

Rubrique RECHERCHE ACTION

POUR EN FINIR AVEC L'ARLÉSIENNE DE LA GESTION DE LA PERFORMANCE : LA PROPOSITION D'UNE MESURE GLOBALE ET OPÉRATIONNELLE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE PAR SA CHAÎNE DE VALEUR

Asmaa Ata et David Carassus, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Résumé

La notion de performance publique a connu une évolution conceptuelle passant d'une mesure financière à une mesure de l'efficacité et de l'impact des services publics. En se focalisant sur la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique, cette recherche propose d'opérationnaliser une mesure globale de la performance par sa chaîne de valeur. L'étude évalue la performance à chaque étape du processus de création de valeur. Les résultats révèlent une relation de dépendance entre intrants, activités, extrants et effets. Ils soulignent également l'importance de la collaboration entre acteurs pour une gestion efficace de la performance publique.

Abstract

The notion of public performance has undergone a conceptual evolution, moving from a financial measure to a measure of public services effectiveness and impact. By focusing on the policy of integrating and retaining disabled people in the civil service, this research proposes to operationalize a global measurement of performance through its value chain. The study assesses performance at each stage of the value-creation process. The results reveal a relationship of dependency between inputs, activities, outputs and outcomes. They also underline the importance of collaboration between key actors for effective public performance management.

Mots clés

Évaluation, chaîne de valeur, performance publique, valeur produite, valeur perçue

Keywords

Evaluation, value chain, public performance, produced value, perceived value

Pour citer cet article ATA, A. et CARASSUS, D. (2023). « Pour en finir avec l'arlésienne de la gestion de la performance : la proposition d'une mesure globale et opérationnelle de la performance publique par sa chaîne de valeur », *Télescope*, vol. 20, n° 3, https://telescope.enap.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enap#

La notion de performance publique a connu une évolution conceptuelle au fil du temps en passant d'une mesure souvent réduite au seul prisme financier à une mesure de l'efficacité et de l'impact des services publics sur les usagers et citoyens (Schedler et Proeller, 2000). Ainsi, cette évolution a été marquée par la volonté de corriger certains dysfonctionnements de

gestion, avec, en particulier, la prépondérance sur une logique d'analyse des moyens et processus, en complétant les valeurs dites traditionnelles de l'administration publique, telles que l'équité et la sécurité, par des valeurs telles que l'efficacité ou encore l'efficacité (Bouckaert et Halligan, 2008 : 12). Dans ce sens, Van Doreen *et al.* (2015) rappellent que le concept de performance inclut des

problèmes liés à des critères d'organisation, mais aussi d'équité, de transparence, ou encore de démocratisation, dans une vision à la fois interne et externe. Le concept de performance y est présenté comme le reflet d'une mesure objective de la réalité autour d'un système évaluatif, allant de l'observation d'un problème à corriger à la mise en œuvre d'une solution. Elle implique de ce fait une évaluation de la performance selon une approche équilibrée et multidimensionnelle (Carassus, 2020).

Toutefois, malgré l'évolution de ce concept dans le temps en s'adaptant aux spécificités des organisations publiques, la question de sa mesure demeure toujours une Arlésienne de la gestion publique. En effet, elle reste d'une part « délicate du fait des deux niveaux de réalité auxquels elle renvoie : la performance est à la fois l'objectif et le moyen des réformes publiques » (Guenoun, 2009 : 181). D'autre part, lorsque la performance publique est mesurée, « la question des valeurs et de leur échelle est fréquemment occultée lorsqu'il est question de performance » (Bessire, 1999 : 129).

Mazouz et Leclerc (2008 : 190-193) soutiennent ainsi que la mesure de la performance, dans une gestion intégrée par les résultats, exige une collecte et une communication de données à chaque étape de la chaîne causale - intrants, processus, extrants et résultats, ainsi que des facteurs externes. Une compréhension des processus au sein de la « boîte noire » est donc nécessaire pour savoir si les bonnes variables sont prises en compte (Van Doreen, 2006 : 164).

