subjectivité moyenne». Cette création de l'archétype constitue une objectivation. Puis une mesure quantitative, utilisée massivement, élimine les subjectivités qui auraient pu subsister, ce qui finalise l'objectivation. Pour ce qui concerne les recherches menées ici, relatives à la performance de l'action publique, l'information retenue est majoritairement celle de la mesure d'extrants.

Cet indicateur, plutôt simple, peut finalement être considéré comme la boîte noire des cybernéticiens. En effet, si l'on se réfère notamment aux cybernéticiens Ashby (1957) et Beer (1959, 1966), quand l'organisation à contrôler est trop complexe, mieux vaut renoncer à bâtir un système de contrôle qui présente le même degré de complexité. Dupuy développe d'ailleurs cette question du « dilemme » qui

⁶⁷ [COM 14] - 2006 -Controlling Complex Organizations on the Basis of an Operational Performance Measure : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, *International Association for Accounting Education and Research, 10th World Congress of Accounting Education, Istanbul, Turkey, 9-11 Nov.* (en collaboration avec Amans P.).

se pose quand il s'agit de choisir entre simplification et complexification (2007, p.37). Pour cet auteur, le dilemme existe du fait notamment de l'impossibilité pratique de varier à l'infini les représentations du contrôle afin de se soumettre au principe de variété requise. Par là, est justifié, pour lui, le recours à des représentations plus simples. C'est le choix qui a été effectué sur les terrains observés, mais aussi dans de nombreuses autres organisations, les universités par exemple (voir notamment à ce sujet Bessire et Fabre, 2011). Ainsi, quelle que soit la complexité d'une organisation, il reste possible de trouver un indicateur suffisamment simple afin de la contrôler [ART 7]⁶⁸, d'autant plus que l'on considère le contrôle au sens qu'en propose Chiapello (1996, p.52), exposé dans le 3.1.1. La grande difficulté est de trouver « le bon » ou « un bon » indicateur. Cet indicateur correspond à une rationalisation opérée dans un contexte, celui de l'action publique, où les processus de transformation sont peu connus et où les objectifs sont ambigus (Burchell et al., 1980).

L'indicateur relativement simple est l'un des fondements du construit social «performance». Il a, en effet, un rôle clé dans les organisations dans lesquelles il est utilisé, car il constitue l'une des clés de voûte de leur système d'évaluation et de contrôle. Il reste très contesté, mais, paradoxalement, même les critiques contribuent à la construction du sens de cet indicateur, en le renforçant. Les acteurs de nos terrains utilisent l'indicateur volumique non comme mode de connaissance unique de performance, mais comme indicateur à s'approprier et à compléter localement, avec d'autres modes de reconnaissance de la performance. Cet indicateur pourrait également être utilisé à des fins de communication par les acteurs, notamment auprès de leurs apporteurs de ressources, hypothèse que j'ai pour projet de travailler conjointement avec Pascale Amans et Pascal Fabre.

In fine, la construction d'indicateurs constitue une construction de représentations reconnues par les acteurs comme pertinentes ou relativement pertinentes. Cette utilisation de l'indicateur peut être vue comme une « convention sociale co-construite et négociée », ainsi que le proposent Dohou et Berland (2007) quand ils travaillent sur une mesure de la performance globale. Ils s'appuient pour cela sur la théorie des conventions, telle qu'exposée et développée par Gomez (1997), qui est une voie prometteuse pour l'appréhension de la performance d'organisations dans le champ de l'action publique (voir notamment à ce sujet Eggrickx, 1999).

L'utilisation généralisée d'un indicateur simple, même si elle est unanimement ou presque critiquée, est d'autant plus déroutante qu'elle intervient dans des organisations où les ressources humaines et leurs compétences constituent la clé de voûte du succès. Par voie de conséquence, l'un des prolongements

⁶⁸ [ART 7] - 2008 - La performance entre construit social et indicateur simplifié, *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 11, n°3, p. 45-63 (en collaboration avec Amans P.).

de cette recherche consiste à étudier le lien entre évaluation des acteurs et indicateur. Il s'agit notamment de se pencher sur la mesure de la contribution collective de l'ensemble des acteurs, ainsi que sur la mesure de la contribution individuelle de chacun des acteurs à la performance.

Ces indicateurs, relativement simples, constituent une adaptation aval à la complexité, au niveau de la mesure de la performance. Les compétences, quant à elles, sont un mode d'adaptation amont à la complexité, au niveau de la genèse de la performance [ART 5]⁶⁹. L'adaptation par les compétences est une adaptation au cas par cas, notamment dans le cadre de la relation de coproduction de service, ou encore dans le cas de la coordination de réseaux. L'indicateur volumique quant à lui semble gommer les disparités. La question se pose de savoir si l'indicateur volumique utilisé permet de mesurer la contribution des acteurs à la performance. Cet indicateur est susceptible de mesurer toute cette contribution et seulement cette contribution si deux conditions se réalisent. La première est que toute contribution des acteurs à la performance doit se traduire par une augmentation du niveau de l'indicateur. La seconde condition est que toute augmentation du niveau de cet indicateur s'explique uniquement par une contribution des acteurs. Or l'analyse se heurte ici à un problème fondamental, celui de la non-contrôlabilité par les acteurs de certaines variables susceptibles d'intervenir sur la performance et, donc, sur le niveau de l'indicateur. Par exemple, une embellie du marché de l'emploi peut contribuer à une meilleure performance des dispositifs d'action sociale, sans que les compétences des accompagnants n'aient à intervenir. L'analyse doit intégrer un élément fondamental supplémentaire : la dilution dans le temps des effets de l'action des acteurs. Ceci posé, peut-on quand même considérer l'indicateur volumique comme un instrument de mesure de la contribution des acteurs à la performance ? L'objectif de recherches futures sera de mettre en lumière la contribution des compétences et, notamment, des compétences-clés à la réalisation de la performance, contribution qu'il faudra évaluer afin de détecter les compétences cruciales. L'examen sous cet angle des relations de coproduction de service pourra être utile.

Ce 4.2.1. a montré que l'évaluation de la performance est à la fois un exercice calculatoire mais aussi une interprétation indispensable de l'objet performance, de sa temporalité comme de ses frontières. Même une approche additive de la performance, pourtant la plus simple semble-t-il à appréhender, pose des problèmes de mesure. Une piste explorée fut celle de l'utilisation d'un indicateur simple pour évaluer l'incommensurable a priori. Ses faiblesses, mais aussi son intérêt pour l'évaluation et pour le contrôle, ont été discutés : un tel indicateur semble constituer un possible instrument d'évaluation, certes incomplet mais suffisamment porteur de sens pour permettre le contrôle et l'action. Le 4.2.2.,

⁶⁹ [ART 5] - 2006 - La compatibilité de deux modes d'adaptation à la complexité : par un indicateur de performance et par les compétences, *Revue Sciences de Gestion*, n° 53, p. 103-123 (en collaboration avec Amans P.).

dans la continuité, se penchera plus amplement sur les implications de tels résultats en les discutant et en les prolongeant. Son objet est d'examiner comment et en quoi un outillage de gestion, dont les indicateurs de performance font partie, est susceptible de créer du sens dans les organisations. En outre, ces dernières, en adoptant de tels outillages, sont susceptibles de les transformer.

4.2.2. Un outillage de gestion créateur de sens dans des organisations qui le transforment en l'adoptant

Les recherches exposées dans ce 4.2.2. présentent des états d'avancement variés et nécessitent des investigations complémentaires, que je prévois de mener dans les années à venir. Ainsi que cela va être maintenant développé, il s'agit, en effet, de recherches qui constituent des prolongements des discussions précédentes, ou encore des résultats non encore totalement exploités, obtenus lors d'études de terrain réalisées dernièrement. Elles portent toutes sur la question de la création de sens : par l'outillage de gestion qui contribue à métamorphoser les organisations qui l'adoptent, mais aussi par les organisations qui, dans le même temps, transforment cet outillage pour mieux l'intégrer. Ces développements se pencheront, tout d'abord, sur la capacité qu'a un outillage de gestion à transformer le sens que les acteurs donnent à leur activité. Puis sera montré comment l'introduction d'un outillage de gestion issu des organisations privées est susceptible de bouleverser en profondeur les organisations publiques.

Un outillage de gestion susceptible de changer le sens que les acteurs donnent à leur activité

Le sens de la performance est construit et porté par des acteurs, qui interpréteront l'objet performance. Cet objet est mesuré au travers d'indicateurs lui donnant une visibilité relative. Les acteurs trouvent une utilité à ces indicateurs : ces construits rendent lisibles l'objet performance, même s'ils ne sont pas exempts de limites. Ces construits ont, en retour, une incidence sur l'objet évalué. En effet, l'utilisation d'indicateurs de plus en plus contraignants peut avoir un effet, notamment sur le travail en réseau. Ce dernier, souvent développé par les acteurs y trouvant là des ressources pour développer leurs compétences, n'existe que parce que les acteurs possèdent des marges d'autonomie dans l'organisation de leur travail. Si ces marges de manœuvre diminuent, du fait par exemple de l'utilisation d'indicateurs de plus en plus contraignants, le mode de coordination coopératif, indispensable à la performance de l'action publique, peut s'en trouver fragilisé.

Cette hypothèse de travail, décelée lors de recherches précédentes et publiées depuis [ART 8]⁷⁰, nécessitait d'être reprise lors d'une nouvelle investigation. Ce fut le cas lors d'une recherche menée en 2007 pour une Direction Régionale de l'Agence Nationale Pour l'Emploi [programme 6, RAP 5]⁷¹. Un nouvel outil d'organisation et de contrôle des agents venait d'être mis en place. Le commanditaire souhaitait que j'observe la mise en place de l'outil, afin de préconiser des améliorations éventuelles. L'objet de cette recherche entre dans le thème plus général des modes de coordination intraorganisationnels de l'action publique. Le dispositif méthodologique mis en place a consisté en observations in situ, reposant notamment sur une immersion au sein des équipes, ainsi qu'en entretiens auprès de tous les agents concernés dans ces équipes.

