

Pour référencer cet article :

TURC E., GUENOUN M., « Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales », *Gestion et Management Publics*, vol.7, Avril 2009.

Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales

Intermunicipal management of public services:
Key performance indicators, management tools and benchmarking practices

Emil TURC^{*}, Marcel GUENOUN^{}**

Résumé :

Institutions instrumentales, les Etablissements Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ont pour objectif principal de rationaliser la gestion des Services Publics Locaux (SPL). L'article présente les résultats d'une enquête sur les dispositifs de pilotage de la performance et les pratiques comparatives conduite auprès des Directeurs généraux des Services (DGS) et responsables des services opérationnels des 175 communautés urbaines et d'agglomérations françaises. Elle permet de décrire les systèmes de mesure et de pilotage développés, ainsi que la perception et l'usage de ces dispositifs.

Mots-clés:

EPCI – Performance – Pilotage – Benchmarking - Indicateurs.

Abstract:

As instrumental institution, Intercommunal Organisations (IO) are devoted to the rationalisation of local public services delivery. The article presents the findings of a survey on performance management tools and benchmarking practices sent to General and Operational Managers of the 175 main IO. The performance management systems developed and their use and perceptions are presented.

Key-words:

Intercommunal Organisations - Performance Management – Benchmarking – Indicators.

* Maître de Conférences, CERGAM, IMPGT, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 21, Rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence. emil.turc@univ-cezanne.fr

* Docteur en Sciences de Gestion, CEROG-CESMAP, IMPGT, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 21, Rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence. marcel.quenoun@univ-cezanne.fr

Dans l'ensemble des pays, on retrouve au premier plan des réformes du secteur public les préoccupations liées à l'augmentation des performances, à leur perception dans la société et à la responsabilisation des acteurs publics à leur égard (Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Bouckaert, 2006a). Centrale à ces mouvements, la mesure des performances a toujours été présente dans l'histoire des différents systèmes d'administration publique occidentaux, depuis l'émergence du management scientifique et jusqu'à la récente vague de la « nouvelle gestion publique » (NGP, ou NPM - *New Public Management*) (Askim, 2007; Williams, 2003; Desrosières, 2000; Bouckaert, 2006b). Il est avéré en effet que la prégnance de la NGP durant les vingt dernières années a contribué à l'intensification de la mesure des performances (Emery, 2005), à sa diffusion dans de nouvelles organisations et contextes (Bouckaert, 1996) et à sa médiatisation (De Bruijn, 2002). Concrètement les gouvernements ont modifié leurs règles budgétaires, les juridictions de contrôle ont vu leurs missions évoluer du contrôle de régularité au contrôle externe de performance, les systèmes d'informations se sont répandus et se sont complexifiés, les réseaux de professionnels du contrôle interne, du contrôle de gestion, du contrôle externe, de l'évaluation ont émergé (Gibert, 2003 ; Lamarque, 2005).

En France, l'adoption de la LOLF¹ en 2001 est emblématique de cette politique. La prégnance d'une approche budgétaire de la performance publique s'explique par la crise des ressources qu'ont connue les organisations publiques à partir des années 1970. Toutefois, les démarches de types gestion de la performance ne visent pas uniquement la réalisation d'économies. Elles sont nombreuses à rechercher une meilleure information des toutes les parties prenantes afin d'accroître la lisibilité, la responsabilisation et la maîtrise des actions publiques (Carassus et Favoreu, 2005). Or, les avantages des systèmes de mesure et pilotage des performances dépendent avant tout de l'utilisation de cette information dans les cycles de politiques et de gestion, que ce soit pour améliorer le processus décisionnel, l'allocation des ressources, les démarches visant à améliorer les résultats, les perceptions de la performance et la responsabilisation à l'égard des résultats (Bouckaert, 2006a). Cette utilisation n'est ni naturelle, ni automatique. Devant les nombreuses remises en question du lien information-performance publique (Askim, 2007), l'attention des gestionnaires publics tend à se reporter des résultats de l'action publique vers la qualité des modèles de gestion, donnant lieu à une pléthore d'appellations et d'initiatives comme ISO, BSC (*Balanced Scorecard*), le CAF (*Common Assessment Framework*). La qualité de gestion devient ainsi une mesure de protection pour assurer la qualité des performances publiques (Van Dooren et al., 2004).

Cette recherche explore les progrès de ces initiatives à travers la diffusion des dispositifs d'évaluation et de management des performances dans la sphère locale des services publics des établissements français de coopération intercommunale. En effet, si l'attention des chercheurs a été essentiellement captée par les réformes budgétaires et comptables gouvernementales, les collectivités territoriales sont de plus en plus incitées à développer des systèmes de pilotage fiables à l'étranger (Greiner, 1996 ; De Bruijn, 2002; Poister, 2003) comme en France (Pariante, 1995 ; Chauvey, 2006). Alors que la diversité des collectivités françaises et de leurs compétences (communes, départements, régions) a cantonné les études précédentes dans une approche essentiellement descriptive, notre choix est ici d'aborder plus spécifiquement le cas des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) afin d'expliquer et d'associer plus aisément le développement des systèmes de management et de mesure des performances aux pratiques de pilotage des managers publics, à leurs perceptions et attentes à l'égard des informations de gestion. Par ailleurs, les EPCI sont abordés dans cette recherche comme des laboratoires du managérialisme de l'administration locale. Partageant, selon les vœux du législateur, les contraintes et spécificités des collectivités territoriales (ils assument par délégation des compétences communales et peuvent à ce titre prélever des impôts), ces organisations intercommunales ont vocation d'être les vecteurs de l'efficacité administrative dans le traitement des projets collectifs (Pallez et al., 2004). Les baisses attendues des ressources budgétaires, l'accroissement des dépenses, ainsi que les pressions institutionnelles (rapports de la

¹ Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001.

Cour des Comptes, 2005) en font des avatars de l'expérimentation et de la diffusion des rationalités managériales dans le monde des collectivités territoriales.

1. Diffusion des pratiques et des outils de management des performances au sein des collectivités territoriales françaises : état des lieux

A l'instar de l'ensemble des organisations publiques, les collectivités territoriales sont de plus en plus redevables de leurs niveaux de performances. L'importance considérable qu'elles ont prise au cours des vingt dernières années les place au premier rang aux yeux des acteurs politiques et des citoyens. Le budget global des collectivités territoriales représente les deux tiers du budget de l'Etat, soit 10,8% du PIB en 2004, et a connu une augmentation de plus de 60% entre 1991 et 2004 (Laignel et Bourdin, 2005). Les régions, les départements, les communes et les regroupements intercommunaux sont aujourd'hui des acteurs publics majeurs et ils ont repris une bonne partie du rôle anciennement dévolu à l'appareil administratif central avec ses prolongements sur le terrain. L'équilibre des forces est aujourd'hui en faveur des collectivités territoriales qui contrôlent les trois quarts des dépenses publiques d'investissement, emploient environ 30% des agents de la fonction publique, et contrôlent une part croissante des politiques publiques, la mise en oeuvre de celles-ci étant de plus en plus laissée entre leurs mains (Le Galès, 2004).

Aujourd'hui encore le champ de compétences des collectivités locales ne cesse de s'accroître sans que les ressources dévolues par l'Etat ne viennent équilibrer les dépenses nouvelles. Les collectivités sont donc invitées à mieux maîtriser et piloter leurs dépenses par le biais d'indicateurs de performance suivant le modèle de la LOLF, comme l'affirme clairement le rapport Richard (2006). De nombreuses collectivités sont d'ailleurs déjà en mode "LOLF" (Carassus et Favoreu, 2005).

Néanmoins, si dans l'ensemble des pays développés la transformation du processus budgétaire gouvernemental suscite celle des collectivités territoriales, ces dernières ne se contentent pas de se conformer aux standards nationaux mais explorent les possibilités d'inventer leurs propres solutions (Padovani et Scorsone, 2007). De plus, si la question de l'approche budgétaire de la performance est posée, elle ne résume pas l'ensemble des initiatives menées dans les collectivités territoriales pour prendre en charge la question de la performance (Emery, 2006; Bouckaert, 2006). En effet, la montée en puissance politique, juridique et financière des collectivités territoriales a opéré un changement qualitatif du mode de production des services publics qui rend hasardeux le transfert des modèles issus du niveau national vers le niveau local (Thoenig, 2006).

A la faveur de la décentralisation, les collectivités territoriales ont souvent précédé l'Etat dans le processus d'importation d'outils managériaux (Saint-Martin 2000). Ainsi, de nombreux dispositifs visant à rapprocher leurs pratiques comptables de celles du secteur privé ont été mis en oeuvre. Le principal fut l'instruction budgétaire et comptable M14, instaurée par la loi n° 94-504 du 22 juin 1994, faisant passer les CT d'un système de comptabilité de caisse modifié à un système d'engagement patrimonial (Lande, 2003 ; Rocher, 2007). L'instruction M14 (étendue aux Conseils Généraux avec la procédure M52 en 2002) maintient un double système de comptabilité (compte administratif de l'ordonnateur et compte de gestion du comptable) mais prévoit une harmonisation avec le Plan Comptable en retenant des nomenclatures et surtout des principes inspirés en partie de celui-ci :

- rattachement des charges et produits à l'exercice, et en particulier comptabilisation des intérêts non échus des dettes,
- amortissement obligatoire des biens renouvelables (meuble, matériel de bureau, matériel de transport...) à l'exception des immeubles et de la voirie,
- constitution de provisions pour risques et charges, pour dépréciation et aussi de provisions réglementées en cas d'octroi de garanties d'emprunts.