La présente contribution part de ce contexte en proposant une réponse à la question de la mesure de la performance publique. Elle s'attache ainsi à comprendre les relations entre les différentes dimensions de la chaîne de valeur par une

approche dynamique entre intrants et extrants dans une logique productive. Pour cela, nous nous appuyons sur le terrain spécifique de la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap (PSH) dans la fonction publique, suite à une recherche intervention de quatre ans réalisés au sein du Fond étatique français responsable de cette politique. Ce terrain d'étude fournit en effet un contexte fertile pour ce type de problématique avec un défi majeur de diminuer le nombre de chômeurs en situation de handicap. Pour surmonter cette difficulté, le gouvernement français a dû ainsi intensifier ses efforts en faveur de l'insertion professionnelle des PSH. Dans ce sens, afin de réduire l'écart du taux de chômage entre les PSH et les personnes valides, le gouvernement a mis en place différentes mesures concrètes, telles que des aides à l'apprentissage et à la formation professionnelle, l'accessibilité des postes de travail, ainsi que la simplification de la déclaration de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, dont la performance a été évaluée dans le cadre de cette recherche intervention. Une mesure de la performance multidimensionnelle a été privilégiée en adoptant le prisme de la chaîne de valeur publique afin, d'évaluer l'efficacité des actions entreprises à chaque étape de la politique d'insertion professionnelle des PSH, de la conception des mesures jusqu'à leur mise en œuvre et leur impact réel sur le terrain.

Pour traiter de cette question de recherche, nous présentons dans un premier temps notre cadre conceptuel marqué la proposition d'une mesure de la performance publique évaluée par sa chaîne de valeur. Dans un second temps, nous précisons la démarche empirique menée afin de tester nos hypothèses de recherche. Puis, nous présentons nos résultats de recherche avant de les discuter.

La proposition d'une mesure de la performance publique évaluée par sa chaîne de valeur

La gestion de la performance a été largement mobilisée par les organisations du secteur public produisant un ensemble considérable de connaissances (Van Dooren *et al.*, 2015). Les systèmes de gestion de la performance recouvrent ainsi un ensemble d'activités, d'outils et de mécanismes visant à mesurer et à évaluer les résultats afin d'améliorer continuellement ces réalisations à des niveaux macro – méso – micro. Ainsi, « la performance désigne à la fois les résultats et les comportements intentionnels qui conduisent à ces résultats » (Cepiku, 2016 : 293), pour lesquels les réalisations et les comportements sont l'objet de la gestion de la performance. Van Dooren *et al.* (2015 : 37) soutiennent qu'il s'agit « d'un style de gestion qui intègre et utilise les informations sur la performance pour la prise de décision ». La performance, comme mode de production, renvoie d'une part à la capacité d'une organisation publique à transformer ses ressources en résultats et effets (*ibid.*). D'autre part, fondée sur la valeur publique, la production de valeur d'une organisation publique passe par la réponse aux besoins des citoyens, en participant à l'amélioration des conditions de vie de la population (Talbot, 2009). La chaîne de valeur dépend ainsi à la fois d'éléments externes à l'organisation, dans des logiques politiques, sociétales, environnementales ou territoriales, mais aussi d'éléments plus internes, dans des logiques plus organisationnelles et managériales.

La prise en compte d'éléments externes influençant l'organisation dans la chaîne de valeur publique

Comme l'indiquent Bartoli et Blatrix (2015), la performance publique peut en effet être analysée selon trois échelles : un

niveau macro ou politique, un niveau micro ou managérial, un niveau méso qui est une comparaison entre les niveaux politique et managérial. Dans ce cadre, le niveau macro fait référence à une échelle nationale, voire internationale. Pour Fukuyama (2013 : 5-15), ce niveau implique d'analyser quatre types de résultats : les mesures procédurales, les mesures de capacités (ressources et professionnalisation), les mesures de production, ou encore les mesures d'autonomie bureaucratique. Ces mesures empiriques constituent alors des critères pour évaluer et comparer la qualité des services du secteur public. Cependant, les données ne sont pas toujours complètes et disponibles, ce qui rend leur mesure difficile. De plus, les principaux problèmes associés à ce niveau macro sont liés à la conceptualisation sous-jacente de ces mesures de performance (*ibid.*). Une évaluation macro de la performance peut toutefois être envisagée. Par exemple, une action publique localisée à l'échelle régionale doit faire converger sa stratégie à une échelle locale. La perspective d'analyse est alors « inter-institutionnelle » (Ongaro, 2015 : 107), « large de gouvernance » (Bouckaert et Halligan, 2007 : 183), ou « basée sur les résultats » (Borgonovi *et al.*, 2018 : 125).