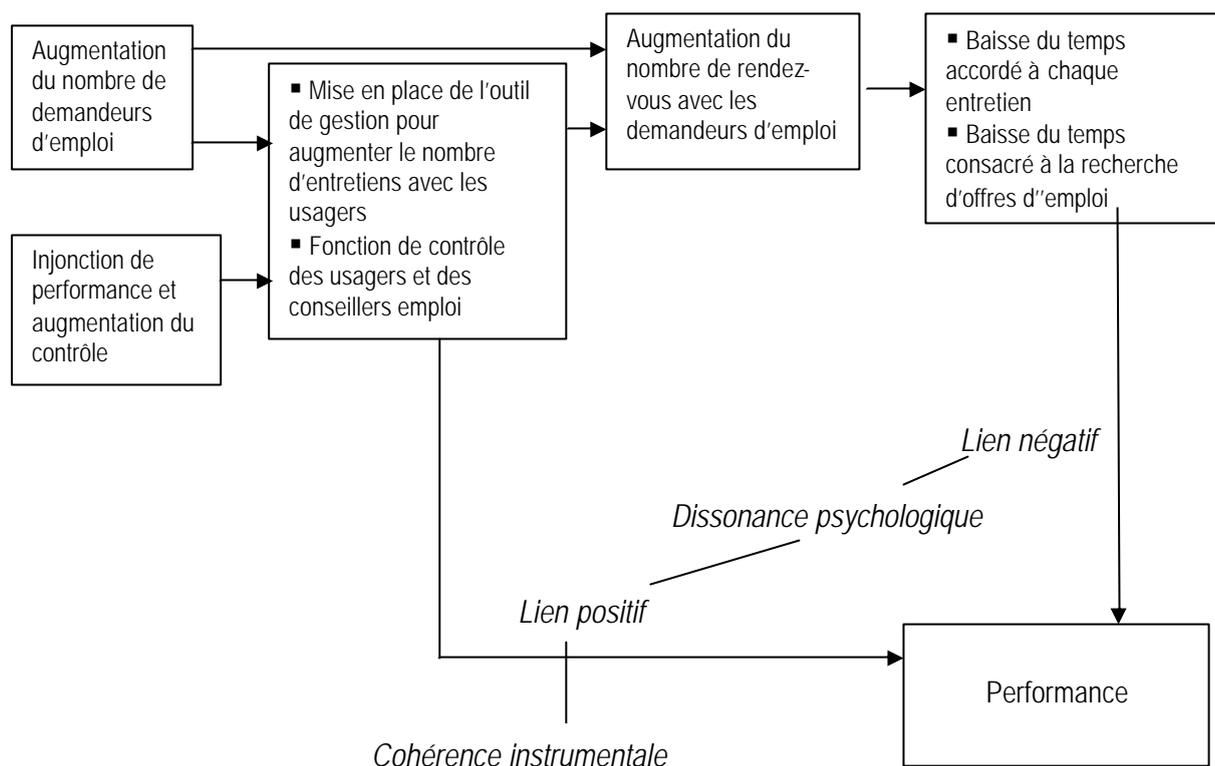
Censé aider les agents, le nouvel outil reposait pour une large part sur la mise en place d'agendas très contraignants. Les résultats ont montré que les équipes qui sont soumises à de plus en plus de normes dans leur travail ont de plus en plus de mal, par voie de conséquences, à trouver des marges d'autonomie. Le sens de leur action et leur organisation s'en trouvent déstabilisés, voire transformés. Ayant le sentiment de devoir « produire du chiffre » selon leur propre expression, ces équipes peinent à trouver un sens à leur mission, ou en tous les cas ne se reconnaissent pas dans le sens qui est donné à leur mission au travers de l'utilisation et de la production d'indicateurs de plus en plus contraignants.

Le manque de plasticité des instruments utilisés, leur mécanisme vu comme inéluctable par les acteurs et, surtout, ce fort décalage entre la vision que ces instruments véhiculent de l'organisation et le sens que lui donnent les acteurs, présentent des risques forts de déstabilisation des équipes et des acteurs qui les composent. Cette déstabilisation peut être liée au manque d'articulation entre la cohérence instrumentale des outils et le besoin de cohérence psychologique des acteurs tels que décrits par Bourguignon et Jenkins (2004). Les outils semblent cohérents d'un point de vue instrumental. Mais ils créent des incohérences psychologiques. Ainsi, le conseiller Pôle Emploi comprend qu'il doit recevoir tous les demandeurs d'emploi régulièrement. Mais il doit le faire avec des moyens contraints, du fait de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi. Il dispose, de fait, de peu de temps. Donc, il sait aussi qu'il ne pourra conseiller aussi efficacement que s'il disposait de plus de temps par usager. En outre, sa contrainte de recevoir de plus en plus de demandeurs d'emploi l'empêche d'aller chercher des offres. D'où l'impression dissonante qu'il a que recevoir des demandeurs d'emploi l'empêche d'aider des demandeurs d'emploi. Le schéma ci-après reprend de manière synthétique l'ensemble des relations entre les éléments décrits ci-dessus.

⁷⁰ [ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, *Revue Management et Avenir*, n° 40, p.44-59.

⁷¹ [RAP 5] - 2007 - *Projet d'organisation des équipes locales du Languedoc-Roussillon - Direction Régionale de l'ANPE Languedoc-Roussillon*, 47 p.

Figure 7 – La cohérence instrumentale et la dissonance psychologique



Au regard de ces analyses, la recherche préconisait alors de retravailler sur le sens de l'action des personnels avec leur concours et, grâce à un encadrement approprié, de mettre en place un contexte collectif d'apprentissage. Ce dernier aurait pour objectif de favoriser simultanément l'émergence de compétences individuelles et la cohésion d'ensemble (Batazzi, Alexis, 2000, p.16). Cela correspond à instaurer un mode de coordination, intraorganisationnel notamment, de type coopératif. Ce dernier est, en effet, susceptible de diminuer la dissonance psychologique à laquelle ces acteurs sont confrontés, en leur donnant la marge de manœuvre dont ils ont besoin, pour pouvoir concilier approche humaine de la relation de service et approche chiffrée des usagers reçus.

Cette introduction d'un nouvel outillage de gestion, destiné à augmenter les capacités d'accueil, a eu une incidence sur les modes de production de la performance et, plus généralement, a bouleversé les pratiques des acteurs. L'étude de l'introduction d'un autre outillage de gestion, comptable cette fois, a également montré sa capacité à changer en profondeur les organisations concernées, ainsi que le montre la recherche dont les résultats font l'objet des développements suivants. Une discussion des résultats de ces deux études, complémentaires, conduira à des prolongements.

L'introduction d'un outillage de gestion : un bouleversement pour les organisations et une source d'enseignements

L'une des réformes comptables ayant bouleversé les pratiques des organisations publiques est celle qui leur impose la comptabilisation et la gestion de leurs immobilisations. Cette réforme constitue l'illustration type de la transposition d'un outil de gestion du secteur privé au secteur public telle que la préconise le New Public Management. A été plus spécifiquement étudiée l'introduction d'un changement comptable dans le secteur public local, celui concernant le traitement comptable des immobilisations et, notamment, des immobilisations corporelles. Plusieurs réformes successives touchent en effet actuellement le secteur public local. Elles ont pour objectif de mettre en place une nouvelle comptabilité qui vise à donner une image plus fidèle du patrimoine et de la situation financière des organisations publiques.

Le programme de recherche 7 s'est penché, pendant 3 ans, sur cette introduction d'un nouvel outillage de gestion transposé des organisations privées. Ce programme a été réalisé sur le terrain grâce à des équipes successives d'étudiants en Master 2 en administration publique territoriale voie management public local. Après une première étude monographique portant sur un Service Départemental d'Incendie et de Secours, deux études consécutives par entretiens semi-directifs ont été menées. D'un point de vue conceptuel m'ont rejointe sur cette question Pascale Amans, de l'université de Toulouse 3 et Frédérique Letort, de l'université d'Orléans. Les premiers résultats de cette recherche ont donné lieu à communication lors d'un congrès de l'Association Francophone de Comptabilité [COM 24]⁷².

Ces études n'ont pas encore été totalement exploitées. Cependant, les premiers résultats montrent que, pour mettre en œuvre les réformes, les acteurs sont bien obligés de se demander ce qu'ils vont comptabiliser en immobilisation. Or, la réponse à cette question ne va pas toujours de soi. La frontière notamment entre charges et immobilisations est, en effet, souvent ténue. La valorisation à l'entrée de ces immobilisations est, elle aussi, problématique, tout comme leur évaluation lors des inventaires successifs. Ainsi, certaines d'entre elles n'ont de valeur que parce qu'elles font partie d'un tout - un complexe scolaire et sportif par exemple - alors que ce tout peut être scindé entre plusieurs propriétaires. Dans les cas étudiés, l'identité d'une immobilisation ainsi que sa valorisation se présentent comme le fruit de négociations pendant lesquelles les acteurs s'accordent sur des construits qu'ils bâtissent. L'étude de cette transposition et de la manière dont elle se traduit sur le terrain permet de se pencher sur des questions fondamentales de la comptabilité, telles que la définition de ce qu'est

⁷² [COM 24] - 2011 - Comptabilité et secteur public local: le cas des immobilisations corporelles, *32^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Montpellier, mai, 22 p. (en collaboration avec Amans P. et Letort F.).

une immobilisation ou telles que sa valorisation. Ainsi, l'étude de cette transposition de la comptabilité privée à la comptabilité publique, justement de par les difficultés que cette transposition pose aux organisations concernées, présente, par une sorte d'effet loupe, le mérite de soulever des questions fondatrices de la comptabilité et impose de revenir sur des définitions, ce qui d'ailleurs plus globalement est le cas pour toute recherche.

Cette étude permet également d'observer le changement induit par l'introduction d'une nouvelle norme comptable dans une organisation : ce nouvel outillage a une incidence sur l'ensemble de l'organisation, ce qui n'est pas sans conséquences sur son identité. En effet, le changement comptable a entraîné dans les organisations observées des bouleversements qui ne se sont pas cantonnés aux services comptables. Ces organisations, en effet, ont acquis de nouvelles compétences, elles se sont dotées de nouveaux outils, les équilibres de pouvoir et les circuits d'informations y ont changé. Le changement comptable a, donc, contribué à un changement identitaire de ces organisations. Et, en retour, ce changement identitaire est susceptible d'avoir des incidences sur les outils comptables utilisés. Dans sa recherche sur le développement d'une méthode de consolidation des comptes, Rocher (2007) avait aussi remarqué cette relation circulaire. Ici également, l'introduction d'un nouvel outil comptable a contribué à modifier les comportements et intérêts des acteurs, modifications qui en retour ont engendré des changements techniques dans l'outil utilisé. Ce mouvement de transformations est d'ailleurs l'une des caractéristiques essentielles du changement, qui trouve sa signification tout au long de son développement (March, 1981).

L'un des prolongements envisagé de cette recherche, comme d'ailleurs de l'étude précédemment présentée, est l'exploration des liens entre changements et identité. Bourguignon et al. (2005), dans un article consacré à ce sujet, clarifient ce qu'est l'identité et comment elle peut être appréhendée en théorie des organisations. Ces auteurs proposent de définir l'identité comme un construit subjectif, fondé sur un consensus relatif à des caractéristiques de l'organisation. Ce consensus porte sur des traits perçus comme centraux, persistants et constitutifs. Pour ces auteurs, le changement organisationnel est, à terme, un changement d'identité. L'inertie de l'identité est cependant très relative, si l'on se réfère notamment à Weick et Quinn (1999). Pour ces derniers, il est important de comprendre l'inertie si l'on souhaite se pencher sur le changement. Parmi les éléments à analyser dans l'inertie figurent son contenu, sa ténacité, ses interdépendances. Mais parce que l'organisation est une dynamique, un ensemble de processus fondés sur les comportements, les interactions des individus (Weick, 1979), alors l'inertie n'est qu'une représentation pratique de la réalité permettant aux individus de reconnaître le monde auquel ils participent et dans lequel ils agissent, contribuant par là sans cesse à son changement. Ce sens de l'action publique et donc cette performance à atteindre sont traversés

par la question du changement. Car dans ce terme de « sens », s'il y a celui de signification, il y a aussi celui de « direction ». L'ensemble de mes recherches intègrent l'idée que les organisations sont en mouvement : elles sont en constant changement. Parce que le changement ne s'arrête jamais, les chaînes de causalité forgeant les organisations sont plus longues et moins déterminées que ce que l'on peut anticiper... ce qui accroît les difficultés à analyser les organisations, mais les rend plus riches et plus actionnables que des modèles inertes (Weick et Quinn, 1999, p.382).