Plus généralement, le contrôle de gestion se développe fortement dans les collectivités territoriales depuis la fin des années 1980. En effet, l'enquête menée par Pariente (1995) en 1992, 1993 et 1995

montre que dès cette date : 50% des CT avaient recours à la comptabilité analytique, 30% utilisaient des tableaux de bord, 20% cumulaient comptabilité analytique et tableaux de bord, 10% avaient mis en place une direction par objectifs et 10% un système de BBZ (budgétisation base zéro). Seules 15% des collectivités n'avaient mis en place aucun outil de contrôle de gestion.

Dans la même perspective, une enquête menée par l'IFAC en 1996 (Reynaud et Bernadas, 1998) auprès de 174 collectivités montre que : (a) 16% sont satisfaites de leurs tableaux de bord de pilotage (35% n'en disposent pas) et (b) 15% sont satisfaites de leur fonction « contrôle de gestion » (50% n'en disposent pas). Des enquêtes plus récentes comme celles de Busson-Villa (1999), Chauvey (2006) ou de l'AFIGESE-CT (2006) indiquent elles aussi un élargissement du portefeuille de dispositifs de pilotage mis en œuvre par les collectivités : évaluation, démarches qualité, balanced scorecard, méthode ABC, etc.

1.1 Efficacité et limites des systèmes de management des performances dans les administrations locales : place et usage de l'information dans le dispositif de gestion

Dans une vision mécaniste des systèmes de gestion, la collecte et le reporting des informations sur les intrants, l'efficacité, l'efficacités et la qualité de l'action publique doivent nourrir la planification, le contrôle, et la prise de décision managériale. La mesure des performances est appelée à améliorer les résultats organisationnels en rendant possible les actions correctives et en renforçant la responsabilité managériale. La communication externe des performances aurait également pour effet de renforcer la transparence de l'action publique et d'améliorer ainsi la gestion publique sous les pressions d'une société informée (Sinclair, 1995).

Cette vision a incité les collectivités territoriales dans l'ensemble des pays développés à concevoir et à mettre en place des dispositifs d'évaluation et de management de la performance (Hatry, 1999; De Bruijn, 2002; Poister, 2003 ; Pollanen, 2005 ; Bouckaert, 2006a) tels les budgets de performance, la contractualisation, le pilotage par activités, la planification stratégique, la rémunération à la performance. Les collectivités locales anglaises sont celles qui ont poussé le plus loin la mise en œuvre de ces techniques (*Best Value for Money, Comprehensive Performance Assessment*). Les résultats de ces démarches sont, en revanche, mitigés (Boyne, 2005; Bowerman, 2002; Le Galès, 2004 ; Hughes, 2006). Les explications renvoient à (a) une réflexion insuffisante sur l'utilisation des informations avant ou pendant la conception des systèmes d'informations, (b) à la difficulté de produire des informations pertinentes et suffisantes pour le décideur public, et (c) aux éléments de culture, de pouvoir, ou d'histoire des administrations concernées.

Pour de nombreux chercheurs, les dispositifs de contrôle et de pilotage peuvent être analysés comme des systèmes d'information (Selmer, 2003 ; Travaillé et Marsal, 2006). Dans le secteur public, ils conduisent d'une part à produire une plus grande quantité d'informations sur le rendement (Brunetiere, 2006 ; Bezes, 2005) et d'autre part à faciliter l'accès à ces informations (De Bruijn, 2002 ; Pollitt et Bouckaert, 2004). En effet, ces dispositifs s'inspirent du New Public Management et sont donc conformes au modèle classique de la décision (Olsen, 2003 ; Hood, 1991) qui prône un lien direct entre collecte d'informations et prise de décision. En d'autres termes, les concepteurs des systèmes de gestion partent du principe que les informations produites seront automatiquement prises en compte dans les processus décisionnels (Moynihan, 2005). Aussi, l'utilisation de ces informations est souvent perdue de vue durant la phase de conception de ces dispositifs. Or, les chercheurs en théorie des organisations ont depuis longtemps invalidé le modèle traditionnel de la décision et montré que les informations peuvent être peu associées à la prise de décision concrète (Feldman et March, 1988 ; Argyris, 1992). Ce constat semble valable même quand la quantité d'information est abondante (Baier, March et Saetren, 1991) et que les informations produites sont considérées comme fiables (Simon 1980). Ces recherches sont autant d'incitations à prendre en compte l'utilisation future de l'information comme un préalable à la conception des systèmes d'informations (Shaw *et al.*, 2002).

Cette absence de stratégie d'usage s'ajoute dans le secteur public à la difficulté de produire des informations qui répondent aux besoins des décideurs (Askim, 2007 ; Pollanen, 2005). D'une part, dans le champ public on considère traditionnellement que la production d'information sur la performance de l'organisation est rendue plus délicate par l'absence de valorisation actionnariale ou commerciale. Les dimensions intangibles et symboliques de l'action publique est, aux yeux de certains auteurs, insaisissable au travers d'une approche quantitative (Lacaze, 2007). D'autre part, Burlaud (1995) souligne le poids de la complexité des organisations publiques qui limite la capacité à produire et exploiter les informations relatives à la performance. Cette complexité s'enracine dans :

- la taille des organisations,
- leurs finalités multiples,
- le caractère non répétitif des tâches (d'où une complexité de variété),
- les problèmes de qualification de la main d'œuvre,
- le poids déterminant de la main d'œuvre parmi les ressources organisationnelles,
- le caractère essentiellement indirect des coûts.

A cette complexité s'ajoutent les éléments d'histoire et de culture administrative. En effet, l'utilisation des informations sur le rendement dans les administrations est marquée par une culture du centralisme (Marceau, 2005), voulant qu'une large partie du temps de traitement et d'analyse des informations fût dédiée par les managers opérationnels à la rédaction de rapports à l'intention des organismes centraux non opérationnels, qui plus est sur la base de critères de référence élaborés en administration centrale ne pouvant intégrer les spécificités locales. Une logique de contrôle à distance par des inspections générales ou des tutelles ont conduit à multiplier les phénomènes de « performance de papier », ou la production de rapports pouvaient conduire selon leur fréquence à de véritables cauchemars bureaucratiques (Power, 1997 ; Le Galès, 2004). En effet, les informations étaient destinées uniquement à remonter vers les différents organismes de contrôle et ne correspondaient que peu aux préoccupations opérationnelles des managers. Cela explique à la fois la récurrence des comportements « hypocrites » (Brunsson, 1989) et la perception d'inutilité qu'ont parfois les managers vis-à-vis des indicateurs de performance, d'autant qu'une grande confusion s'est le plus souvent installée entre indicateurs statistiques et indicateurs de performance.

Enfin, il convient de noter que les stratégies d'usage des outils de management des performances des collectivités locales sont peu investies par les chercheurs. Les études, qui présentent quelques limites quant au nombre et à la représentativité des répondants (sur une population totale d'environ 37000 collectivités) montrent surtout l'enthousiasme des collectivités vis-à-vis des outils de pilotage. On peut néanmoins s'interroger à la suite de Gibert et Thoenig (1993) qui constatent une multiplication des comptabilités analytiques mais dont l'usage laisse à désirer au début des années 1990.

Ces réalités soulignent l'ampleur et la pérennité du défi que représentent encore le management des performances et la mise en place de ses outils dans le secteur public, et plus spécifiquement au sein de l'administration publique locale.

1.2 Les EPCI, un terrain de recherche privilégié

Cette étude se concentre sur les organisations intercommunales. Considérées comme la principale réforme de l'administration territoriale depuis la seconde guerre mondiale (Alistair et Cole 2001) et qualifiées de révolution administrative (Buisson, 2005 ; Borraz et Le Galès, 2006), les organisations intercommunales se présentent comme un véritable avant-poste du monde des collectivités territoriales dans la diffusion et l'utilisation des outils modernes de contrôle de gestion. En effet, les EPCI reproduisent et accentuent les caractéristiques et contraintes évoqués dans les cas des collectivités territoriales : (a) exercice de compétences propres aux collectivités territoriales, (b) ce

sont, de par leur origine institutionnelle, des organisations redevables de leurs performances qui (c) essuient depuis peu des pressions institutionnelles fortes pour améliorer leur gestion et leurs performances.

Les initiatives visant à rapprocher les administrations municipales ont jalonné l'histoire administrative française au XX^{ème} siècle. Toutefois, dans cette suite de mouvements inachevés, la loi Chevènement instituant les Etablissements Public de Coopération Intercommunale marque une rupture. En effet, une puissante incitation financière accolée à la décision de regroupement, cumulée à la liberté de choix laissée aux élus locaux dans la définition du périmètre des communautés créées (Pallez *et al.*, 2004) explique le succès quantitatif remarquable des organisations intercommunales : 2825 EPCI ont en effet institués en 8 ans, couvrant plus de 90% de la population. Sur le territoire qu'ils recouvrent, les EPCI prennent le relais de l'administration communale par l'exercice obligatoire des compétences suivantes : le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat et la politique de la ville. De plus, ils doivent ajouter à leur portefeuille au moins trois compétences parmi les cinq suivantes : voirie et parcs de stationnements, assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement, équipements culturels et sportifs communautaire. Ainsi, de par leurs compétences et leur poids (10% de la fonction publique territoriale, 23 milliards de dépenses en 2003) les EPCI se rapprochent plus de véritables collectivités territoriales que du traditionnel établissement public.