L'analyse au niveau méso se réfère, elle, à différents domaines d'application, comme un programme politique ou un projet de réseau (Van Dooren *et al.*, 2015). À ce niveau, les performances sont principalement considérées comme des effets intermédiaires. Les résultats de niveau méso sont alors obtenus par différentes organisations collaborant dans un domaine politique spécifique (l'emploi ou la santé par exemple). Ainsi, le modèle de gestion de la performance doit relier les résultats obtenus par chaque organisation impliquée dans un tel réseau aux effets obtenus par la politique mise en œuvre au niveau méso. Il

exige une mesure et une prise en compte des éléments qui constituent la performance dans le système de gestion et de politique (Bouckaert et Halligan, 2007). En d'autres termes, la mesure génère des informations devant être utilisées dans les systèmes de gestion pour pouvoir être exploitées (Bouckaert et Halligan, 2008 : 215). Il est à noter que ces éléments constituent un système dès lors qu'il existe une procédure permettant de comptabiliser les observations à différents niveaux, de les analyser pour produire des rapports de gestion disponibles à différentes strates de la structure organisationnelle et, enfin, de les utiliser pour des besoins spécifiques. Van Dooren *et al.* (2015 : 7) indiquent qu'il s'agit d'une chaîne logique de collecte de données, d'intégration de ces données dans les systèmes de gestion et enfin, de mise en œuvre des informations sous forme par exemple de rapports d'activités.

Dans le secteur public, ce système de la gestion de la performance se formalise par plusieurs composantes, comme celle politique, qui regroupe la conception, la planification, l'organisation et l'évaluation de l'action publique, celle financière qui comprend la budgétisation, le contrôle ou l'audit des ressources mobilisées, ou encore celle juridique, focalisée sur la négociation, le suivi et l'évaluation des marchés par exemple. Les pouvoirs publics y définissent les priorités, allouent les ressources pour traiter les problèmes prioritaires, ou encore identifient et sélectionnent certaines stratégies de service par le biais de contrats (Rebora et Meneguzzo, 1990). Cette phase est suivie d'une étape d'évaluation qui fournit un retour d'information pour le cycle suivant (Van Dooren *et al.*, 2015), en renvoyant à une série d'actions correctrices. Ces actions peuvent être envisagées afin de redresser un programme lorsqu'il existe un écart significatif entre l'objectif prévu et le résultat. L'utilisation des informations

relatives à la performance complète le cycle de gestion de la performance. Il établit un lien entre l'activité de mesure pour laquelle la pratique de surveillance progresse avec les décisions et les actions futures pour atteindre les objectifs prévus (Armstrong et Baron, 2005).

La prise en compte d'éléments internes de la chaîne de valeur publique, dans une approche productive, répondant, ou pas, aux besoins du territoire

Dans ce cadre global d'analyse de la performance, le troisième niveau d'analyse, celui micro, doit être appréhendé de façon individuelle ou organisationnelle comme « un ensemble d'informations sur des réalisations de signification variable pour différentes parties prenantes » (Bovaird, 2008 : 185). Sa mesure se concentre alors sur un processus consistant à attribuer des quantités aux réalisations produites du secteur public dans l'intention de fournir des informations sur la performance. Elle est « le groupement d'activités délibérées visant à quantifier la performance » (Van Dooren *et al.*, 2015 : 32) et permet d'évaluer le comportement d'une administration publique par rapport à plusieurs aspects. À cette fin, Maurel *et al.* (2014 : 40) apportent des précisions quant à la caractérisation de la performance. Pour les auteurs, il s'agit de la « capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire ». Ces caractéristiques suggèrent que la performance soit déterminée à la fois par une performance plutôt endogène centrée sur les ressources d'une organisation, et par une performance plutôt exogène où l'accent est mis sur la

satisfaction des utilisateurs et la réponse des besoins.