Ainsi que je l'ai posé dès le début de ce 4.2.2., les recherches présentées ici nécessitent des investigations supplémentaires. L'une des pistes que je souhaite poursuivre dans les années qui viennent, complémentaire aux prolongements développés ci-avant, concerne le management par le sens. Les outils de gestion comptable ne sont, en effet, pas les seuls outils qui ont été transposés des organisations privées aux organisations publiques. D'autres outillages de gestion, relatifs notamment à la gestion des ressources humaines, ont également été importés dans le champ de l'action publique. Ainsi en est-il, par exemple, du management incitatif. C'est pour comparer la pertinence de ce dernier au regard de la pertinence d'un management par le sens que Giaucque et al (2010) ont mené une étude quantitative sur les organisations publiques suisses. Dans la continuité de cette recherche, j'ai lancé en 2010 le programme de recherche 8, dont le thème est « le management par le sens » sur le terrain du secteur public local français. La première année a permis de se pencher sur le lien entre perte de sens et désengagement, en se fondant notamment sur les travaux d'Autissier et de Wacheux (2006), largement inspirés par Weick. Des entretiens semi-directifs dans des collectivités territoriales ont fait émerger une première définition des outils du management par le sens. En 2011-2012, l'équipe a travaillé plus spécifiquement sur le lien entre management par le sens et performance et a continué à détecter des outils du management par le sens dans les collectivités territoriales. Je projette de diffuser prochainement les premiers résultats de ces études de terrain.

L'une des pistes conceptuelles complémentaires ici, et donc à creuser à l'avenir, est celle relative à la notion de « valeur ». Cette notion a déjà été évoquée dans ce mémoire, dès son introduction, au travers de l'émergence de nouvelles « valeurs » issues du New Public Management (Chappoz et Pupion, 2013) ; elle a été également mobilisée dans les développements sur le territoire comme construit sur des « valeurs » partagées (Maillard, 2000) ; ainsi que dans ceux relatifs à l'évaluation, que l'on peut considérer comme un « débat de valeur, une quête du sens ce qu'on fait » (Vial, 2006, p.4). Les valeurs sont des normes, des interprétations donc, établissant une échelle de préférence. Ce sont des ensembles « de normes et de références personnelles et/ou collectives qui influencent l'attitude et le comportement de celui ou ceux qui y adhèrent » (Drucker-Godard et al., 2013, p.5). Une plus ample

recherche dans la littérature consacrée à ce sujet et dédiée, notamment, au lien entre mobilisation, implication et valeurs, sera nécessaire pour la suite des investigations.

Ce chapitre 4 était consacré à l'évaluation de la performance, véritable défi pour une action publique coproduite sur des territoires comme dans des temporalités problématiques à saisir. Il se situe dans une partie 2 dont le chapitre 3 était consacré aux modes de coordination de l'action publique, portant des modes de représentations différents, mais complémentaires de la performance et de son évaluation. Cette performance est fondée sur des relations de service et son évaluation nécessite un outillage tenant compte des spécificités conceptuelles de la performance de l'action publique. La première partie de ce chapitre 4 a permis d'étudier en profondeur la qualité de la relation de service, comme constituant potentiellement un indicateur de performance. La détection de critères de la qualité a permis de déceler des leviers d'action de la performance de l'action publique. Les prolongements potentiels proposés devraient contribuer à approfondir la compréhension de la qualité et ses liens avec la performance. La seconde partie de ce chapitre 4 a exploré l'outillage mis en œuvre pour l'évaluation de la performance. Porteur de sens, créateur de sens, cet outillage est objet d'interprétation dans les organisations qui le modifient pour mieux l'utiliser. Examiné sous l'angle calculatoire, l'outillage relatif à l'évaluation de la performance a également été exploré sous l'angle interprétatif. Il en fut ainsi pour l'utilisation d'un indicateur simple pour la mesure de la performance de l'action publique, a priori incommensurable. Incomplet et décrié, cet indicateur est pourtant un construit suffisamment porteur de sens pour permettre son utilisation. Enfin, dans la dernière partie de ce chapitre 4, je me suis plus particulièrement penchée sur les prolongements de ces recherches : la transformation des organisations par l'introduction d'un nouvel outillage de gestion et, conjointement, la transformation de l'outillage en question quand il s'implémente dans une organisation. Le contexte de l'action publique, marqué par les réformes du New Public Management, est exemplaire pour mener une telle étude. Ces réformes préconisent en effet une importation des outils du secteur privé au secteur public. Cette transposition se fait dans des organisations dans lesquelles la performance est problématique, du fait notamment des externalités à prendre en compte, mais aussi du fait de l'intégration de données temporelles pour l'appréhender. L'étude de cette transposition d'outillages de gestion n'en est que plus problématique mais aussi passionnante et donc riche d'enseignements.

CONCLUSION

Malgré des résultats discutables, les réformes du New Public Management marquent fortement l'action publique contemporaine. Elles focalisent l'attention sur la performance de l'action publique et préconisent la transposition d'outils managériaux du secteur privé au secteur public. Ce contexte a largement contribué à changer en profondeur l'action publique et à la mettre face à un ultimatum, celui de la performance. Dans la première partie de ce mémoire, ont été présentés les enjeux conceptuels et méthodologiques d'un tel défi. Les éléments à préciser et à identifier pour l'étude de cette performance a priori insaisissable ont été développés. Parmi les difficultés potentielles que le théoricien doit dépasser, figure, notamment, celle des frontières de l'objet d'étude. Dans le prolongement de la première partie de ce mémoire, la seconde partie s'est penchée sur les modes de coordination, variés et complémentaires, de l'action publique. Y a également été traité le thème de l'évaluation de cette performance de l'action publique, en tenant compte des éléments caractéristiques de cette performance.

Ces travaux ont donné lieu à diffusion scientifique, au travers de communications, d'articles ou de chapitres d'ouvrages. Le tableau suivant établit, sous forme de synthèse, le lien entre les questions traitées et les articles visant à la diffusion de ces travaux. Les titres des articles et des communications directement cités dans les chapitres sont indiqués in extenso dans ce tableau. Apparaissent en gras les références proposées à la lecture dans le document annexe à ce mémoire. Il s'agit des versions les plus abouties sur les questions traitées. Après cette synthèse j'exposerai l'ensemble des limites et prolongements des recherches.

Tableau 8 – La correspondance entre les questions traitées et la diffusion des travaux

<p>Partie 1 - La performance de l'action publique : une performance coproduite sur un territoire au périmètre flou</p>
<p>La partie 1 de ce mémoire est transverse à l'ensemble de mes recherches. Les développements du chapitre 1, conceptuels, et ceux du chapitre 2, méthodologiques et épistémologiques, constituent un socle général pour l'analyse.</p>
<p>Les articles et communications cités dans le chapitre 1, consacré aux approches théoriques, sont les suivants :</p> <p>[ART 2] - 2004 - Cognition interorganisationnelle et performance : les cartes cognitives, instrument de recherche et outil de gestion, <i>Crossing Frontiers in Quantitative and Qualitative Research Methods</i>, sous la direction de Savall H., Bonnet M. et Peron M., ISEOR, Lyon, p.1269-1287 (en collaboration avec Briole A.).</p> <p>[ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, <i>Management local, de la gestion à la gouvernance</i>, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.</p> <p>[ART 7] - 2008 - La performance entre construit social et indicateur simplifié, <i>Finance, Contrôle, Stratégie</i>, vol. 11, n°3, p. 45-63 (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>[COM 2] - 2001 - Performance et compétences dans la coproduction de l'insertion sociale : le pilotage et les réseaux d'acteurs, <i>11^{ème} Colloque Politiques et Management Public, Reconfigurer l'action publique : Big bang ou réforme?</i>, Nice, oct., 26 p. (en collaboration avec Briole A.).</p> <p>[COM 3] - 2002 - Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, <i>Colloque « L'action publique au travail »</i>, Paris, 30 et 31 oct., 12 p.</p> <p>[COM 4] - 2003 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, <i>Rencontres Internationales Démocratie et Management Local</i>, Québec, 20-23 mai, 22 p.</p> <p>[COM 11] - 2006 - Une approche interprétative et interactionniste du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel, <i>Journées Nationales des IAE, Les sciences de gestion, acquis et perspectives</i>, Montpellier, avril, 16 p.</p> <p>[COM 16] - 2007 - Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique, <i>28^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement</i>, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).</p> <p>[COM 19] - 2009 - Quelle approche des territoires pour déceler des leviers de performance ? - Le cas des coopérations dans l'action sociale, <i>Politiques Publiques et Innovation dans le champ social et médico-social : quels modèles et capacité d'action ?</i>, Marseille, 4-5 mai, 19 p.</p>
<p>Pour le chapitre 2, relatif aux démarches de recherche et à la méthodologie il y eut diffusion au travers des articles et communications référencées sous ces codes dans la liste de mes publications : [ART 2], [COM 5], [COM 7], [COM 8], [COM 16], [COM 21].</p> <p>Ont été cités explicitement dans le chapitre 2 :</p> <p>[ART 2] - 2004 - Cognition interorganisationnelle et performance : les cartes cognitives, instrument de recherche et outil de gestion, <i>Crossing Frontiers in Quantitative and Qualitative Research Methods</i>, sous la direction de Savall H., Bonnet M. et Peron M., ISEOR, Lyon, p.1269-1287 (en collaboration avec Briole A.).</p> <p>[COM 21] - 2009 - Une modélisation des processus de performance par l'utilisation de la cartographie cognitive, 20^{ème} Congrès de l'AGRH, Méthodes émergentes et recherche en GRH, Toulouse, sept., 25 p.</p> <p>Et dans le chapitre 3 :</p> <p>[COM 7] - 2004 - La modélisation par la cartographie cognitive de la performance d'un réseau inter-institutions : le cas d'un plan local d'insertion par l'économique, <i>Journée de Recherche «Les approches cognitives en sciences de gestion »</i>, Université d'Evry Val d'Essonne, 30 sept., 28 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).</p> <p>Un article est en cours d'écriture sur ce thème : La cartographie cognitive comme outil de modélisation, <i>Revue de Gestion des Ressources Humaines (RGRH)</i></p>

Tableau 9 – La correspondance entre les questions traitées et la diffusion des travaux (suite)