Toutefois, l'ambiguïté statutaire des organisations intercommunales les soumet à une forte exigence de performance. Selon Oberdorff (2004) les organisations intercommunales se situent à la jonction d'une rationalité démocratique et d'une rationalité gestionnaire. La rationalité gestionnaire vise à produire le maximum de service de qualité au moindre coût pour les citoyens : c'est la raison d'être principale des établissements publics. La rationalité démocratique vise à prendre en compte les attentes et expression des citoyens dans la détermination et la mise en œuvre des décisions publiques : c'est la raison d'être principale des collectivités territoriales. Pallez *et al.* (2004) ont montré que la raison d'être des organisations intercommunales est de permettre un accroissement de l'efficacité administrative dans le traitement de projets collectifs. En effet, les objectifs assignés aux nouvelles structures intercommunale sont à la fois de rationaliser l'architecture administrative locale pour la mettre en concordance avec l'évolution des modes de vie de la population (modification des bassins de vie, urbanisation et métropolisation), de réaliser des économies d'échelles en regroupant la gestion des services publics locaux les plus structurants et d'amener les communes à penser ensemble leur développement stratégique au travers de la définition et de la mise en œuvre de leur projet d'agglomération.

Si la grande majorité de ces groupements présentent actuellement une bonne situation financière, à court terme, plusieurs facteurs sont susceptibles de remettre en cause leur équilibre financier. Ainsi, suivant le rapport de la cour des comptes sur l'intercommunalité en France, publié en novembre 2005, la réforme de la taxe professionnelle, la croissance de certaines dépenses liées à l'assainissement, le logement, les déchets et la sous-estimation des charges transférées sont autant de facteurs susceptibles de grever les marges financières des EPCI. De plus, les ressources financières mobilisables par ces derniers ne croissent pas aussi vite que les dépenses ; un effet de ciseaux est donc à craindre (Rocher, 2007). Enfin, un rapport de la Cour des Comptes pointe que les organisations intercommunales n'ont pas atteint l'objectif de réalisation d'économies d'échelles qui leur était assigné et suggère donc de « définir et d'insérer dans les comptes rendus annuels publics d'activité des indicateurs pertinents rendant compte de l'évolution, au regard du service rendu, des charges pesant sur l'utilisateur contribuable » (rapport Cour des Comptes, 2005, p.33).

Pour toutes ces raisons, les organisations intercommunales apparaissent comme un lieu privilégié pour l'étude de la diffusion et de l'utilisation d'outils de gestion. En effet, leur rationalité managériale permet de faire l'hypothèse que ces organisations auront plus recours aux outils de gestion que les autres collectivités territoriales. L'étude de Gueranger (2004) confirme d'ailleurs la présence significative d'outils de gestion dans ces structures. De plus, les directeurs généraux des services, les

directeurs généraux adjoints et directeurs de services de ces organisations sont dans leur grande majorité issus de la fonction publique territoriale et avaient occupé auparavant des postes de direction. Il ont donc pour la plupart été confrontés à la vague managériale qui a touché les collectivités territoriales françaises dans les années 1990 (Padioleau et Demesteere, 1991 ; Thoenig, 1998), on peut donc faire l'hypothèse qu'ils ont déjà une expérience des outils de gestion et qu'ils ont donc, même tacitement développé une stratégie d'usage de ces outils. Enfin, ces organisations jeunes et riches ont durant leurs premières années d'existence, privilégié les dépenses d'investissement et de structuration organisationnelle. Les outils qu'elles ont mis en place sont donc en toute hypothèse des plus actuels.

2. Méthodologie

Dans le cadre de cette étude, un questionnaire a été administré par Internet aux Directeurs Généraux des Services, ainsi qu'aux responsables des grands services opérationnels (transports et collecte des déchets) des 175 communautés d'agglomération et communautés urbaines françaises. Ces communautés ont été considérées suffisamment grandes dans la masse des 2825 EPCI pour détenir des systèmes formalisés de planification, contrôle et mesure des performances (une taille moyenne de 124 000 habitants pour les communautés d'origine des directeurs généraux, et de 177 000 habitants pour les communautés d'origine des responsables des services). Les effets de taille éventuels ont été contrôlés également par des tests d'association ou de moyenne, selon l'appartenance du répondant à une communauté de petite taille (< 100 000 habitants), de taille moyenne (entre 100 000 et 300 000 habitants) ou grande (> 300 000 habitants).

Le questionnaire administré comprend deux parties.

La première a pour but de dévoiler les progrès des EPCI dans le développement des systèmes de management et de mesure des performances. Les items interrogent la disponibilité des différents types d'outils de contrôle de gestion dans les intercommunalités (comptabilité analytique, tableaux de bord, suivi budgétaire, gestion par centres de responsabilité, Balanced Scorecard), ainsi que les appréciations des managers concernant la pratique effective du pilotage stratégique dans leur périmètre d'action (connaissance des moyens, planification, mesure des objectifs, suivi périodique, indicateurs de mesure des performances). Leur mise en rapport informe notamment sur les configurations et l'efficacité des outils de gestion dans les EPCI au moment de l'enquête. Aussi, quelques questions ont été réservées aux démarches d'évaluation interne des services, de certification des activités existantes ou en cours, et à la mise en place d'études de satisfaction auprès des usagers. En effet, selon Guthrie et English (1997) les évaluations internes et externes jouent un rôle important dans l'efficacité des systèmes de mesure et management des performances, et représentent un facteur majeur du développement et de la diffusion de ces systèmes.

La deuxième partie du questionnaire explore les perceptions des managers quant aux sources, types, rôles et usages des informations dans les processus de gestion. Les sources d'informations privilégiées sont abordées par le biais des responsabilités principales du manager public (objectifs des élus, désirs des usagers, respect de la loi, objectifs du supérieur hiérarchique) et de leur origine institutionnelle (comparaisons avec d'autres agglomérations obtenues grâce aux organismes officiels, aux organismes spécialisés, aux contacts directs avec des homologues, etc.). Les items liés aux types d'informations décrivent les facettes des activités (moyens humains, financiers, qualité de service, investissements, marchés, productivité, etc.) dont le suivi est considéré par les managers comme essentiel. Enfin, une échelle classique de type Likert décrit les suffisances et insuffisances des informations disponibles en termes d'activité managériale (connaissance des performances, suivi et motivation des collaborateurs, coordination, signalisation, identification et résolution de problèmes, communication, etc.). Des questions ouvertes ont été proposées en complément de chaque liste afin d'éviter un l'enfermement des répondants dans des options trop contraignantes.

Les taux de réponse obtenus pour les deux populations de managers ont été sensiblement rapprochées : 37% des directeurs généraux et 29% des responsables de services opérationnels ont complété les questionnaires mis en ligne. L'analyse de ces deux échantillons a été menée séparément afin de permettre aux données de refléter les perceptions et attentes différentes des managers publics locaux selon leurs niveaux hiérarchiques et leurs sphères d'attributions et de responsabilité. Les tests statistiques, pour la plupart des tests d'association (chi deux et Fisher) et des tests de moyenne (t) ont été réalisés avec le logiciel SPSS®.

Résultats et discussion

2.1. Pratiques de pilotage, outils et efficacité du contrôle de gestion

De manière générale, plus de 60% des directeurs généraux des services (DGS, 63%) des intercommunalités estiment disposer d'outils tels que des plans d'actions et des listes d'objectifs, de mesures du taux de réalisation de ces objectifs (DGS – 80%, RSO – 73%), avoir une bonne connaissance des moyens de leurs services (71% des responsables des services opérationnels - RSO), ainsi qu'un suivi périodique de leur activité (DGS – 71%, RSO – 70%). Aussi, 52% des Responsables de Services Opérationnels (RSO) affirment avoir la possibilité de mesurer les taux de réalisation des objectifs que l'on s'est fixés (RSO – 63%). Un effet de taille apparaît sur le périmètre de la planification : en disposent 100% des RSO des communautés de plus de 300 000 habitants.

Tableau 1 - Perceptions des pratiques de pilotage – nombre de réponses, fréquences, rang, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons	
	N Valide	Oui (%)	Rang	N Valide	Oui (%)	Rang	Probabilités Chi 2	Cramer's V
Connaissance des moyens	52	63,46	3	49	71,43	2	0,394	
Objectifs et planification	52	80,77	1	49	73,47	1	0,382	
Mesure des objectifs	50	52	4	47	63,83	4	0,239	
Suivi périodique	52	71,15	2	50	70	3	0,898	
Indicateurs de performance	50	26	5	49	57,14	5	0,002	0,316

Source : auteurs

L'emploi régulier de données chiffrées dans l'administration intercommunale s'explique par le recours significatif des managers aux outils de gestion. 90% des DGS et 84% des RSO disposent d'au moins un outil de pilotage des activités (comptabilité analytique, tableaux de bord de gestion, gestion par centres de responsabilité, ou logiciels de suivi budgétaire). En première position se place le tableau de bord de gestion (DGS – 75%, RSO – 70%), secondé par les logiciels de suivi budgétaire (DGS – 66%, RSO – 40%) et la comptabilité analytique (DGS – 50%, RSO – 40%). Aussi, ces outils sont souvent utilisés en conjonction, avec 13% des DGS utilisant les 4 outils simultanément, 17% employant à concurrence les tableaux de bord, la comptabilité analytique et le suivi budgétaire, et 26% les tableaux de bord et un logiciel de suivi budgétaire. 35% des RSO utilisent conjointement *a minima* tableaux de bord et comptabilité analytique.