Dans cette logique productive micro d'analyse, la performance se réfère alors à la capacité d'une organisation à transformer ses ressources en résultats et effets sur un environnement. Comme l'indique Pollitt et Bouckaert (2011), cette logique suggère une consommation d'intrants (ressources) qui va induire une quantité d'extrants (réalisations) et *in fine* des résultats et effets. Dans ce même sens, pour appréhender le contenu de la performance et son processus de création de valeur, Moore (2015) décrit alors une « chaîne de valeur » reposant sur un processus qui transforme les intrants que l'organisation reçoit de son « environnement d'autorisation » en un ensemble d'extrants. Cette chaîne se constitue, comme l'indique Van Dooren (2006 : 28-29), de dimensions qui sont des indicateurs d'entrée (quelles sont les ressources utilisées ?), de sortie (quels sont les services fournis ?), d'effets intermédiaires et finaux (quelles sont les conséquences des services fournis ? quels sont les effets ?), d'environnement (quels sont les facteurs contextuels qui influencent les effets ?). Des indicateurs de ratio peuvent également être mesurés tels que l'économie (intrant/intrant), l'efficacité (extrant/effet), la productivité (extrant /intrant), l'efficacité (coût/extrant) ou encore la rentabilité (intrant/effet).

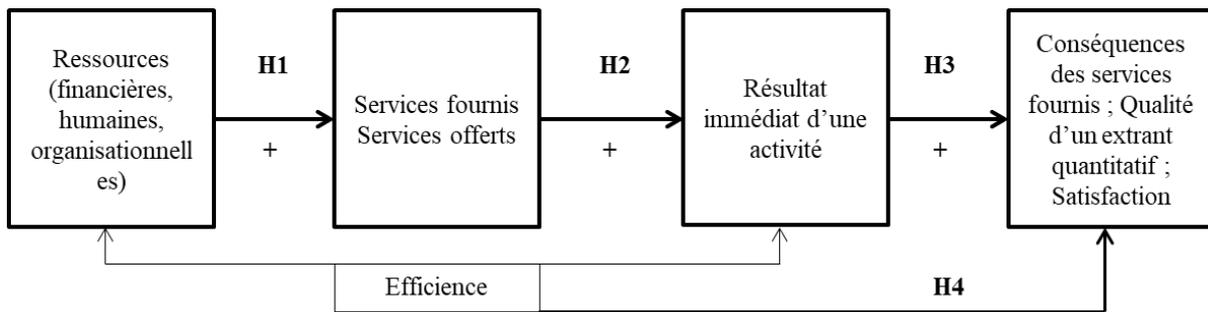
Dans ce cadre, un extrant configure le résultat immédiat d'une activité, par exemple le service public produit ; un effet exprime, lui, « *tout ce qui est au-delà des extrants* » (Bouckaert et Halligan, 2007 : 16). Ces mesures peuvent être entendues comme les effets ou l'impact qu'une activité engendre sur le contexte externe. De la

même manière, la comparaison entre les intrants et les effets se concentre sur la capacité de l'organisation à répondre aux demandes sociétales formulées au sein du système politique, en lien avec les niveaux d'analyse macro et méso décrits supra.

Cette chaîne de valeur décrit les méthodes et activités sur lesquelles elle repose pour produire ses résultats, en intégrant les intrants et processus dans le mécanisme de création de valeur (Alford et Hughes, 2008). La valeur créée permet alors de répondre aux besoins de la société (Osborne, 2020), en créant une interaction forte, ascendante et descendante, entre les différents niveaux d'analyse de la performance publique, qu'ils soient macro, méso ou micro. Cette vision « chaînée » de la valeur publique incite de ce fait les gestionnaires publics à favoriser une cocréation de valeur, considérée comme le processus par lequel divers acteurs publics et privés participent à la détermination des problèmes ainsi qu'à la recherche et à la mise en œuvre de solutions (Torfing *et al.* 2019). À partir de besoins sociétaux préalablement identifiés, une organisation publique mobilise ainsi des ressources afin de mettre en œuvre des activités visant à atteindre des résultats spécifiques.

Au regard de ces différentes composantes internes et externes de la chaîne de valeur publique, nous mobilisons un modèle opérationnel de mesure de la performance centré sur une logique productive (Illustration 1). Ce modèle permet d'une part de décrire la chaîne de valeur comme un processus, composé de maillons formalisés par des critères de mesure, et d'autre part, de donner lieu à une analyse des relations d'interdépendances entre les différents maillons de cette chaîne de valeur.

Illustration 1 Proposition d'un modèle opérationnel de mesure de la performance centré sur une logique productive



Nos hypothèses de recherche, qui découlent de ce modèle, éprouvent de manière bilatérale les interactions entre les différentes dimensions de la chaîne de valeur, en supposant qu'il existe une relation positive entre ces dimensions, comme l'évoque la littérature antérieure mobilisée dans cette première partie.