Partie 2 – Le défi de la performance pour l'action publique: une coproduction à coordonner pour une performance à évaluer
La partie 2 articule coordination de l'action publique et évaluation de la performance.
Sur le thème de la coordination de l'action publique la diffusion se fit au travers des articles et communications suivants : [COM 2], [COM 3], [COM 8], [COM 11], [COM 16]. Ont été citées explicitement dans le chapitre 3 : [COM 3] - 2002 - Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, <i>Colloque « L'action publique au travail »</i> , Paris, 30 et 31 oct., 12 p. [COM 16] - 2007 - Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique, 28ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.).
L'action publique est coproduite sur des territoires aux périmètres délicats à analyser. Esquissée dans la partie 1 au travers de la question des territoires, cette interrogation a été approfondie, dans la partie 2 notamment, en y ajoutant les dimensions interactives de la coproduction, entre les partenaires des coopérations, et y compris lors de la relation de service. Les articles et communications écrits sur ce thème sont les suivants : [ART 1], [ART 3], [ART 4], [ART 8], [ART 9], [COM 1], [COM 4], [COM 10], [COM 15], [COM 17], [COM 18], [COM 20], [COM 22], [COM 23]. Les articles et communications cités dans le chapitre 3 sur ce thème sont les suivants : [ART 1] - 2003 - La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, <i>Démocratie et Management Local</i> , sous la direction de Le Duff R. et Rigal J.J., Edition Dalloz, Paris, p.109-124 (en collaboration avec Briole A.). [ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, <i>Management local, de la gestion à la gouvernance</i>, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430. [ART 4] - 2005 - De pratiques de GRH inadaptées... à des ajustements des RH par la pratique, <i>Revue Internationale sur le Travail et la Société</i> , Québec, vol.3, n°2. [ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, <i>Revue Management et Avenir</i>, n° 40, p.44-59. [ART 9] - 2010 - Critères de qualité de la relation de service : une proposition de typologie, <i>Revue Sciences de Gestion</i>, n°79, p.19-41 (en collaboration avec Amans P.) [COM 15] - 7 - 2007-Vers des indicateurs de la qualité de la relation de service - Le cas de l'accompagnement des créateurs d'entreprise, <i>16ème Conférence Internationale de Management Stratégique</i> , Montréal, juin, 26 p. (en collaboration avec Amans P.). [COM 17] - 2008 - Indicateurs de qualité et contrôle des entreprises de services : le cas des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise, <i>29ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, La comptabilité, le contrôle et l'audit, entre changement et stabilité</i> , Cergy Pontoise, mai, 22 p. (en collaboration avec Amans P.). [COM 20] - 2009 - Indicateurs de qualité et contrôle des entreprises de services : le cas des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise, <i>30ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité</i> , Strasbourg, 27-29 mai, 19 p. (en collaboration avec Amans P.). [COM 22] - 2010 - Des paradoxes générateurs de compétences, <i>Journée de recherche « Les relations entre associations et collectivités territoriales : vers quel avenir ? »</i> , Orléans, 27 mai, 15 p.

Tableau 10 – La correspondance entre les questions traitées et la diffusion des travaux (suite et fin)

<p>L'évaluation de la performance quant à elle a également donné lieu à diffusion : [ART 3], [ART 4], [ART 5], [ART 6], [ART 7], [ART 8], [COM 4], [COM 6], [COM 9], [COM 12], [COM 13], [COM 14], [COM 19], [COM 24].</p> <p>Les articles cités explicitement lors du chapitre 3 sont les suivants :</p> <p>[ART 3] - 2004 - Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, <i>Management local, de la gestion à la gouvernance</i>, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430.</p> <p>[ART 4] - 2005 - De pratiques de GRH inadaptées... à des ajustements des RH par la pratique, <i>Revue Internationale sur le Travail et la Société</i>, Québec, vol.3, n°2.</p> <p>[ART 5] - 2006 - La compatibilité de deux modes d'adaptation à la complexité : par un indicateur de performance et par les compétences, <i>Revue Sciences de Gestion</i>, n° 53, p. 103-123 (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>[ART 6] - 2007 - La spécificité des départements d'outre-mer, <i>La décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion</i>, sous la direction de Rihal H. et Long M., Les travaux du centre d'études et de prospective, La Documentation Française, Paris, p.47-51.</p> <p>[ART 8] - 2010 - Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, <i>Revue Management et Avenir</i>, n° 40, p.44-59.</p> <p>[COM 6] - 2004 - Les normes entre simplification et complexification : le cas de la fréquentation muséale et des sorties du dispositif RMI, <i>25^{ème} Congrès de l'Association Française de Comptabilité</i>, Orléans, 12-14 mai 2004, 22 p. (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>[COM 12] - 2006 - The Control of Complex Organizations and Operational Performance Measures : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, <i>The 8th Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference</i>, 10-12 July, Cardiff (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>Les articles qui suivent ont été cités dans le chapitre 4 :</p> <p>[ART 5] - 2006 - La compatibilité de deux modes d'adaptation à la complexité : par un indicateur de performance et par les compétences, <i>Revue Sciences de Gestion</i>, n° 53, p. 103-123 (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>[ART 6] - 2007 - La spécificité des départements d'outre-mer, <i>La décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion</i>, sous la direction de Rihal H. et Long M., Les travaux du centre d'études et de prospective, La Documentation Française, Paris, p.47-51.</p> <p>[ART 7] - 2008 - La performance entre construit social et indicateur simplifié, <i>Finance, Contrôle, Stratégie</i>, vol. 11, n°3, p.45-63 (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>[COM 14] - 2006 -Controlling Complex Organizations on the Basis of an Operational Performance Measure : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, <i>International Association for Accounting Education and Research, 10th World Congress of Accounting Education</i>, Istanbul, Turkey, 9-11 Nov. (en collaboration avec Amans P.).</p> <p>Un article est en cours de révision sur ce thème : La cybernétique entre représentations simple et complexe, <i>Entre simplification et complexification : quelles représentations des systèmes de gestion ?</i>, sous la direction de Naro G. et Travaillé D. (en collaboration avec Amans P., Bonache A et Moris K.).</p> <p>La coordination de l'action publique pour la performance implique l'utilisation d'outils et de méthodes de gestion. Le New Public Management notamment préconise l'importation d'outils issus du secteur privé. Au-delà des outils évaluatifs, dont je viens d'évoquer la diffusion, d'autres pistes de recherche ont été évoquées dans ce mémoire, diffusées pour l'instant dans la [COM 24], citée explicitement dans cette partie 2.</p> <p>[COM 24] - 2011 - Comptabilité et secteur public local : le cas des immobilisations corporelles, 32^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Montpellier, mai, 22 p. (en collaboration avec Amans P. et Letort F.).</p> <p>Sur ce thème un article est en cours d'écriture : Le sens de la transposition de la comptabilité privé à la comptabilité publique : le cas du traitement des immobilisations corporelles dans le secteur public local, <i>Politiques et Management Public</i> (en collaboration avec Amans P.).</p>

Une pensée de chercheur est une pensée en marche, qui peut mener de front plusieurs projets. Ces derniers peuvent s'articuler, être concurrents les uns des autres, s'avérer être complémentaires etc. De nombreuses surprises contribuent à la richesse de ce métier. Par exemple un terrain peut s'ouvrir ou se fermer de façon impromptue. Le chercheur peut être, pendant un certain temps, pris par des activités administratives. Une collaboration peut prendre du temps à se mettre en place, puis peut accélérer un projet. Ces raisons, d'ordre plutôt pratique, rendent l'activité de recherche cyclique. D'autres raisons, d'ordre plutôt méthodologique, ont le même effet : une méthode d'investigation peut nécessiter plus de temps, s'avérer inefficace, ou encore peut porter ses fruits plus rapidement que prévu. Enfin, des raisons, plutôt conceptuelles cette fois, vont avoir elles aussi des incidences sur l'activité du chercheur : des explorations théoriques peuvent nécessiter des approfondissements ou venir, de manière inattendue, éclairer un autre objet de recherche. Les limites de mes travaux sont donc, de fait, vues comme un inachèvement inéluctable, car inhérent à toute recherche. Elles constituent autant de voies possibles de prolongements qui d'ailleurs ont été exposées dans ce mémoire. Ces prolongements vont maintenant être récapitulés sous une forme plus synthétique dans les lignes qui suivent.

L'incidence des préconisations proposées sur l'action publique et sa performance

L'étude sur la performance de l'action publique m'a amenée à proposer des préconisations aux acteurs d'un réseau interorganisationnel dans le champ de l'action sociale. Cette recherche s'est terminée au moment où certaines d'entre elles étaient mises en œuvre. La recherche a donc eu un effet transformateur sur ce réseau. Elle visait à en améliorer la performance. Cela a-t-il été le cas ?

Afin de le savoir, je prévois de revenir sur ce terrain avec lequel j'ai conservé des contacts. La triangulation méthodologique est envisagée. Un retour historique permettra tout d'abord de reconstituer les modalités de mise en œuvre des préconisations. Des entretiens viendront compléter la lecture des comptes-rendus et bilans d'activité. Puis, la construction de nouvelles cartes cognitives permettra de déceler d'éventuels changements dans les modélisations de la performance. Enfin, une comparaison entre ce réseau et un autre, qui lui était relativement identique au moment de la première recherche et qui n'a pas mis en œuvre les préconisations, pourra être effectuée au moyen d'observations ainsi que par l'utilisation de la cartographie cognitive. Ce dispositif permettra, in fine, d'obtenir une image de la performance de ce réseau que l'on pourra confronter à celle d'un autre. Je me pencherai aussi sur les indicateurs de performance utilisés par les deux réseaux, leur teneur ainsi que leur niveau. L'une des difficultés ici sera bien de tenir compte des éléments de contexte, qui auront pu avoir une incidence sur le réseau étudié et sa performance. La comparaison avec l'autre réseau évoluant dans le même contexte permettra de dépasser cette difficulté.

L'évaluation de la qualité des interactions pour une éventuelle performance

Cette évaluation de la qualité des interactions est l'approfondissement de l'étude plus particulière de la relation de coproduction de service, mais aussi de l'étude des relations partenariales. Ce prolongement devrait permettre d'avancer sur la question, toujours ouverte, de la relation entre qualité des interactions et performance. L'hypothèse explorée est la suivante : ces deux éléments, qualité des interactions et performance, sont liés par une relation positive. Pour l'instant, la détection de la qualité s'avère incomplète, mais la méthode pour obtenir les critères d'évaluation est clarifiée.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'étude de la relation de coproduction de service, les critères utilisés par l'utilisateur pour juger de la qualité ont été détectés. Mais les poids respectifs de ces critères dans l'évaluation de la qualité restent à déterminer. Une étude quantitative, pour laquelle un questionnaire est en cours d'élaboration, permettra de répondre à cette question. Afin d'évaluer la qualité de la relation, manquent en outre les critères utilisés par les accompagnants. La démarche utilisée auprès des usagers sera dupliquée auprès d'eux. La performance de la relation étant coproduite, il est en effet nécessaire de la co-évaluer et donc de travailler à partir des interprétations de la qualité émanant des différents protagonistes de la relation. Leurs critères décelés il deviendra possible alors d'évaluer la relation de service, en croisant les différentes interprétations. Un terrain, dans le domaine de la création d'entreprise, est prêt à m'accueillir pour travailler sur l'ensemble de ces questions.

En outre, sur ce volet de l'évaluation de la qualité des services, l'un des projets auquel je vais participer dans les années à venir concerne la création d'un observatoire du patrimoine. L'équipe de recherche devrait être composée de juristes publicistes et d'une sociologue. Je serai plus particulièrement chargée de l'axe de la performance. Parmi les dispositifs que nous allons mettre en place, figure l'élaboration de critères permettant de mesurer la qualité des services proposés dans le domaine de la culture. L'objectif est de parvenir à des indicateurs de performance. L'approche sera multi-acteurs : elle concernera les usagers, les prestataires de service ainsi que les bailleurs de fonds.

La recherche sur la qualité de la relation de service est l'examen spécifique d'un type d'interactions interindividuelles. Je me suis penchée sur l'étude d'un deuxième type d'interactions interindividuelles : celles de partenaires dans une relation coopérative. Des éléments permettant de juger de la qualité de cette dernière ont été décelés. Mais les entretiens réalisés ne sont pas arrivés à saturation, pour l'obtention de laquelle de nouveaux entretiens sont nécessaires. Le poids de chacun de ces critères dans l'appréhension de la qualité devra ensuite être mesuré. Cette pondération pourra être obtenue au

moyen d'une étude quantitative. Après un test final, ces critères devraient permettre d'évaluer la qualité de la relation coopérative.