Tableau 2 - Disponibilité des outils de contrôle de gestion – nombre de réponses, fréquences, rang, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons	
	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>Probabilités Chi 2</i>	<i>Cramer's V</i>
Comptabilité analytique	50	50	3	48	39,58	2	0,30	
Tableaux de bord	49	75,51	1	48	70,83	1	0,603	
Balanced Scorecards	50	0	5	50	0	4	-	-
Gestion par centres de responsabilité	50	18	4	48	4,17	3	0,03	0,219
Logiciel de suivi budgétaire	50	66	2	48	39,58	2	0,009	0,265
Absence d'outils de contrôle de gestion	50	10	-	50	16	-	0,372	

Source : auteurs

Par rapport à l'étude de Pariente (1995), les EPCI n'affichent pas de progrès significatif dans le développement du contrôle de gestion par rapport aux collectivités territoriales. L'emploi de la comptabilité analytique reste constant (50% CT en 1995, 50% EPCI dix ans plus tard). Malgré la progression des tableaux de bord de gestion (plus de 70% en EPCI contre 30% en CT selon Pariente (1995) ou 65% selon Reynaud et Bernadas (1996)) la même atonie semble caractériser la diversification du contrôle de gestion, i.e. l'utilisation conjointe de plusieurs outils complémentaires. Ainsi, la formule comptabilité analytique – tableaux de bord progresse faiblement, passant de 20% (Pariente 1995) à 22% dans les directions générales des EPCI et à 25% dans la gestion des services de transport et de gestion des déchets². Ces résultats doivent être interprétés à l'aune de la période de la collecte des données. En effet, les communautés n'ont pas terminé en 2006 leur phase de stabilisation institutionnelle. Si la progression des outils de gestion n'est pas significative dans les EPCI, elle n'est pas non plus en retrait. Or, la mise en place de certains dispositifs comme la comptabilité analytique est relativement imposante et longue. Ce faisant, cette stabilité de l'usage des outils de gestion pourrait être un signe que le managérialisme des EPCI se révèle dès leur phase de construction institutionnelle. L'hypothèse d'un phénomène de « passage de relais » mériterait d'être testée lors d'études ultérieures. Cette hypothèse consiste à affirmer que lors de leur création, les EPCI partent du degré d'instrumentation où se situent les communes pour ensuite renforcer et raffiner leur instrumentation.

Par ailleurs, l'utilisation des outils de contrôle de gestion est entachée d'un certain nombre de limites. Ainsi, seulement 26% des DGS estiment avoir des indicateurs pour la mesure des performances des EPCI. Si une différence significative (à 0,2%) apparaît avec les responsables des services de transports et de gestion des déchets (57,14% des RSO ayant des indicateurs de performance), cela peut s'expliquer par la technicité de ces services publics à caractère industriel et commercial (Pollanen, 2005). Il s'avère en effet, plus difficile d'apprécier l'efficacité d'activités telles le développement économique ou l'habitat et la politique de la ville, qui font obligatoirement partie du portefeuille d'attributions des directions générales des EPCI. On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si la mesure de la performance ne se borne pas à une amélioration des résultats des années précédentes plus que sur des objectifs fixés.

² La similarité des taux d'usage des outils de gestion masque très probablement une différence empirique : la plupart des EPCI ont répondu alors que les études de Pariente (1995) et Reynaud et Bernadas (1996) ont un périmètre plus restreint. On peut faire l'hypothèse que les collectivités les plus avancées y ont répondu. Ainsi, derrière cette stabilité statistique se cache probablement une progression des pratiques.

L'épineuse évaluation des performances dans le secteur public est également la raison probable de l'absence totale des tableaux de bord prospectifs (ou cartes de pointage équilibré ou Balanced Scorecard) dans les échantillons. **Pour ce qui est des pratiques de pilotage, sur 80,77% des DGS (73% des RSO) qui disposent d'une réflexion stratégique formalisée sous la forme de plans d'actions et d'objectifs, seulement 63,4% (77,8% des RSO) ont le sentiment de pouvoir mesurer la réalisation des objectifs fixés, et moins encore (30% des DGS, 63% des RSO) de pouvoir chiffrer les performances de leurs activités.** Par delà les singularités des performances publiques (multiplicité, ambiguïtés et impondérabilité des finalités de l'action publique), ce constat remet en question le processus même de planification, les capacités des établissements à fixer pour l'action publique à l'instar de la LOLF des objectifs « SMART », c'est-à-dire spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et situés dans le temps (Brunetière, 2006). Une fois encore, ces problèmes s'estompent avec le rapprochement du manager de la sphère opérationnelle des services publics.

En l'état, il semble que les collectivités disposent d'outils de production de données, mais que ceux-ci restent déconnectés des démarches de fixation d'objectifs. Les données peinent alors à être transformées en information. L'image qui ressort, est la capacité des collectivités à produire des chiffres sans que ceux-ci soient intégrés dans une démarche de rédaction complète et articulée des Missions-Programmes-Actions. Le chaînage hiérarchique et transversal entre des données produites semble être opéré de manière informelle lors des comités de direction générale.

La conception des outils et l'efficacité de leur utilisation s'en ressentent naturellement. Parmi les managers disposant de tableaux de bord, 45,7% des DGS (30,3% des RSO) affirment ne pas avoir la possibilité de mesurer la réalisation des objectifs fixés, et 75% des DGS (24% des RSO) ne pas disposer d'indicateurs de performance de leur activité. Les données font apparaître dans les deux cas une association forte entre la présence de ces outils et la connaissance des moyens dévolus (test de Fisher significatif à 9,4% données DGS et, respectivement, 2,6% RSO). On peut soupçonner une composition des tableaux de bord centrée sur les indicateurs de moyens, au détriment des indicateurs d'activité et de résultats. Seuls le cas des managers opérationnels (RSO) fait apparaître une association forte et significative entre cet outil et l'existence d'indicateurs de mesure des performances (Chi 2 0,3% avec un V de Cramer de 0,43). **Notons également que si le logiciel de suivi budgétaire est le 2^e outil le plus répandu dans ces communautés (66% pour les DGS, 39,5% pour les RSO), de nombreux utilisateurs (35,3% des DGS, 31% des RSO) se déclarent insatisfaits de leur connaissance générale des moyens disponibles, ce qui corrobore une fois encore la connaissance essentiellement financière des moyens des services publics locaux des intercommunalités.**

Tableau 3 - Développement des évaluations, des certifications et des enquêtes de satisfaction – nombre de réponses, fréquences, rang, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons	
	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>Probabilités Chi 2</i>	<i>Cramer's V</i>
Evaluation des services par la communauté	49	26,53	2	50	18	2	-	
Mise en place d'une étude de satisfaction auprès des usagers des services	49	32,65	1	50	30	1	0,776	
Certification des activités	48	18,75	3	50	8	4	0,117	
Certification en cours des activités	47	17,02	4	48	14,58	3	0,745	

Source : Auteurs

Malgré sa rareté, la gestion par centres de responsabilité s'affirme comme facteur incitatif des bonnes pratiques de pilotage stratégique. Plus présente au niveau de la direction générale (pour cause d'autorité de gestion), elle est positivement associée à la possibilité de mesurer la réalisation des objectifs fixés (pour 87,5% des DGS des intercommunalités dans lesquelles cet outil est mis en place - Fisher significatif à 5,5%, V de Cramer 0,299).

Les démarches d'évaluation, de certification et de reporting externe sont considérées par la littérature comme étant critiques pour la responsabilisation des organisations publiques et, par voie de conséquence, pour leur capacité à répondre aux attentes des parties prenantes externes (agences régulatrices ou gouvernementales, électeurs, organismes spécialisés, usagers). Dans les intercommunalités observées, les études de satisfactions des usagers occupent la première place parmi ces dispositifs (32,65% DGS, 30% RSO). Bien qu'elles concernent seulement un tiers des échantillons, ces études témoignent de l'éveil d'intérêt des managers publics pour les indicateurs de qualité des services. **Au sein des démarches de performance, la logique de satisfaction de l'utilisateur semble constituer un puissant axe d'analyse.** La conduite d'enquêtes de satisfaction signale un système de mesure de la performance qui s'étend jusqu'à la prise en compte des effets directs des actions menées. La mesure de performance dans les EPCI repose principalement sur deux axes : le suivi des coûts et la satisfaction des usagers. Cela reflète assez fidèlement finalement la double origine du management public : une raréfaction des ressources cumulée à une crise de légitimité (Laufer et Burlaud, 1980).