- H1. Les intrants influencent positivement les activités de la chaîne de la valeur
- H2. Les activités influencent positivement les extrants de la chaîne de la valeur
- H3. Les extrants influencent positivement les effets de la chaîne de la valeur
- H4. Le rapport entre les extrants et les intrants influencent positivement les effets de la chaîne de la valeur

Une méthodologie quantitative de recherche pour évaluer la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique

Cette seconde partie décrit l'approche quantitative utilisée pour mesurer la performance de façon multidimensionnelle. Elle s'appuie sur le contexte spécifique de la politique d'insertion des personnes en situation de handicap dans la fonction

publique. Ce terrain fournit en effet, des mesures précises, objectives et comparables sur différentes les dimensions de notre modèle d'analyse, dans des relations de cause à effet, à la suite de la réalisation d'une recherche intervention.

La présentation du contexte d'étude : la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique

Le modèle de recherche et les hypothèses liées ont été testés par le biais d'une recherche intervention auprès d'un Fonds public étatique. Ce Fonds a pour finalité d'apporter une réponse à une problématique socio-économique, à savoir l'insertion et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire, ici la fonction publique. Cette réponse implique alors des résultats en termes d'accès et de maintien dans l'emploi, avec pour effet de réduire le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi et d'augmenter la satisfaction des usagers des services publics déployés.

Pour fonctionner, ce Fonds perçoit des contributions financières de la part des organismes publics des trois corps de la fonction publique qui n'atteignent pas les 6 % d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés. Ce financement est ensuite reversé aux employeurs publics afin de

proposer des dispositifs d'aides techniques et humaines, d'apprentissage et de formation permettant ainsi, l'inclusion de cette population cible en milieu ordinaire de travail. Cette politique publique repose ainsi sur un principe de droit commun appelant la collaboration d'acteurs publics et privés qui sont parties prenantes dans le processus de création de valeur.

Les données collectées pour mesurer les variables au modèle d'analyse

Pour caractériser et mesurer chacun des maillons de la chaîne de valeur proposée, nous avons procédé à une collecte de données en deux temps permettant le recueil d'indicateurs de différentes natures, à savoir ceux financier, d'activité, de résultat et d'effet.

Tout d'abord, une première étape a consisté à analyser 146 bilans de conventions pluriannuelles signées entre le Fonds et des employeurs publics issus des fonctions publiques étatiques, hospitalières et territoriales. Cela correspond à 28 % des montants octroyés (soit 128 millions d'euros) par le Fonds aux employeurs publics sur la période 2012-2019. Le matériau recueilli a pris la forme d'un tableau de bord (sous format Excel) regroupant l'ensemble des données nécessaires à l'analyse de la chaîne de valeur de la politique évaluée. L'extraction de données réalisée manuellement a consisté à recueillir, pour chaque employeur, des indicateurs de ressources financières (intrants), de réalisations (quantification de services publics ou activités) et de résultats (extrants).

Illustration 2 Exemples d'indicateurs recueillis

	Budget consommé (intrant)	Nombre d'aménagement de poste (activité)	Nombre maintien en poste (extrant)	Nombre de recrutement (extrant)
Valeur cible	29 518 625 €	14 058	46 220	5 952
Valeur réelle	22 737 403 €	18 173	54 556	5 471
Niveau d'atteinte de l'objectif	77 %	129 %	118 %	92 %

Ensuite, une seconde étape a permis de recueillir notre indicateur d'effet relatif à la satisfaction des usagers. Ainsi, une enquête nationale à destination des agents publics en situation de handicap (usagers) ayant bénéficié de services publics pour compenser leur(s) handicap(s) a été lancée entre juin 2018 et janvier 2019. 26 employeurs publics (soit 17 % de notre échantillon de départ) ont alors diffusé un questionnaire construit sur la base des travaux de Guenoun *et al.* (2016), avec, au final, 832 répondants. Ces réponses ont été analysées sur la base d'une matrice Importance - Satisfaction (Dukta, 1994 in Strickland, 1998) dont les objectifs sont de synthétiser les résultats de l'étude et de

dégager des priorités d'action. Cette matrice permet de mettre en avant la satisfaction du répondant avec l'importance qu'il accorde aux différents critères évalués, constitutifs de la qualité du service public (QSP). L'obtention de cette dernière a fait l'objet successivement d'une analyse en composante principale sur les items de la satisfaction, d'une régression linéaire entre la composante Satisfaction et tous les items du QSP, d'une récupération des coefficients béta qui ont un effet significatif sur la satisfaction et, enfin, d'une normalisation

des coefficients béta par la méthode min – max pour rapporter les valeurs entre 0 et 1¹.