A l'issue de ces études, la détermination de la qualité devrait disposer d'indicateurs. Le chantier suivant sera celui de l'examen du lien entre qualité et performance.

La recherche d'une meilleure compréhension de l'action publique par l'apport de nouvelles grilles de lecture

Ainsi que je l'ai développé dans le 3.1.2., l'intégration des théories du pouvoir devrait permettre d'accroître la compréhension de l'action publique et de sa performance. Cette approche conceptuelle préconise de se pencher sur les stratégies des acteurs et de leurs coalitions. De telles stratégies peuvent en effet être considérées comme capables de structurer l'action publique, à la fois dans le choix de ses finalités, de ses objectifs, mais aussi de la forme des actions à engager comme des résultats sur lesquels il sera important de se pencher. Parmi les acteurs et groupes d'acteurs à examiner, j'en retiendrai dans un premier temps deux, au regard de la configuration des organisations publiques et des incidences potentielles de cette configuration sur l'action publique : les élus et les cadres de la fonction publique. Très synthétiquement, les élus ont pour mission de porter l'intérêt général, les cadres de la fonction publique quant à eux doivent proposer les solutions techniques. Ces deux catégories d'acteurs ont une forte incidence potentielle sur la performance de l'action publique, car ils contribuent grandement à la construire en intervenant, notamment, sur son armature, même si les politologues comme les sociologues ont depuis longtemps montré que les rôles qu'ils sont censés tenir peuvent différer de ceux qu'ils ont dans la réalité. Plusieurs approches complémentaires sont envisageables ici et s'appuieront notamment sur les travaux de Huron, qui a plus particulièrement travaillé sur le maire « entrepreneur » (1999, 2010).

D'abord une recherche pourrait étudier le couple formé par le cadre technicien et l'élu. Leur relation est censée être partenariale voire coopérative. Mais qu'en est-il en fait ? Il s'agira ici d'examiner les sources de pouvoir de chacun des protagonistes du couple, mais aussi les modes de coordination de ce dernier. L'hypothèse testée sera, in fine, que la qualité de la relation a un effet potentiel sur l'action publique et sur sa performance. Une deuxième étude pourrait se pencher sur les compétences techniques des élus au regard des dossiers dont ils ont la charge. L'expertise technique d'un élu sur ces dossiers est-elle génératrice de performance ? La question se pose, car une compétence technique experte peut constituer pour l'élu une source de pouvoir complémentaire au pouvoir formel qu'il détient déjà. Cette compétence technique peut compléter harmonieusement celle du cadre territorial, mais peut également venir en concurrence de la source de pouvoir, technique, que ce dernier détient. Ainsi, cette double compétence technique pourrait être une source de conflit, ou encore un ancrage pour la création d'une

coalition élu-technicien. A l'inverse, le manque de compétence technique de l'élu sur les dossiers dont il a la charge pourrait être considéré comme une source de performance, car cela pourrait lui permettre de tenir son rôle et de laisser les aspects techniques au cadre de l'action publique. Cela pourrait également être une source de contre-performance, car si l'élu ne connaît rien aux dossiers, il serait susceptible s'en désintéresser totalement, ou encore il pourrait prendre des décisions irréalistes en pratique. Cette deuxième étude est d'ailleurs complémentaire à la première car les compétences de l'élu et leur articulation avec celles du cadre technicien auraient toutes deux une incidence sur la qualité de la relation qu'ils entretiennent. Enfin, une troisième étude, elle aussi centrée sur les élus, serait axée sur les effets du calendrier électoral sur leurs décisions. Une hypothèse à explorer serait que les élus sont susceptibles de prendre des décisions électoralistes à des fins politiciennes, pour conserver le pouvoir. Il conviendrait donc également de se demander si ces décisions pourraient être sources de mauvaises performances.

Dans les organisations publiques, le pouvoir est détenu par des individus ou des coalitions qui ont des intérêts potentiellement divergents et peuvent ne pas s'accorder sur la modélisation des relations de cause à effet des processus de prise de décision (sur ce sujet voir notamment Cohen et al., 1972 ; March, 1978, 1987 ; Sfez, 1992). Du point de vue du contrôle, la modélisation proposée par Fabre (2013), prenant appui principalement sur Hofstede (1978, 1981) et Burchell et al. (1980), pourra être également mobilisée. Hofstede décrit des modes de contrôle dont la pertinence dépend de différents éléments inhérents aux objectifs et à leur ambiguïté, aux résultats et à leur possible quantification, à la prévisibilité des effets des actions et à la répétitivité éventuelle de l'activité. Burchell et al., quant à eux, ont travaillé sur les rôles attribués à la comptabilité en fonction de l'incertitude plus ou moins forte relative aux objectifs et aux processus de transformation. Fabre (2011) croise dans une matrice d'une part l'incertitude éventuelle sur la modélisation des relations de causes à effets et, d'autre part, l'incertitude ou le désaccord sur les objectifs, éléments qui peuvent être soit faibles soit élevés. Des modèles de prises de décisions comme des systèmes comptables associés sont proposés dans chaque quadrant de la matrice. Cette modélisation pourra apporter une grille de lecture complémentaire, afin d'accroître la compréhension de l'action publique et de ses modes de coordination.

Le développement d'outils pour améliorer les compétences sources de performance

Parmi les leviers décelés pour améliorer la performance des dispositifs étudiés, figurent les compétences individuelles et collectives. La gestion des ressources humaines est relativement absente dans le développement de ces compétences qui se déploient dans les réseaux interorganisationnels. Quels outils proposer aux gestionnaires des ressources humaines ? Sur quel périmètre organisationnel,

voire interorganisationnel, pourrait ou devrait s'exercer leur action ? Et, in fine, ces préconisations auront-elles l'effet voulu sur le développement des compétences ?

Sur la question du périmètre d'intervention, l'apport d'un juriste permettra de fixer des limites. En effet si, comme je le suppose, les financeurs sont les seuls susceptibles d'avoir les moyens de mettre en œuvre une telle gestion des ressources humaines, il ne faut pas éluder la question, notamment, de la gestion de fait des satellites. Une expérimentation pourrait être menée avec la collaboration d'une collectivité territoriale souhaitant engager une telle démarche. Sur un réseau donné, il sera alors possible de proposer des outils de gestion des ressources humaines afin de développer les compétences individuelles et collectives. La mise en place de ces outils, comme l'évaluation de leurs résultats, fera l'objet d'une prochaine recherche. L'utilisation d'un indicateur unique pour évaluer la contribution des ressources humaines à la performance reste une question ouverte. L'une des hypothèses explorée à l'heure actuelle, avec Pascale Amans et Pascal Fabre, est qu'un indicateur unique pourrait être utilisé afin de communiquer, notamment auprès de l'apporteur de ressources. Cet indicateur est en outre susceptible de donner des indices sur la performance. Les acteurs sauraient utiliser l'indicateur pour déceler la performance mais aussi pour signaler la non-performance. Une prochaine recherche sera nécessaire pour confirmer ou infirmer ces hypothèses complémentaires les unes des autres.

Ces pistes théoriques que je viens d'exposer n'ont pour l'instant pas été exploitées dans mes travaux. Elles sont autant d'éclairages conceptuels complémentaires que je souhaite explorer dans un proche avenir. Je terminerai cette conclusion en me penchant sur la curiosité suivante : mes activités et performances entrent dans le thème même de mes recherches. Je participe en effet à l'action publique et suis moi-même mise au défi de la performance.

Le chercheur au défi de sa performance

L'indicateur utilisé actuellement pour mesurer la performance du chercheur se concentre sur une seule de ses activités : la diffusion (voir à ce sujet Bessire et Fabre, 2011). L'utilisation d'un indicateur relativement simple, de type volumique, a d'ailleurs fait l'objet du 4.2.1. de ce mémoire. L'on pourrait arguer qu'un tel indicateur, unique et relativement simple, unanimement critiqué et utilisé, permet in fine le contrôle de l'université. L'utilisation de cet indicateur soulève la question de la capacité de ce dernier à évaluer la contribution des acteurs à la performance collective. Il présente en outre des limites pour évaluer la contribution individuelle de chaque acteur à la performance. Prenons l'exemple, fictif, d'un collègue qui aurait concentré ses efforts sur l'enseignement et l'administration de diplômes et dont l'activité de publication scientifique serait inexistante. Selon l'indicateur de diffusion, sa contribution à la

performance de l'université est nulle. L'on pourrait arguer que ce collègue contribue à la diffusion, puisqu'il permet à ses collègues chercheurs d'avoir du temps pour mener leurs activités de recherche : il les libère d'heures de cours ou de directions de diplômes. L'indicateur de diffusion pour l'ensemble de l'organisation, in fine, tiendrait compte de la participation du collègue non publiant. Mais sa contribution individuelle à la performance collective, mesurée ici par la diffusion, n'est évaluée qu'en creux. En outre, la définition de la performance induite par l'utilisation de cet indicateur reste très étroite. Une université vide d'enseignants comme de diplômés n'aurait aucun sens. Comme n'en aurait aucun une université vide de chercheurs.

Je vise pour ma part une articulation harmonieuse entre mes différentes activités d'enseignant-chercheur. L'activité de diffusion scientifique de mes travaux a été réalisée lors de congrès ainsi que par la rédaction d'articles comme le recense la partie consacrée aux publications, classées dans le tableau situé en début de cette conclusion. Un document annexe à ce mémoire propose d'ailleurs à la lecture certains de ces documents, choisis pour leur exemplarité des problématiques traitées. Pour ce qui concerne les congrès scientifiques, ils sont sélectionnés selon les thèmes abordés : de l'Association francophone de Gestion des Ressources Humaines pour les questions relatives à la gestion des ressources humaines [COM 8, 9, 21], de l'Association Internationale de Management Stratégique pour la stratégie [COM 15], de l'Association Francophone de Comptabilité pour le contrôle [COM 6, 17, 20, 24], ou encore des congrès dédiés au management public [COM 1, 2, 3, 4, 18, 19, 22] etc. Après les congrès, les communications ont été soumises et publiées dans des ouvrages collectifs et des revues scientifiques.

Cette activité de diffusion scientifique est articulée avec celle de diffusion auprès de praticiens, actuels ou futurs, et donc avec l'activité d'enseignement. La diffusion est donc double, vers la communauté scientifique et vers les organisations concernées par les recherches. Pour ces dernières, en plus de la communication des résultats lors du compte-rendu de la recherche à l'organisation partenaire, j'utilise mes recherches comme supports de cours, actuellement auprès d'étudiants de tous niveaux, de la première année d'IUT au niveau Master 2. Par exemple, la recherche portant sur la qualité de la relation de service du programme 4 a été diffusée par les canaux scientifiques et m'a permis, également, de monter des études de cas pour un cours de marketing public, une illustration en est donnée dans le 4.1.2. J'entends donc aussi mon rôle comme celui d'une traductrice, veillant à diffuser mes recherches auprès de publics différents. L'un des défis est de traduire sans distordre le sens, de simplifier sans devenir simpliste, de trouver un juste milieu. Cette activité de diffusion est aussi soumise au préalable indispensable : mener des recherches, de fait avoir le temps de la réflexion, prendre le temps du terrain, de la collaboration.