Les audits internes et les certifications concernent quant à eux moins d'un quart des intercommunalités. Aussi, les données montrent une progression limitée des certifications. Seulement 8,1% des intercommunalités qui n'en ont aucune rapportent des certifications en cours (13,6% pour les directions opérationnelles des services de transports et de gestion des déchets). Soulignons toutefois que ces démarches sont en France exclusivement le fruit d'initiatives locales et qu'à ce titre elles peuvent être appréciées comme le témoignage d'un engagement managérial endogène, libre de contraintes (à l'exception de la sanction électorale), et à ce titre méritant. Ces pratiques ne font pas l'objet de contraintes réglementaires et d'initiatives nationales, *a contrario* des contextes américain (le *Government Performance and Results Act* de 1993, le *National Performance Review program*, le *Governmental Accounting Standards Board's* et *Service Efforts and Accomplishments*), britannique (les *Local Government Acts* en 2000 et 2001), ou australien (Nyhan et Martin, 1999 ; Bovaird, 2002 ; Worthington et Dollery, 2002).

Malgré ces chiffres décevants, un fait intéressant retient l'attention. En effet, la littérature anglo-saxonne relie les démarches de reporting externe et de certification au développement des systèmes formalisés de mesure de performance (Guthrie et English, 1997), pour conclure bien souvent sur leur impact mitigé en termes de pratiques et d'efficacité managériale (Boyne 2005; Bowerman 2002; Le Galès 2004 ; Hughes 2006). Or, les tests d'association menés sur les deux échantillons ne montrent aucun lien entre ces démarches et la diffusion de l'un ou l'autre des outils de gestion. Au contraire, les tests apportent la preuve d'une association directe entre les démarches d'évaluation et de certification d'une part, et les pratiques managériales, d'autre part (Tableaux 4 et 5). Ainsi, les évaluations des différents services et les certifications en cours sont associées dans le cas des directions générales à l'élaboration de plus d'indicateurs de mesure des performances. **Au niveau des directions opérationnelles l'évaluation par la hiérarchie est liée à une activité plus soutenue de planification et de fixation d'objectifs. Dans les deux cas, la mise en place d'études de satisfaction des usagers est associée à une meilleure connaissance des moyens. Cela indique que l'attention portée sur la satisfaction des usagers est un déclencheur d'une réflexion sur les moyens disponibles.** Les études de satisfaction sont plus liées à la sphère des finalités (performances) intercommunales dans le cas des directions générales, tandis qu'au niveau des directions opérationnelles elles contribuent au cycle complet de pilotage stratégique (connaissance des moyens, planification, mesure des taux de réalisation). Enfin, les certifications en cours témoignent de l'intérêt accru des directeurs généraux pour la mesure des performances des organisations intercommunales.

Tableau 4 - Tests d'association, seuils de signification, coefficient de corrélation Cramer's V (NS : test non significatif)

Echantillon DGS	Connaissance des moyens	Objectifs et planification	Mesure des objectifs	Suivi périodique	Indicateurs de performance
Evaluation des services par la communauté	NS	NS	NS	NS	Fisher 2,4% 0,367
Mise en place d'une étude de satisfaction auprès des usagers des services	Fisher 6,3% 0,286	NS	NS	NS	Fisher 1,2% 0,398
Certification des activités	NS	NS	NS	NS	NS
Certification en cours des activités	NS	NS	NS	NS	Fisher 0,2% 0,511

Source : auteurs

Tableau 5 - Tests d'association, seuils de signification, coefficient de corrélation Cramer's V (NS : test non significatif)

Echantillon RSO	Connaissance des moyens	Objectifs et planification	Mesure des objectifs	Suivi périodique	Indicateurs de performance
Evaluation des services par la communauté	NS	Fisher 8,9% 0,285	NS	NS	NS
Mise en place d'une étude de satisfaction auprès des usagers des services	Fisher 4,2% 0,30	Fisher 10% 0,38	Chi deux 0,7% 0,393	NS	NS
Certification des activités	NS	NS	NS	NS	NS
Certification en cours des activités	NS	NS	NS	NS	NS

Source : auteurs

Notons toutefois que les tests statistiques utilisés ne nous renseignent pas sur la direction des associations observées. Seules des recherches plus approfondies permettraient de préciser si, par exemple, des démarches d'évaluation et de certification issues des mimétismes institutionnels suscitent chez les managers publics des pratiques soutenues de pilotage stratégique ou si, au contraire, l'intérêt des managers pour la mesure des performances les amène à appréhender les certifications des services comme des opportunités (pour renforcer le lien de confiance avec les citoyens et les usagers, par exemple).

3.2 Sources d'informations et pratiques comparatives dans la gestion des intercommunalités

Les raisons de la diffusion limitée des systèmes externes de reporting, certification et de mesure des performances sont à chercher également dans l'importance relative des critères d'autoévaluation des managers des intercommunalités.

Comme indiqué dans le Tableau 6, les objectifs des élus focalisent l'attention de la grande majorité des managers (94% DGS, 84,62 RSO), suivis des prescriptions de la loi (54% DGS, 57,69% RSO). Suivent alors les désirs des usagers, importants pour plus de 50% des managers, avant les comparaisons possibles avec d'autres agglomérations ou collectivités territoriales. Aussi, les objectifs des supérieurs n'apparaissent qu'en troisième position pour les responsables des services de transport et de gestion des déchets, après les objectifs des élus et l'observation des lois³. Subjectivement donc, la rationalité démocratique prévale sur la rationalité gestionnaire au sens d'Oberdorff (2004) dans la population des communautés observées⁴.

Tableau 6 - Sources d'information et d'appréciation des performances et leur importance pour la décision – nombre de réponses, rang, fréquences, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons	
	<i>N Valide</i>	<i>Rang</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>Probabilités Chi 2</i>	<i>Cramer's V</i>
Objectifs des élus	50	1	84	52	84,62	1	0,932	
Respect de la loi	50	2	54	52	57,69	2	0,707	
Objectifs du supérieur hiérarchique	0	-	-	52	34,62	3	-	-
Désirs des usagers	50	3	50	52	57,69	2	0,436	
Comparaison avec d'autres agglomérations	50	4	16	52	25	4	0,261	

Source : auteurs

Par delà cet ordonnancement, on retient que 16% des DGS et un quart des RSO placent les comparaisons avec d'autres communautés parmi les critères les plus pris en considération dans l'estimation des performances de leurs activités. Loin d'être ancillaires, ces comparaisons peuvent pallier les insuffisances du pilotage stratégique, en enrichissant les indicateurs de mesure des performances, en fournissant des standards pour la mesure des taux de réalisation des objectifs, ou en fixant des repères pour l'allocation et la consommation des moyens. Ce qui pose la question des pratiques de comparaison de ces managers.

Le Tableau 7 éclaire en partie le décalage entre intérêt et usage des informations comparatives. Il apparaît notamment que seulement la moitié des gestionnaires publics ont la possibilité de comparer leur travail, d'où le poids relatif inférieur de ce critère d'autoévaluation dans les échantillons. Cette association est confirmée par des tests statistiques significatifs malgré la taille réduite des échantillons (DGS Fisher significatif à 5,9%, V de Cramer 0,288 ; RSO Chi 2 significatif à 4,8%, V de

³ Notons que dans les collectivités territoriales une certaine ambiguïté peut entourer les notions de supérieur hiérarchique et d' élu. La présence des élus, le rôle des responsabilités qu'ils exercent dans les commissions qui leur sont attribuées et l'animation de réunions de travail sous leur direction peuvent amener des RSO à une difficulté de distinction.

⁴ Pour autant, les certifications, audits, et enquêtes sont clairement en France le fruit des initiatives managériales plutôt que des contraintes politico-normatives propres à la rationalité démocratique des administrations locales.

Cramer 0,274) et appuyée par les appréciations des managers à l'égard des comparaisons : seulement 70% des RSO qui y ont accès s'estiment satisfaits par la qualité des informations disponibles. **En effet, confrontés à la nature complexe des performances publiques, les managers intercommunaux privilégient clairement les informations portant sur des organisations similaires structurellement et juridiquement (75% des DGS préfèrent se rapporter à d'autres communautés, 93,33% des RSO aux mêmes services publics d'autres agglomérations) afin de s'assurer dans la mesure du possible de la validité des bases de comparaison.**

Tableau 7 - Disponibilité de l'information comparative et satisfaction des managers – nombre de réponses, fréquences

	Directeurs Généraux des services		Responsables de services opérationnels	
	<i>N Valid</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>N Valid</i>	<i>Oui (%)</i>
Moyens de comparer son travail	49	55,1	52	61,54
Satisfaction avec les informations pour comparaison	-	-	31	70,97

Source : auteurs

Si la qualité des informations s'avère problématique, le Tableau 8 suggère que les limites de la diffusion des pratiques de pilotage comparatives sont à chercher également dans le cadre et les modalités des ces démarches. **DGS et RSO préfèrent clairement aux informations centralisées et diffusées par des organismes externes (officiels ou spécialisés) le recours aux échanges informels avec leurs homologues.** Ces échanges ont plusieurs avantages, parmi lesquels la possibilité de disposer de comparaisons riches, co-construites, ainsi que l'évitement d'une exposition large, transparente et potentiellement risquée aux appréciations de la profession, des gouvernements centraux et locaux, ou encore du public.

Tableau 8 - Sources des informations comparatives – nombre de réponses, fréquences, rang, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons	
	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>Probabilité</i>	<i>Cramer's V</i>
Info organismes officiels	27	51,85	2	32	60	3	0,366	
Contacts homologues	27	85,19	1	32	96,67	1	Fisher	0,268
Info organismes spécialisés	27	51,85	2	32	90	2	0,05	0,453
GART	27	37,04	2	32	36,67	2		
Institut de la Gestion Déléguée	27	7,41	5	32	3,33	6		
ADEME	27	51,85	1	32	50	1		
UTP	27	11,11	4	32	16,67	5		
CERTU	27	14,81	3	32	30	4		
Autre	27	14,81	3	32	33,33	3		

Source : auteurs

L'analyse de la littérature va dans le même sens. En effet, un trait caractéristique des benchmarks dans le secteur public en est l'initiation par des organismes extérieurs aux organisations comparées (Ammons, Coe and Lombardo, 2001). Cette caractéristique se révèle problématique dans la mesure où elle favorise une utilisation soit défensive des informations produites (Bowerman, 2002), soit opportuniste (Moynihan, 2005) ou encore circonstanciée (Askim, 2007). Cette extériorité risque donc de répliquer les comportements « hypocrites » issus de la culture administrative du contrôle (cf. supra). Le mariage entre contrôle externe et contrôle interne que le benchmarking des performances est supposé favoriser est donc déséquilibré. De surcroît, le fait que les benchmarks soient initiés par les organismes chargés du contrôle externe confère à ceux-ci une connotation coercitive.

De toute évidence, ces problèmes seraient désamorçés dans une bonne mesure si les plateformes de comparaison émanaient de la volonté des acteurs de terrain qui détermineraient les thèmes de recherche et diffuseraient eux mêmes les enquêtes et leurs résultats. Une telle démarche comparative répondrait mieux aux besoins de renforcement du pilotage des performances publiques locale en réduisant le problème de l'extériorité des outils et en prenant en considération les attentes et l'implication de managers à l'égard des informations qu'ils sont sensés utiliser.

2.1. Types, rôles et usages des informations dans la gestion des intercommunalités

Tableau 9 - Informations pertinentes pour le pilotage – nombre de réponses, fréquences, rangs, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons	
	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>N Valide</i>	<i>Oui (%)</i>	<i>Rang</i>	<i>Probabilités Chi 2</i>	<i>Cramer's V</i>
Gestion des ressources humaines	51	60,78	4	47	59,57	4	0,903	
Gestion des coûts	51	70,59	2	47	82,98	1	0,148	
Contrôle des marchés et des investissements	51	50,98	5	47	31,91	8	0,056	0,193
Charges de service	51	13,73	9	47	27,66	9	0,087	0,173
Qualité de service	51	60,78	4	47	74,47	3	0,149	
La production du service	51	17,65	8	47	12,8	11	0,503	
Productivité du service	51	39,22	6	47	36,17	6	0,756	
Allocation des ressources	51	7,84	10	47	8,51	12	Fisher 1	
Priorités des élus	50	70	3	47	46,81	5	0,02	0,235
Communication interne	51	13,73	9	47	19,15	10	0,468	
Communication externe	51	27,45	7	47	34,04	7	0,479	
Satisfaction des usagers	51	78,43	1	47	80,85	2	0,767	

Source : auteurs

Répondant à la question « quelles sont les informations qui vous paraissent les plus pertinentes pour le pilotage de vos activités », le Tableau 9 illustre en tendance l'importance des différents types

d'informations qui nourrissent la sphère d'attention⁵ des managers intercommunaux. On y retrouve des informations sur les intrants du processus de production (allocation des ressources, charges de service, gestion des coûts, gestion des ressources humaines...), des informations caractérisant les activités et processus de production (productivité des services, contrôle des marchés et des investissements, communication interne...), des informations sur les produits et services créés (qualité de service, production des services...), ainsi que sur les conséquences socio-économiques de l'action publique (finalités apparaissant dans les priorités des élus, confiance du citoyen qui découle de la satisfaction de l'utilisateur et de la communication externe).

Concrètement, peut-on affirmer qu'à ce stade de développement des intercommunalités les systèmes de mesure et de management des performances renforcent les logiques de résultat par rapport aux logiques de moyens traditionnelles du secteur public ? La réponse n'est pas tranchée. Les données définissent plutôt une phase de transition pendant laquelle **l'attention des managers est partagée entre intrants, processus, extrants, et conséquences de l'action publique. Pour plus de 50% des directeurs généraux sont importantes la satisfaction des usagers (conséquence socio-économique), la gestion des coûts (intrants), les priorités des élus (conséquence socio-économique), la GRH (intrant), la qualité de service (extrant) et le contrôle des marchés et investissements (processus)**. Quant aux responsables des services de transport et gestion des déchets, plus de 50% estiment importantes les informations sur la gestion des coûts (intrants), la satisfaction des usagers (conséquence) et la qualité de service (extrant), ainsi que la gestion des ressources humaines (extrant). DGS et RSO partagent (sur un niveau déclaratif tout au moins) le souci de l'utilisateur et de la qualité de service. La GRH continue d'être importante pour la grande majorité des managers intercommunaux, en raison de son poids traditionnellement important dans le secteur public. Enfin, la gestion des coûts, première parmi les facteurs de déclenchement des mouvements de modernisation, occupe une place de choix parmi les préoccupations quotidiennes des managers⁶.

Tableau 10 - Sphères de responsabilité et sphères d'attention des managers intercommunaux

	Directeurs Généraux des services				Responsables de services opérationnels			
	Sphère de responsabilité (évaluation des performances personnelles)		Sphère d'attention (importance de l'information pour le pilotage)		Sphère de responsabilité (évaluation des performances personnelles)		Sphère d'attention (importance de l'information pour le pilotage)	
	Oui (%)	Rang	Oui (%)	Rang	Oui (%)	Rang	Oui (%)	Rang
Objectifs / Priorités des élus	84%	1	70%	3	84,62%	1	46,81%	5
Désirs / Satisfaction des usagers	50%	3	78,43%	1	57,69%	2	80,85%	2

Source : auteurs

⁵ Reconnaisant les limites cognitives de l'individu, Simons (1999) affirme que chaque manager se forge dans l'exercice de ses fonctions une sphère d'attention, un ensemble d'activités et de phénomènes qui se trouvent dans son périmètre d'observation et par rapport auxquels il cherche à accumuler de l'information et à exercer de l'influence. Ce construit est relativement stable dans le moyen terme : l'attention des managers est structurée par les systèmes formels de l'organisation comme l'architecture des responsabilités, mais aussi par les moyens de collecte d'information, outils de gestion et systèmes d'informations auxquels ils ont accès. Son impact sur la performance de gestion est, quant à lui, avéré : la sphère d'attention s'inscrit en amont de la recherche d'informations et de la décision managériale.

⁶ Un prolongement intéressant des analyses consisterait à explorer les combinaisons les plus courantes d'informations observées et utilisées par les managers intercommunaux.

Plus intéressant, en revanche, apparaît le découplage entre les sphères de responsabilité et les sphères d'attention des personnes interrogées. La théorie selon laquelle le périmètre des responsabilités managériales doit gouverner l'attention et la recherche d'informations des managers est faiblement illustrée par les DGS et les RSO intercommunaux. Ainsi, les priorités et objectifs des élus, très largement adoptés comme critères d'autoévaluation des performances (84% des DGS et RSO), ne font plus partie des informations pertinentes pour le pilotage quotidien que pour 70% des DGS et 46,81% des RSO. *A contrario*, si les désirs des usagers ne sont pas des critères subjectifs de performance que pour la moitié des managers, ils préoccupent au quotidien 78% des DGS et 80% des RSO. Plusieurs explications peuvent être mobilisées pour expliquer ce phénomène, dont l'affaiblissement de l'exercice de l'autorité dans les organisations publiques locales, ou la relation complexe, empreinte d'autonomie, entre élus et agents publics (surtout dans le cas des EPCI). Toutefois, cette articulation souple peut être attribuée plus simplement aux conservatismes des systèmes de rémunération et de contrôle propres à la fonction publique territoriale, peu empreinte, ce jour, par la valorisation des performances des agents.

Tableau 11: Usage perçu des informations disponibles – moyennes, écarts types, rangs, seuils de signification

	Directeurs Généraux des services			Responsables de services opérationnels			Comparaison des échantillons
	<i>Moyenne</i>	<i>Ecart type</i>	<i>Rang</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Ecart type</i>	<i>Rang</i>	<i>Seuil de signification</i>
Savoir si le service atteint ses objectifs	3,69	0,87	6	3,70	0,95	5	0,97
Vérifier le suivi des recommandations dans le service	4,1	0,81	1	3,96	0,78	1	0,37
Motiver ses collaborateurs	3,94	0,93	2	3,67	0,99	6	0,19
Convaincre les élus que le service fonctionne bien	3,88	0,82	4	3,89	0,87	2	0,91
Montrer aux habitants que le service fonctionne bien	3,29	1,01	9	3,32	1,12	9	0,90
Identifier les disfonctionnements	3,91	0,72	3	3,85	0,89	3	0,69
Anticiper les problèmes	3,55	1,14	7	3,18	1,17	10	0,12
Identifier les points d'amélioration du service	3,51	1,04	8	3,57	1,07	8	0,81
Connaître l'adéquation des moyens du service	3,83	1,08	5	3,78	0,90	4	0,82
Elaborer et évaluer des indicateurs	2,87	1,15	10	3,39	1,04	7	0,025

Source : auteurs

Le dernier volet du questionnaire explore l'utilisation des informations dont disposent les managers intercommunaux. Les items interrogent le diagnostic, l'évaluation et la signalisation, la prise de décision, les actions correctives et la mobilisation des personnels, le contrôle et la communication externe. Une échelle Likert atteste l'existence de ces usages (Pas du tout, Plutôt non, Ne sais pas, Plutôt oui, Tout à fait).