L'articulation entre les différentes activités, complémentaires, est difficile car ces mêmes activités peuvent entrer en concurrence les unes avec les autres. Elles sont en coopération. Il me serait difficile voire impossible de choisir une seule de ces activités, car cela se ferait fatalement au détriment des autres. De par leur variété, elles constituent pour moi tout l'intérêt de notre métier. Leur articulation fait leur richesse. Les mener en complémentarité est tout le défi auquel nous faisons face, même si nous devons faire un arbitrage permanent entre elles. D'un point de vue humain, il est particulièrement enthousiasmant de trouver une cohérence à son travail. Je construis cette cohérence en articulant ces activités, car ainsi mon travail d'enseignant-chercheur a du sens. Ces activités sont très intimement imbriquées les unes dans les autres et forment un tout. Les éléments de ce 'tout' sont certes séparables. Mais les séparer reviendrait à démembrer un tout qui est supérieur à leur somme, à avoir une approche additive d'une performance systémique.

BIBLIOGRAPHIE

- Agathocléous A (1997), De la prise en compte de l'utilisateur à la performance globale, *BBF Paris*, T.43, n°1, p.24-29.
- Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno (2006), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Textes rassemblés par le Centre de sociologie de l'innovation, laboratoire de sociologie de Mines ParisTech, Les Presses, « Sciences sociales », Paris.
- Amintas A. (1999), Contrôle de gestion et sociologie des organisations: les règles et les jeux, *Faire de la recherche en contrôle de gestion ? - De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.173-185.
- Archias P. (2002), Le travail des entrepreneurs de médiation comme témoin des tensions entre règles d'organisation et processus pragmatique de coordination, *Colloque "L'action publique au travail"*, Paris, 30 et 31 oct., 11 p.
- Ashby W. (1957), *Introduction à la cybernétique*, Dunod.
- Atkinson A A., Waterhouse J M., Wells R B. (1997), A stakeholder approach to strategic performance measurement, *Sloan Management Review*, Spring, p.25-37.
- Autissier D. (2000), Le Yield Management ou la problématique du pilotage dans les entreprises de services, *XXIème Congrès de l'AFC*, Angers.
- Autissier David, Wacheux Frédéric (2007), *Manager par le sens - Les clés de l'implication au travail*, Editions d'organisation, Eyrolles, Paris.
- Bancel-Charensol L., Jougleux M. (1997), Un modèle d'analyse des systèmes de production dans les services, *Revue Française de Gestion*, n° 113, mars-avril-mai, p. 71-81.
- Bardin Laurence (1998), *L'analyse de contenu*, Presses Universitaires de France, Le psychologue, Paris.
- Batazzi C., Alexis H. (2000), Apprentissage organisationnel: une approche structurale et manageriale, *IXème Conférence Internationale de Management Stratégique, "Perspectives en Management Stratégique"*, Montpellier, 24-25-26 mai, 18 p.
- Becker Howard S. (1998), *Tricks of the Trade: How to Think About Your Research While You Are Doing It*, University of Chicago Press, Chicago, 232 p.
- Beer Stafford A. (1959), *Cybernetics and Management*, Management science series, John Wiley & sons, New York.
- Beer Safford A. (1966), *Decision and Control - The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, John Wiley & sons, New York.
- Bessire D. (1999), Définir la performance, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 5, vol. 2, sept., p.127-150.
- Bessire D., Fabre P. (2011), Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management public, l'exemple de la recherche en sciences de gestion, *32ème Congrès de l'AFC, Comptabilités, économie et société*, Montpellier, 10-11 mai.
- Bionbi Y., Chatelain-Ponroy S., Sponem S. (2008), De la quantification comptable et financière dans le secteur public: promesses et usages de la gestion par les résultats, *Politiques et Management Public*, vol.26, n°3, nov., p.113-125.
- Bougon M. G., Komocar J. M. (1994), Façonner et diriger la stratégie - Approche holistique et dynamique, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.57-80.
- Bougon M. G., Weick K, Binckhorst D. (1977), Cognition in Organizations : An Analysis of the Utrecht Jazz Orchestra, *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, p.666-639.
- Bourguignon A. (1995), Peut-on définir la performance ?, *Revue française de comptabilité*, n°269, p.61-66.
- Bourguignon A (1997), Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable: l'exemple de la performance, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, T.3, vol.1, mars, p.89-101.

- Bourguignon A., Jenkins A. (2004), Changer d'outils de contrôle de gestion? De la cohérence instrumentale à la cohérence psychologique, *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 7, n°3, sept., p. 31-61.
- Bourguignon Annick (2006), *Les instruments de gestion au risque de la réification*, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de Gestion, Université Paris-Dauphine, 90 p.
- Bourguignon A., Saulpic O., Zarowski P. (2005), "Le coût unitaire, ce n'est pas ma priorité" - Le difficile passage de la performance sociale à la performance économique dans une entreprise du secteur public, *Revue de gestion des Ressources Humaines*, n°57, juil.-août-sept., p.42-61.
- Brechet J.-P., Desreumaux A. (2002), Sciences de gestion et pratiques de management - Le cas du management stratégique, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.7-22.
- Bressolles G. (2002), La qualité de service: conceptualisation et mesure, questions en suspens et pratiques manageriales, *XVIèmes journées nationales des IAE*, Paris, 10-12 sept., 13 p.
- Burchell S., Clubb C., Hopwood A., Hughes J., Nahapiet J. (1980), The Roles of Accounting in Organizations and Society, *Accounting, Organizations and Society*, vol.5, n°1, p.5-27.
- Calori R. (2000), Ordinary theorists in mixed industries, *Organization Studies*, 21/6, p.1031-1057.
- Charreire S., Huault I. (2001), Le constructivisme dans la pratique de recherche: une évaluation à partir de seize thèses de doctorat, *Finance, Contrôle, Stratégie*, Editions Economica, vol.4, n°3, sept., p.31-55.
- Chatelain Stéphanie (2008), *Le contrôle de gestion dans les bureaucraties professionnelles non lucratives - une proposition de modélisation*, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de Gestion, Université Paris Dauphine, 116 p.
- Chappoz Y., Pupion P.-C. (2013), Valeurs de service public et performance, *Revue Gestion et Management Public*, n°4, juin/juillet, p.2-3.
- Chevallier J. (1997), La gestion publique à l'heure de la banalisation, *Revue Française de Gestion*, p.26-37.
- Chiapello E. (1996), Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence: un essai d'organisation de la littérature, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, T. 2, vol. 2, p.51-74.
- Cliquet Gérard, Orange Gérald (2002), *Organisations privées, organisations publiques*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen.
- Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972), A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, March, p.1-25.
- David A. (1996), L'aide à la décision entre outils et organisation, *Entreprise et Histoire*, n°13, Déc., p.9-26.
- David A. (2001), Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, coordonné par Albert David et al., Editions Vuibert, Paris, p.83-110.
- David A, Hatchuel A (2007), Des connaissances actionnables aux théories universelles en sciences de gestion, *XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique, AIMS*, Montréal, 6-9 juin, 21 p.
- David Albert, Hatchuel Armand, Laufer Romain (2012), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion, éléments d'épistémologie de la recherche en management*, MINES Paris Tech, Paris.
- Dohou A., Berland N. (2007), Mesure de la performance globale des entreprises, *28ème congrès de l'AFC*, 23-25 mai, Poitiers, 22 p.
- Dubois Pierre-Louis, Dupuy Yves (2007), *Connaissance et management*, Economica, Paris.
- Dupuich-Rabasse F., Zarifian P. (2001), La compétence des collectifs de travail à l'épreuve des technologies de l'information et de la communication, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.1, La GRH dans/et/ou la société de l'information*, Liège, septembre 2001, p.527-541.
- Dupuy Y. (2007), Contrôlabilité des organisations et principe de variété requise, *Connaissance et management*, coordonné par Pierre-Louis Dubois et Yves Dupuy, p.33-41.

- Dupuy Y., Malo J.-L., Teller R. (2000), Recherches et pratiques en comptabilité, contrôle et audit, *Recherches et pratiques en Gestion*, IAE, 15èmes Journées Nationales Bayonne-Biarritz, coordonné par Bruno Amann, Yves Dupuy, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, Paris, p.29-41.
- Dupuy Y., Naro G. (2009), La globalisation des normes manageriales: une crise dans la crise ?, *Cahier de recherche Tétranormalisation*, ISEOR, Lyon, p.14-16.
- Durrande-Moreau A. (2002), La clientèle multiple en marketing: proposition de typologie, *XVIèmes journées nationales des IAE*, Paris, 10-12 sept., 10 p.
- Eggrickx A (1999 [2]), Une illustration de l'approche conventionnaliste : le cas des Chambres de Commerce et d'Industrie, *VIIIème conférence internationale de management stratégique*, AIMS, 18 p.
- Eggrickx A. (2012), Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme: le cas de la LOLF, *Management et Avenir*, vol.4, n°54, p.61-82.
- Eiglier P., Langeard E. (1987), *Servuction, le marketing des services*, Mc Graw-Hill, Paris.
- Eiglier P., Langeard E. (1994), Relation de service et marketing, *Décisions Marketing*, n°2, mai-août, p.13-21.
- Fabre Pascal (2005), *Le contrôle des associations par les villes françaises : étude comparative portant sur les secteurs sport, culture et prévention de la délinquance*, Thèse en Sciences de Gestion, Faculté Droit-Economie-Gestion, Université d'Orléans.
- Fabre Pascal (2011), *Contrôler l'incontrôlable ? Le cas des organisations publiques autonomes*, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de Gestion, Université Paul Verlaine, Metz.
- Fabre Pascal (2013), Le "doyen contrôleur des coûts": outils de gestion et allocation des ressources dans la gouvernance des universités, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, à paraître, 24 p.
- Friedberg Erhard (1993), *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Editions du Seuil.
- Gervais M., Thenet G. (2002), Comment évaluer la productivité dans les activités de service ?, *Sciences de gestion et pratiques managériales*, Réseau des IAE, Economica, Gestion, p. 191-198.
- Ghiglione Rodolphe, Matalon Benjamin (1991), *Les enquêtes sociologiques - Théories et pratiques*, Collection U, Série "sociologie", Armand Collin Editeur, Paris.
- Giauque D., Resenterra F., Siggen M. (2010), Manager par le sens ou par l'incitation? Résultats provenant d'organisations publiques cantonales et municipales suisses, *Congrès de la Société Québécoise de Sciences Politiques*, 20-21 mai, Québec, 30 p.
- Giddens Anthony (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press, Berkeley.
- Giordano Sophie (2001), *Comptabilité et réseaux inter-entreprises: un essai de conceptualisation et d'instrumentation du lien entre transaction et relation*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Dupuy, Université de Montpellier II, IAE.
- Giordano S., Dupuy Y., Eggrickx A., Guibert N. (1999), Network Performance: A Monography, *Industrial and Purchasing Conference*, 8 p.
- Giordano Y. (2003), Les spécificités des recherches qualitatives, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.11-39.
- Glaser Barney G., Strauss Anselm (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Pub., Chicago.
- Drucker-Godard A., Fouque T., Gollety M., Le Flanchec A. (2013), Le ressenti des enseignants-chercheurs: un conflit de valeurs, *Revue Gestion et Management Public*, n°4, juin/juillet, p.4-22.
- Gomez P.-Y. (1997), Economie des conventions et sciences de gestion, *Encyclopédie de Gestion*, Economica, Paris, p. 1060-1072.