Les moyennes ordonnées de ces variables montrent que l'utilisation la plus commune de ces informations chez les DGS est la gestion courante des services. Elles leur permettent de vérifier le respect des instructions données, d'identifier les dysfonctionnements et de mobiliser leurs collaborateurs. Les informations s'avèrent suffisantes également pour convaincre les élus du bon fonctionnement des services. En revanche, des moyennes plus basses et des dispersions plus importantes des valeurs montrent que les DGS disposent d'informations insuffisantes pour avoir une vision prospective des services. L'adéquation des moyens, l'atteinte des objectifs, l'anticipation des problèmes et l'identification des points d'amélioration sont insuffisamment soutenues par les systèmes et outils de gestion. Sans surprise, l'élaboration et l'évaluation des indicateurs de performance sont les pratiques les plus fragilisées. Les directeurs généraux semblent cantonnés dans la gestion au temps présent des compétences dévolues aux intercommunalités.

Tableau 12 - Tests de différence des moyennes pour les usages des informations en fonction de la disponibilité des outils de gestion – seuils de signification pour les statistiques de Levene et Student (effet de taille notables par groupes de test)**

	Comptabilité analytique		Tableaux de bord		Gestion par centres de responsabilité		Logiciel de suivi budgétaire	
	DGS	RSO	DGS	RSO	DGS	RSO	DGS	RSO
Savoir si le service atteint ses objectifs					L 0,00 t 1,7%			
Vérifier le suivi des recommandations dans le service		L 0,099 t 10%		L 0,018 t 7%				
Motiver ses collaborateurs							L 0,00 t 1,6%	
Convaincre les élus que le service fonctionne bien								
Montrer aux habitants que le service fonctionne bien	L 0,022 t 6,6%					**L 0,004 t 0%		
Identifier les dysfonctionnements	L 0,74 t 4,1%							
Anticiper les problèmes								
Identifier les points d'amélioration du service					L 0,017 t 9,8%		L 0,037 t 9,6%	
Connaître l'adéquation des moyens du service								
Elaborer et évaluer des indicateurs						**L 0,003 t 0%		

Source : auteurs

La seule différence statistiquement significative entre les DGS et les RSO concerne l'élaboration et l'évaluation des indicateurs. Du probablement à la technicité des transports et de la gestion des déchets, la mesure et le management des performances apparaît en 7^e position dans le Tableau 11, avec une moyenne de 3,39 et un écart type de 1,04. De loin, les usages les plus répandus de l'information sont pour les RSO le contrôle managérial (vérification du respect des instructions données) et, comme pour les DGS, le dialogue avec les élus sur le bon fonctionnement du service. Pour tous les autres usages (actions correctives, diagnostic, gestion prospective, mobilisation) la valeur construite « moyenne - écart type » des variables est inférieure à 3 (neutralité), preuve d'une disponibilité et d'une utilisation très inégale des informations de gestion. Un besoin évident d'amélioration des systèmes d'informations et de contrôle de gestion apparaît dans le cas des deux populations. Malheureusement, les tests de différence des moyennes (Student) n'ont apporté que peu de preuves de l'efficacité des outils de gestion recensés dans les intercommunalités. Le Tableau 12 montre que les comptabilités analytiques ont apporté aux directeurs généraux les informations nécessaires pour identifier les dysfonctionnements et pour montrer aux habitants le caractère judicieux des dépenses, en fonction des politiques publiques poursuivies. La comptabilité analytique et les tableaux de bord se sont avérés instrumentaux dans la gestion courante des services de transport et de gestion des déchets. Aussi, dans les neuf cas de gestion par centre de responsabilité rapportés par les DGS, le suivi des objectifs des services et l'identification des points d'amélioration s'en sont trouvés facilités. Enfin, les logiciels de suivi budgétaires se sont avérés efficaces en apportant aux mêmes directeurs généraux la possibilité de concrétiser les objectifs et de mobiliser leurs collaborateurs, d'identifier également les points d'amélioration des différents services.

De façon générale, la comptabilité analytique, les logiciels de suivi budgétaire et la gestion par centres de responsabilité sont efficaces au niveau des directions générales, où ces outils contribuent à coordonner, contrôler, et améliorer la gestion des services. En revanche, l'application de ces outils au niveau opérationnel est accompagnée d'une perte d'efficacité. Seule la gestion courante est appuyée dans le cas des responsables opérationnels par la mise en œuvre des tableaux de bord et de la comptabilité analytique. Curieusement, les tableaux de bord ne semblent pas produire de différences dans les pratiques des directeurs généraux, de même qu'ils ne semblent pas participer aux activités de signalisation, de vérification, ou de mobilisation des managers opérationnels.

Sur ces thèmes, nous devons évoquer la faiblesse de la méthodologie utilisée, due aussi bien à la taille des échantillons qu'à la frugalité du questionnaire. Des recherches futures bénéficieraient d'un élargissement des populations à l'ensemble des EPCI françaises (env. 3000), et à l'application de tests MANOVA permettant de déceler l'influence conjointe des outils de gestion sur l'utilisation et l'efficacité des informations. De même, des recherches qualitatives permettraient d'enrichir et de trianguler les données, malgré une population et des échantillons naturellement limités.

3. Conclusion

De manière générale, cette étude de la mesure et du management des performances dans les établissements publics de coopération intercommunale ne montre pas de progrès significatifs par rapport à la situation des collectivités territoriales au sens large. Essentiellement, les tableaux de bord connaissent un élargissement de leur aire de diffusion (une large majorité des communautés interrogées), la comptabilité analytique se stabilise et le suivi budgétaire se généralise, renforçant les performances gestionnaires d'ordre opérationnel. C'est l'immédiateté et la technicité qui dominent la réflexion managériale, avec une bonne connaissance des moyens (surtout de facture financière), une planification et un suivi renforcés, mais un déficit encore chronique dans la mesure et le management des performances de l'action publique locale.

Sur ce dernier point, ce sont les initiatives d'évaluation interne et de certification qui font progresser les établissements. Présentes dans 20 à 30% des communautés interrogées, ces démarches stimulent la réflexion stratégique sur les performances publiques et leur mesure à travers des indicateurs.

Aussi, on assiste à une exceptionnelle montée en puissance des préoccupations des directeurs généraux et des responsables de services pour la satisfaction des usagers et pour le lien de responsabilité et de confiance avec les élus et les citoyens. Même si, à ce niveau là on peut néanmoins se poser la question de savoir si la mesure de la satisfaction ne correspond pas à un sondage d'opinion politique plutôt qu'à une réelle mesure des attentes et des besoins du citoyen. Aussi, des signaux inquiétants de tarissement de ces initiatives paraissent dans les faibles nombres de certifications en cours. Ce sont surtout les communautés qui sont déjà engagées dans cette voie qui cherchent à étoffer leur réflexion et à la traduire en outils de management. Un défi clair pour la jeune institution qu'est l'EPCI consistera à trouver les moyens de soutenir la diffusion de ces bonnes pratiques, sans pour autant tomber dans le piège de l'imposition et de la contrainte qui, dans d'autres pays, ont fait la preuve de leur caractère contre-productif. Cette recherche concerne principalement les perceptions des répondants vis-à-vis des indicateurs de performance et le constat de leur développement ou non. D'autres recherches centrées sur les indicateurs eux-mêmes et sur leur utilisation doivent nous permettre d'apprécier la portée et les limites concrètes de ces dispositifs.

Le recours aux pratiques comparatives peut représenter une porte de sortie ainsi qu'une réponse pour des managers qui estiment que les informations dont ils disposent les cantonnent à une administration courante de leurs services. Toutefois, des efforts soutenus doivent être faits pour appuyer aussi bien la prise en compte de la comparaison dans les décisions des responsables, que pour améliorer leur accès à ce type d'informations. On relève notamment l'importance qu'associent déjà ces managers aux informations que leurs homologues, même si ces informations relèvent essentiellement du registre anecdotique et sont, in fine, peu actionnables en dehors du contexte de leur production. L'intérêt et le besoin manifestés ouvrent de nouvelles perspectives de construction, de formalisation, de fiabilisation et de circulation de données comparatives qui pourraient être naturellement adoptées et utilisées par les managers des intercommunalités ou des collectivités territoriales.

Bibliographie

ALISTAIR D., COLE A. (2001), *Local Governance in England and France*, Routledge, London..

AMMONS D.N., COE C., AND LOMBARDO M. (2001), « Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspectives », *Public Administration Review*, Vol. 61, n°1, pp. 100–115.

ARGYRIS C. (1992), *On Organizational Learning*, Blackwell, Oxford.

ASKIM J. (2007), « Que font les politiciens des informations sur le rendement? Analyse de l'expérience du gouvernement local norvégien », *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 73, n°3, pp. 500-520.

BAIER V. E., MARCH J. G., et SAETREN, H. (1988), « Décision et mise en oeuvre : une série d'ambiguïtés », in J. G. MARCH (Ed.), *Décisions et organisations*, Editions d'Organisation, Paris.

BEZES P. (2005), « Le modèle de l'Etat-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, Vol. 4, pp.430-449.

BOVAIRD T. (1996), « The Political Economy of Performance Measurement », in HALACHIMI A., BOUCKAERT G. (Eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*, Quorum Books, Westport, pp. 145-165.

- BORRAZ O., LE GALÈS P. (2005), « France : the Intermunicipal Revolution », in DENTERS A.H., ROSE L.E. (Eds.) : *Comparing Local Governance : Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave.
- Bouckaert G. (1996), « Measurement of Public Sector Performance : Some European Perspective », in HALACHMI A., BOUCKAERT G. (Eds.) *Organizational Performance and Management in the Public Sector*, Quorum Books, London, pp. 223-237.
- BOUCKAERT G. (2006a) Renewing Public Sector Performance Measurement, in Werner, J., Manfred, R. and Wollmann H. (Eds.), *Public Management, Grundlagen, Wirkung und Kritik*, Sigma edition, Berlin, pp. 119-131.
- BOUCKAERT G. (2006b), « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », *Télescope*, Vol. 12, n°3, automne, p. 12-25.
- BOYNE G. (2005), « Determinants of Performance in Public Organizations », *Journal Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, pp. 483-488.
- BOWERMAN M., BALL A. (2000), « Great Expectations: Benchmarking for Best Value », *Public Money and Management*, Vol. 20, n°2, pp.21-26.
- BOWERMAN M. (2002), « Isomorphism Without Legitimacy? The Case of the Business Excellence Model in Local Government », *Public Money and Management*, Vol. 22, pp. 47-52.
- BOWERMAN M., BALL A., FRANCIS G. (2001), « Benchmarking as a Tool for the Modernization of Local Government », *Financial Accountability and Management*, Vol. 17, n°4, pp. 321-329.
- BRUNETIERE J.-R. (2006), « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, Vol.1, n° 11, pp. 95-111.
- BRUNSSON N. (1989), *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, John Wiley et Sons, Chichester, England.
- BUISSON J. (2005), « La révolution intercommunale », in *L'Intercommunalité*, La Documentation Française, Paris, pp.5-17.
- BURLAUD A. (1995), « Les méthodes et les outils du contrôle de gestion à l'épreuve de la diversité des organisations », Séminaire CEFAG-FNEGE, Paris.
- BUSSON-VILLA F. (1999), « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », *Finances, Contrôle, Stratégie*, Vol. 2, n° 1, pp. 5 - 25.
- CARASSUS D., FAVOREU C. (2005), « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales », communication au Wokshop du RECEMAP : *La performance publique locale : composants et mesures*, 14 décembre, Paris.
- CHAUVEY J.-N. (2006), « L'intérêt du balanced scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et évaluation des départements français », *Politiques et Management Public*, Vol. 24, n° 2, pp. 69-90.
- DE BRUIJN H. (2002), « Performance Measurement in the Public Sector. Strategies to cope with the risks of performance measurement », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15 n°6-7, pp. 578-594.

DESROSIERES A. (2000), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris.

EMERY Y. (2006), « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, Vol. 12, n°3, automne, pp. 1-12.

FELDMAN M., MARCH J.G. (1988), « Information in Organization as Signal and Symbol », in March, J.G. (Eds.), *Decisions and Organizations*, Blackwell, Oxford.

GIBERT P. (2003), « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, Vol. 6, n° 147, pp. 259-273.

GUERANGER D. (2004), « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue Française d'Administration Publique*, n°111, pp. 461-472.

GUTHRIE J., ENGLISH L. (1997), « Performance Information and Programme Evaluation in the Australian Public Sector », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, n° 3, pp. 154-164.

HATRY H. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, The Urban Institute Press, Washington, DC.

HOOD C. (1991), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration Review*, Vol.69, n°1 pp.3-19.

HUGHES M. (2006), « Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre », *Télescope*, Vol. 12, n°3, pp. 55-72.

LACAZE A. (2007), *Police de souveraineté, un clergé de l'Etat*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Ecole Polytechnique, Paris.

LAIGNEL A., BOURDIN J. (2005), *Les finances des collectivités locales en 2005 : état des lieux*, La Documentation Française, Paris.

LAMARQUE D. (2005), « De la norme à la performance, les juridictions financières, témoins et acteurs des réformes de la gestion publique », in LACASSE F., VERRIER P.-E. (Eds.), *30 Ans de Réforme de l'Etat. Expériences Françaises et Etrangères : Stratégies et Bilans*, Dunod, Paris.

LANDE E. (2003), « Le Système d'Information des Communes Permet-il de Mesurer le Risque Financier ? », *Revue du Trésor*, n°2, Février, pp. 106-115.

LE GALES P. (2004a), « La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne : les instruments de contrôle et de surveillance », in P. LASCOUMES ET P. LE GALES (Eds.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.

LE GALÈS P. (2004b), « Reshaping the State? Administrative and Decentralisation Reforms », in A.COLE, P.LE GALÈS, J.LEVY (Eds.), *Developments in French Politics*, Basingstoke, Palgrave, pp. 122-137.

- MARCEAU A. (2005), « Les contrôles », in BONNARD M. (Ed.), *Les collectivités territoriales en France*, La documentation Française, Paris, pp. 38-44.
- MOYNIHAN D.-P. (2005), « Why and How do State Governments Adopt and Implement « Managing for Results » Reforms ? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, n°2, pp. 219-243.
- NYHAN R.C., MARTIN L.L. (1999), « Comparative Performance Measurement », *Public Productivity and Management Review*, Vol. 22, N° 2, pp. 348-364
- OBERDORFF H. (2004), *Institutions administratives*, Armand Colin, Paris.
- OLSEN J. P. (2003), « Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations », *Working Papers*, ARENA 20/03.
- PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R. (1992), « Les démarches stratégiques de planification des villes, origines, exemples et questions », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, pp. 7-20.
- PADOVANI E., SCORSONE E. (2007), « Challenges in the Comparative Analysis of Local Government Bureaucracy and Performance Measurement: The Case of Italy and the United States », *E.G.P.A. annual Conference*, 16-17, September, Madrid, Espagne.
- PALLEZ F., FIXARI D., DELANNOY, J. (2004), « L'intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et Management Public*, Vol. 22, pp. 75-94.
- PARIENTE P. (1998), « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales », *Politiques et Management Public*, Vol. 16, n°4, pp. 1-17.
- POISTER T.H. (2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, San Francisco, CA.
- POLLANEN R.M. (2005), « Performance Measurement in Municipalities: Empirical Evidence in Canadian Context », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18, n° 1, pp. 4-24
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- POWER M. (1999), *The Audit Society: Rituals of Verification*. 2nd edition, Oxford University Press, Oxford.
- REICHARD C. (1998), « The impact of performance management on transparency and accountability in the public sector », *EGPA Annual Conference*, Leuven, 1998. IOS Press. Vol. 7, pp. 295-297.
- REYNAUD J.-M., BERNADAS I. (1998), *Piloter les Services Publics Locaux*, éditions du CNFPT, Paris.
- RICHARD P. (2006), *Solidarité et Performance, les enjeux de la maîtrise des finances publiques locales. Rapport au Premier Ministre*, remis le 13 décembre.
- ROCHER S. (2007), « L'Acceptation d'une méthode d'analyse des risques dans le secteur public local: étude des conditions organisationnelles dans le cas d'une communauté urbaine », *Revue des Sciences de Gestion, Direction et Gestion*, n° 224-225, pp.69-78.

- SAINT-MARTIN D. (2000), *Building the New Managerialist State*. Oxford University Press, New York.
- SELMER C. (2003), *Concevoir le Tableau de Bord. Outil de Contrôle, de Pilotage et d'Aide à la Décision*, Dunod, Paris.
- SHAW N.-G., MIAN A., YADAV S.-B. (2002), « A Comprehensive Agent-Based Architecture for Intelligent Information Retrieval in a Distributed Heterogeneous Environment », *Decision Support Systems*, Vol. 32, n°4, pp.401-415.
- SIMONS R. (1999), *Performance Measurement and Control Systems for Implementing Strategy*, Prentice Hall, New-York.
- THOENIG J.-C. (1998), « La gestion des services communaux », *Annuaire des collectivités locales*, GRALE, LITEC, pp.17-35.
- THOENIG J.-C. (2006), « Modernizing Sub-national Government in France. Institutional Creativity and Systemic Stability », in H. WOLLMANN AND V. HOFFMAN-MARTINOT (Eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden: VS Verlag, 2006.
- TRAVAILLE D., MARSAL C. (2006), « Les systèmes d'information de pilotage, les tableaux de bord », *Encyclopédie des Systèmes d'information – Informatique*, Vuibert, Paris.
- VAN DOOREN W. (2006), *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach*. Doctoral dissertation, *Katholieke Universiteit Leuven*. N° 96.
- VAN DOOREN W., N. THIJS, G. BOUCKAERT (2004), « Quality Management and the Management of Quality in European Public Administrations », in LÖFFLER E., M. VINTAR (Eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Ashgate, Aldershot, pp. 91-106
- WILLIAMS D.W. (2003), « Measuring Government in the Early 20th Century », *Public Administration Review*, Vol. 63, n° 6, pp. 643-659.
- WORTHINGTON A.C., DOLLERY B.E. (2002), « An Analysis of Recent Trends in Australian Local Government », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, n° 6, pp. 496-515.