- Halgand N. (1999), Au cœur du contrôle: les représentations, Faire de la recherche en contrôle de gestion? *De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.31-49.
- Hatchuel A., Weil B. (1992), *L'expert et le système, suivi de quatre histoires de systèmes-experts*, Economica, Paris, 263 p.
- Hirtzlin I. (1999), La coopération entre organisations comme indicateur de la performance publique : exemple du secteur de la santé, *Politiques et Management Public*, vol. 17, n°3, p.107-128.
- Hofstede G. (1978), The Poverty of Management Control Philosophy, *Academy of Management Review*, vol.3, n°3, July, p.450-461.
- Hofstede G. (1981), Management Control of Public and Not-for-profit Activities, *Accounting, Organizations and Society*, vol.6, n°3, p.193-211.
- Hopwood Anthony G. (1974), *Accounting and Human Behavior*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 213 p.
- Hood C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, vol.69, Spring, p.3-19.
- Hood C. (1995), The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, n°2/3, p.93-109.
- Huron David (1999), *Le maire entrepreneur politique - Analyse dans les communes de plus de 20.000 habitants*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction des Professeurs Jacques Spindler et Robert Teller, Université de Nice, IAE.
- Huron David (2010), *Le New Public Management en France: vers un management public post-moderne ?*, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Robert Teller, Université de Nice, IAE.
- Kalika M. (1985), L'efficacité des entreprises est-elle liée à leur structure ?, *Revue Française de Gestion*, janvier-février, p.93-104.
- Kasanen E., Lukka K., Siitonen A. (1993), The Constructive Approach in Management Accounting Research, *Journal of Management Accounting Research*, p. 243-264.
- Lamarche T. (2000), Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau, *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, sept., p. 1-19.
- Lande E., Rocher S. (2008), Apports et difficultés de l'introduction de la comptabilité d'exercice dans le secteur public, *La Revue du Trésor*, n°12, déc., p.921-928.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Lawrence Paul, Jay Lorsch (1994), *Adapter les structures de l'entreprise*, Les Editions d'Organisation, 2ème tirage, © 1986 Harvard Business School Press, traduction autorisée de Organization and Environment, 1ère édition aux Editions d'Organisation, 1974 , 237 p.
- Le Duff R. (1996), État de l'art - management public, État de l'art - État des thèses, *XIIIème journées nationales des IAE*, ESUG Toulouse, FNEGE, p.232-263.
- Le Duff R, Orange G. (2000), Du management public au management affectif, ou de la rationalisation à la cohérence, *Recherches et pratiques en Gestion, IAE, 15èmes Journées Nationales Bayonne-Biarritz*, coordonné par Bruno Amann, Yves Dupuy, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, Paris, p.113-145.
- Lorino Philippe (1995), *Comptes et récits de la performance*, Les Editions d'Organisation, Paris.
- Lorino P. (1999), A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, vol. 17, sept., n°2, p.21-34.
- Lorino P. (2001), Le Balanced Scorecard revisité: dynamique stratégique et pilotage de performance, *Colloque de l'Association Française de Comptabilité*, 19 p.
- Louart P. (1997), Structures organisationnelles: vers un continuum public -privé, *Revue Française de Gestion*, vol. 115, p.14-25.

- Louart P. (2000), Territoires et problématiques de la recherche en Gestion des Ressources Humaines, *Recherches et pratiques en Gestion, IAE, 15èmes Journées Nationales Bayonne-Biarritz*, coordonné par Bruno Amann, Yves Dupuy, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, Paris, p.59-85.
- Maillard J. de (2000), Le partenariat en représentations: contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées, *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, sept., p.21-41.
- Malleret V. (2003), Le contrôle de gestion des services, *Le contrôle de gestion*, in H. Löning (eds), Dunod, Paris, p. 179-201.
- Malleret V. (2006), La création de valeur par les services: une étude empirique dans les PMI, *Finance Contrôle Stratégie*, vol.9, n°3, sept., p.67-104.
- March J. G. (1962), The Business Firm as a Political Coalition, *Journal of Politics*, 24, p.662-678.
- March J. G. (1978), Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice, *Journal of Economics*, 9, p.587-608.
- March J. G. (1981), Footnotes to Organizational Change, *Administrative Science Quarterly*, 26, p.563-577.
- March James G. (1987), Ambiguity and Accounting: The Elusive Link between Information and Decision Making, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 2, Issue 12, p.153-168.
- March J.G. (1991), Le pouvoir du pouvoir, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.33-68.
- March J. G., Olsen J. P. (1975), The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity, *European Journal of Political Research*, vol. 3, p.147-171.
- Martin D. P., Rainelli-Le Montagner H. (2002), Pour une approche compréhensive des sciences de gestion, *Sciences de gestion et pratiques manageriales, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion*, Paris, p.145-153.
- Mintzberg Henry (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris.
- Mintzberg Henry (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris.
- Morin Edgar (1994), *La complexité humaine*, Collection Champs, Série l'Essentiel, Flammarion, Paris.
- Moulière Monique, Rivard Thierry, Thalineau Alain (1999), *Vivre le RMI des deux côtés du guichet*, Editions la Découverte et Syros, Collection alternatives sociales.
- Muller Pierre (1998), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris.
- Naro G. (1999), Contrôle de gestion et gestion des ressources humaines : perspectives de recherche, *Economies et Sociétés, Sciences de Gestion*, vol. 26-27, p.527-555.
- Orange G. (2002), L'affectif au service du non-marchand public et privé, *Organisations privées, organisations publiques*, coordonné par Gérard Cliquet et Gérald Orange, p.231-255.
- Parasuman A., Zeithaml Valarie A., Berry Leonard L. (1988), SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, *Journal of Retailing*, vol.64, n°1, p. 12-40.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, 2ème Edition, Oxford University Press, Oxford
- Pollitt Christopher, Dan Sorin (2011), *The Impacts of The New Public Management in Europe: A Meta-Analysis*, European Commission, Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, COCOPS Work Package 1, www.cocops.eu, 68 p.
- Pontier Jean-Marie (1996), *Les services publics*, Editions Hachette, Les Fondamentaux.
- Porter M. E. (1979), How Competitive Forces Shape Strategy, *Harvard business Review*, March-April, n°2, p.137-145.
- Pujol L. (2002), Les associations ou la dialogique privé-public, *Organisations privées, organisations publiques*, coordonné par Gérard Cliquet et Gérald Orange, p. 258-265.

- Rocher S. (2007), De l'implantation à l'appropriation d'une innovation comptable dans le secteur public local: une approche interactionniste, *28ème Congrès de l'AFC, Comptabilité et environnement*, Poitiers, 23-25 mai, 36 p.
- Sabadie W. (2000), Le droit des usagers à la justice et à la qualité du service public, *XVème Journées Nationales des IAE, Université de Pau et des Pays de l'Adour*, 16 p.
- Salancik G. R. (1995), Review Essay - Wanted: A Good Network Theory of Organization, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, p.345-349.
- Santo Viriato Manuel, Verrier Pierre Eric (1993), *Le management public*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris.
- Sfez Lucien (1992), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 4ème édition.
- Strauss Anselm C., Corbin Juliet M. (1990), Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques, Sage Publications, Newbury Park.
- Teller R. (1996), Évolution des travaux de recherche en comptabilité, *Journée « recherche en gestion »*, FNEGE, p.83-98.
- Thorelli H.B. (1986), Networks: Between Markets and Hierarchies, *Strategic Management Journal*, vol.7, p.37-51.
- Trosa S. (2000), Christopher Politt et Geert Bouckaert: public management reform, a comparative analysis, *Politiques et Management Public*, vol.18, n°4, p.184-189.
- V.A. (2008), Numéro spécial - 25 ans de politiques et management public, *Politiques et Management Public*, vol.26, n°3, nov.
- Vailhen C.-A. (2002), De l'adaptation de méthodes privées de gestion aux services publics, *Organisations privées, organisations publiques*, coordonné par Gérard Cliquet et Gérard Orange, p.343-353.
- Vial M. (2006), Le fantasme du tout évaluer, ou assumer le travail du négatif, Contribution de la recherche en soins pour une dynamique d'efficience - Qualité des soins et économie de productions, *1ère journée nationale d'études des Instituts de formation des cadres de santé des Bouches du Rhône*, Marseille, 6 et 7 nov., 5 p.
- Voynnet Fourboul C. (2001), Le processus de (dé)codage des données qualitatives en gestion des ressources humaines, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.2, La GRH dans/et/ou la société de l'information*, Liège, septembre 2001, p.1443-1461.
- Weber Max (1991), Legal Authority in a Bureaucracy, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.119-127.
- Weick Karl E. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, Editions Mc Graw-Hill, Inc., 2ème Edition, New York.
- Weick Karl E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications.
- Weick Karl E. (1996), Drop your Tools: An Allegory for Organizational Studies, *Administrative Science Quarterly*, vol.41, n°2, p.301-321.
- Weick K. E., Quinn R. E. (1999), Organizational Change And Development, *Annual Review of Psychology*, n°50, p.361-386.

PUBLICATIONS

Dans la liste ci-dessous les 6 articles et communications figurant en gras sont ceux qui ont été choisis pour être proposés dans le document annexe à ce mémoire.

Articles dans des revues classées à comité de lecture

- [ART 9] - 5- 2010 **Critères de qualité de la relation de service : une proposition de typologie, *Revue Sciences de Gestion*, n°79, p.19-41 (en collaboration avec Amans P.)**
- [ART 8] - 4- 2010 **Auto-régulation des RH : des pistes d'action pour la GRH, *Revue Management et Avenir*, n° 40, p.44-59**
- [ART 7] - 3- 2008 **La performance entre construit social et indicateur simplifié, *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 11, n°3, p. 45-63 (en collaboration avec Amans P.)**
- [ART 5] - 2- 2006 La compatibilité de deux modes d'adaptation à la complexité : par un indicateur de performance et par les compétences, *Revue Sciences de Gestion*, n° 53, p. 103-123 (en collaboration avec Amans P.)
- [ART 4] - 1- 2005 De pratiques de GRH inadaptées... à des ajustements des RH par la pratique, *Revue Internationale sur le Travail et la Société*, Québec, vol.3, n°2

Articles dans des ouvrages collectifs

- [ART 6] - 4- 2007 La spécificité des départements d'outre-mer, *La décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion*, sous la direction de Rihal H. et Long M., Les travaux du centre d'études et de prospective, La Documentation Française, Paris, p.47-51
- [ART 3] - 3- 2004 **Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de Cueille S., Le Duff R. et Rigal J.J., Editions Dalloz, p.413-430**
- [ART 2] - 2- 2004 Cognition interorganisationnelle et performance : les cartes cognitives, instrument de recherche et outil de gestion, *Crossing Frontiers in Quantitative and Qualitative Research Methods*, sous la direction de Savall H., Bonnet M. et Peron M., ISEOR, Lyon, p.1269-1287 (en collaboration avec Briole A.)
- [ART 1] - 1- 2003 La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *Démocratie et Management Local*, sous la direction de Le Duff R. et Rigal J.J., Edition Dalloz, Paris, p.109-124 (en collaboration avec Briole A.)

Articles en cours de révision ou d'écriture

- 2013 La cybernétique entre représentations simple et complexe, *Entre simplification et complexification : quelles représentations des systèmes de gestion ?*, sous la direction de Naro G. et Travaillé D. (en collaboration avec Amans P., Bonache A et Moris K.)
- 2013 La cartographie cognitive comme outil de modélisation, *Revue de Gestion des Ressources Humaines (RGRH)*
- 2013 Le sens de la transposition de la comptabilité privé à la comptabilité publique : le cas du traitement des immobilisations corporelles dans le secteur public local, *Politiques et Management Public* (en collaboration avec Amans P.)

Communications dans des colloques avec comités de sélection

Colloques à l'international

- [COM 23] - 8- 2010 Tous gestionnaires des ressources humaines ? Le cas de réseaux d'action sociale, *Congrès de la société québécoise de science politique « Règles, acteurs et ressources politiques », Atelier Modes de gouvernance et de gestion des services publics - La GRH en quête d'identité ?*, Québec, mai, 16 p.
- [COM 15] - 7- 2007 Vers des indicateurs de la qualité de la relation de service - Le cas de l'accompagnement des créateurs d'entreprise, *16^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique*, Montréal, juin, 26 p. (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 14] - 6- 2006 Controlling Complex Organizations on the Basis of an Operational Performance Measure : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, *International Association for Accounting Education and Research, 10th World Congress of Accounting Education*, Istanbul, Turkey, 9-11 Nov. (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 13] - 5- 2006 Regulation and Operational Performance Measures : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, *A Performing Public Sector : The Second Transatlantic Dialogue*, Leuven, Belgique, 1-3 June (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 12] - 4- 2006 The Control of Complex Organizations and Operational Performance Measures : The Case of French Museums and The Case of The French Income Support Scheme, *The 8th Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference*, 10-12 July, Cardiff (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 9] - 3- 2004 Le lien entre instruments de mesure de la performance et compétences : les cas des musées et d'un dispositif d'action sociale, *La GRH mesurée !, 15^{ème} Congrès de l'Association de Gestion des Ressources Humaines*, Montréal, Tome 3, p.1243-1262 (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 8] - 2- 2004 L'approche des compétences dans la performance interorganisationnelle par l'utilisation des cartes cognitives, *La GRH mesurée !, 15^{ème} Congrès de l'Association de Gestion des Ressources Humaines*, Montréal, Tome 3, p.1847-1866 (en collaboration avec Briole A.)
- [COM 4] - 1- 2003 Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Rencontres Internationales Démocratie et Management Local*, Québec, 20-23 mai, 22 p.

Colloques en France

- [COM 24] - 16- 2011 **Comptabilité et secteur public local : le cas des immobilisations corporelles, 32^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité**, Montpellier, mai, 22 p. (en collaboration avec Amans P. et Letort F.)
- [COM 22] - 15- 2010 Des paradoxes générateurs de compétences, *Journée de recherche « Les relations entre associations et collectivités territoriales : vers quel avenir ? »*, Orléans, 27 mai, 15 p.
- [COM 21] - 14- 2009 Une modélisation des processus de performance par l'utilisation de la cartographie cognitive, *20^{ème} Congrès de l'AGRH, Méthodes émergentes et recherche en GRH*, Toulouse, sept., 25 p.

- [COM 20] - 13- 2009 Indicateurs de qualité et contrôle des entreprises de services : le cas des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise, *30^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Strasbourg, 27-29 mai, 19 p. (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 19] - 12- 2009 Quelle approche des territoires pour déceler des leviers de performance ? - Le cas des coopérations dans l'action sociale, *Politiques Publiques et Innovation dans le champ social et médico-social : quels modèles et capacité d'action ?*, Marseille, 4-5 mai, 19 p.
- [COM 18] - 11- 2008 Qualité de la relation de service : les critères utilisés par les créateurs d'entreprise pour juger de la qualité de l'accompagnement, *Premier Dialogue Euro Méditerranéen de Management Public*, Aix-en-Provence, 10-11 oct., 25 p. (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 17] - 10- 2008 Indicateurs de qualité et contrôle des entreprises de services : le cas des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise, *29^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, La comptabilité, le contrôle et l'audit, entre changement et stabilité*, Cergy Pontoise, mai, 22 p. (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 16] - 9- 2007 Une approche cognitive de la performance d'un réseau : le cas d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique, *28^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Comptabilité et Environnement*, Poitiers, mai, 25 p. (en collaboration avec Eggrickx A.)
- [COM 11] - 8- 2006 Une approche interprétative et interactionniste du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel, *Journées Nationales des IAE, Les sciences de gestion, acquis et perspectives*, Montpellier, avril, 16 p.
- [COM 10] - 7- 2005 De pratiques de GRH inadaptées... à des ajustements des RH par la pratique, *Congrès de l'Association Internationale de Recherche sur le Travail et l'Organisation*, Montpellier, juin, 23 p.
- [COM 7] - 6- 2004 La modélisation par la cartographie cognitive de la performance d'un réseau inter-institutions : le cas d'un plan local d'insertion par l'économie, *Journée de Recherche « Les approches cognitives en sciences de gestion »*, Université d'Evry Val d'Essonne, 30 sept., 28 p. (en collaboration avec Eggrickx A.)
- [COM 6] - 5- 2004 Les normes entre simplification et complexification : le cas de la fréquentation muséale et des sorties du dispositif RMI, *25^{ème} Congrès de l'Association Française de Comptabilité*, Orléans, 12-14 mai 2004, 22 p. (en collaboration avec Amans P.)
- [COM 5] - 4- 2004 Cognition interorganisationnelle et performance : les cartes cognitives, instrument de recherche et outil de gestion, *First International Co-Sponsored Conference Research Methods Division Academy of Management - Crossing Frontiers in Quantitative and Qualitative Research Methods*, Lyon, 18-20 mars, 18 p. (en collaboration avec Briole A.)
- [COM 3] - 3- 2002 Dispositif, système ou réseau ? Le pilotage de la performance interorganisationnelle, *Colloque « L'action publique au travail »*, Paris, 30 et 31 oct., 12 p.

- [COM 2] - 2- 2001 Performance et compétences dans la coproduction de l'insertion sociale : le pilotage et les réseaux d'acteurs, *11^{ème} Colloque Politiques et Management Public, Reconfigurer l'action publique : Big bang ou réforme?*, Nice, oct., 26 p. (en collaboration avec Briole A.)
- [COM 1] - 1- 2001 La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *La démocratie et le management local*, 5^{èmes} Rencontres, Bayonne, 6 et 7 sept., 19 p. (en collaboration avec Briole A.)

Autres Colloques

- 2- 2009 Invitée à animer la table ronde «Le suivi, côté opérateurs : entre traitement de masse et suivi personnalité », *Pro'crea, 2^{ème} Congrès des Acteurs, «Création et transmission d'entreprise»*, Palavas-les-Flots, 19 et 20 oct.
- 1- 2008 Quels critères pour juger de la qualité de l'accompagnement des créateurs d'entreprise ?, *Congrès des Acteurs, «Vers un accompagnement réussi de la création et de la reprise d'entreprise»*, Montpellier, 12 et 13 nov.

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Liste des figures

Figure 1 – La performance de l'action publique - modèle conceptuel (Pollitt et Dan, 2011, p.10).....	23
Figure 2 – L'organisation d'un dispositif d'action sociale : le Revenu de Solidarité Active	27
Figure 3 – Des périmètres territoriaux imbriqués.....	30
Figure 4 – Une modélisation de la performance de l'action publique : la performance d'un réseau d'insertion par l'emploi.....	47
Figure 5 – La performance de l'action publique : des finalités à l'évaluation dans le cas de l'aide à la création d'entreprise	55
Figure 6 – Les éléments spatio-temporels inhérents à la performance de la relation de service.....	73
Figure 7 – La cohérence instrumentale et la dissonance psychologique	97

Liste des tableaux

Tableau 1 – Les programmes de recherche	14
Tableau 2 – Les démarches et objectifs des recherches (d'après David, 2001, p.15).....	39
Tableau 3 – La construction du concept usager : « l'usager est acteur du Dispositif ».....	44
Tableau 4 – Les concepts de performance.....	45
Tableau 5 – Les structures de l'organisation et les caractéristiques de l'environnement (Mintzberg, 1982, p.258).....	53
Tableau 6 – Des éléments constitutifs de la qualité de la relation de service : proposition de typologie	82
Tableau 7 – Les critères de qualité théoriques utilisés par les créateurs et le financeur.....	83
Tableau 8 – La correspondance entre les questions traitées et la diffusion des travaux.....	104
Tableau 9 – La correspondance entre les questions traitées et la diffusion des travaux (suite)	105
Tableau 10 – La correspondance entre les questions traitées et la diffusion des travaux (suite et fin).106	

TABLE DES MATIERES

CURRICULUM VITAE	2
INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1 LA PERFORMANCE DE L’ACTION PUBLIQUE : UNE PERFORMANCE COPRODUITE SUR UN TERRITOIRE AU PERIMETRE FLOU	18
Chap. 1 Une action publique à la performance a priori insaisissable.....	20
1.1. Une performance de l’action publique à préciser et à identifier	20
1.1.1. Les éléments insaisissables de la performance.....	20
1.1.2. Une performance de l’action publique singulière et exemplaire	22
1.2. Une performance a priori insaisissable à l’aune du territoire	25
1.2.1. Une action publique à la performance coproduite	25
1.2.2. Une action publique sur un territoire à définir	28
Chap. 2 Des démarches et méthodologies pour saisir l’insaisissable	32
2.1. Des approches coopératives interprétatives.....	32
2.1.1. Des dispositifs méthodologiques vus comme des constructions opérées par le chercheur	33
2.1.2. La validité de ces constructions interprétatives.....	38
2.2. Une méthodologie capable de modéliser la performance de l’action publique ...	42
2.2.1. L’identification des composants de la performance de l’action publique	43
2.2.2. La modélisation de la performance de l’action publique.....	46
PARTIE 2 LE DEFI DE LA PERFORMANCE POUR L’ACTION PUBLIQUE : UNE COPRODUCTION A COORDONNER POUR UNE PERFORMANCE A EVALUER.....	50
Chap. 3 Une coproduction à coordonner pour la performance	52
3.1. Des modes de coordination pour une action publique performante	52
3.1.1. L’articulation des modes de coordination hiérarchico-fonctionnels et coopératifs	52
3.1.2. Les implications pour une meilleure performance de l’action publique	63
3.2. Une performance fondée sur des relations de service et dont l’évaluation nécessite un outillage avisé	69
3.2.1. La performance de l’action publique : un problème spatio-temporel.....	69
3.2.2. Un outillage avisé pour l’évaluation de la performance de l’action publique	75

Chap. 4 Une performance de l'action publique à évaluer.....	80
4.1. Des critères de qualité comme potentiels indicateurs de performance.....	80
4.1.1. Des critères de qualité comme indices de performance.....	80
4.1.2. La perspective de nouvelles recherches car, si des questions théoriques sont réduites, d'autres sont problématisées.....	85
4.2. Un outillage de gestion pour l'évaluation et le contrôle.....	90
4.2.1. L'évaluation de l'incommensurable a priori.....	90
4.2.2. Un outillage de gestion créateur de sens dans des organisations qui le transforment en l'adoptant.....	95
CONCLUSION.....	102
BIBLIOGRAPHIE.....	114
PUBLICATIONS.....	121
LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX.....	126
TABLE DES MATIERES.....	127