Cette double collecte de données nous permet ainsi de mesurer chacune de nos

variables au modèle d'analyse multidimensionnel, en lien avec chacune de nos hypothèses².

Illustration 3 Mesure des variables des hypothèses H1 à H4³

Hypothèses	Variable explicative	Variable expliquée	Échantillon
H1. Les intrants influencent positivement les activités de la chaîne de la valeur	Intrants : Ressources financières	Activités : Dispositifs de services publics	146 employeurs publics
H2. Les activités influencent positivement les extrants de la chaîne de la valeur	Activités : Dispositifs de services publics	Extrants : Accès à l'emploi - Maintien dans l'emploi	146 employeurs publics
H3. Les extrants influencent positivement les effets de la chaîne de la valeur	Extrants : Maintien dans l'emploi	Effets : Satisfaction des usagers	832 usagers publics
H4. Le rapport entre les extrants et les intrants influencent positivement les effets de la chaîne de la valeur	Rapport entre Extrants (Accès à l'emploi - Maintien dans l'emploi s) et Intrants (Ressources financières) : Efficience	Effets : Satisfaction des usagers	832 usagers publics

Source : Auteurs

Des résultats montrant une relation de dépendance entre ressources, activités, résultats et effets de la politique publique évaluée

Une fois les données collectées sur la base de notre modèle de recherche, la vérification des hypothèses est passée par un processus d'analyse bilatérale des différents maillons de la chaîne de valeur. L'opérationnalisation de la mesure de la performance par cette chaîne suggère en effet l'existence d'une relation de

dépendance entre ressources financières (intrants), dispositifs déployés (activités), accès et maintien dans l'emploi (extrants) et satisfaction des usagers (effets). Cela souligne une influence significative et positive à chaque étape du processus de création de valeur de la politique évaluée.

Des résultats positifs entre ressources consommées et activités générées

Tout d'abord, nos analyses concernent l'influence de la relation entre le niveau des ressources financières consommées et les dispositifs de services publics générés (H1).

¹ Dans le cadre de cette analyse empirique, nous utilisons un modèle de régression multiple dont la spécification principale prend la forme suivante : $Y_i = \alpha + \beta X_i + \delta Z_i + \epsilon_i$, où Y_i et X_i correspondent respectivement aux différentes variables dépendantes et indépendantes spécifiques à chacune des hypothèses que nous analysons, Z_i est le vecteur des variables de contrôle, et ϵ_i constitue le terme d'erreur.

² Il est à noter que chacune de nos variables sont exprimées en ratio : valeur réelle/valeur cible en

pourcentage. Les indicateurs obtenus permettent ainsi de comparer une valeur projetée avec une valeur réalisée pour les différentes mesures retenues.

³ Il est à noter que pour les deux premières hypothèses (H1 et H2) la dimension d'analyse (i) est représentée par l'échantillon des 146 employeurs publics. Pour les hypothèses H3 et H4, le modèle est estimé pour les 832 usagers bénéficiaires des services publics, la satisfaction étant mesurée pour chaque individu.

Au regard des données obtenues, les résultats révèlent une influence significative et positive des intrants sur les activités de la chaîne de valeur de la politique évaluée (Illustration 4). En d'autres termes, les résultats montrent que plus un employeur public atteint sa valeur cible relative à la consommation budgétaire, plus la production de dispositifs de services publics sera élevée, toujours par rapport à sa valeur prévue. L'hypothèse H1 est ainsi validée.

Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple d'une collectivité qui, pour le dispositif d'aides humaines, atteint 77 % de ses objectifs en termes de consommation budgétaire et 80 % de ses objectifs pour les dispositifs destinés à accompagner les PH en insertion et maintien en poste de travail. La chaîne de valeur entre les ressources consommées et les actions réalisées apparaît positive dans le cas de cette collectivité.

Illustration 4 Analyse de la relation entre les intrants et les activités (variable dépendante : dispositifs de services publics)

Variables	Coefficients	Écart-type
Ressources financières	0.609***	0.104
FPT	0.0804	0.111
FPE	-0.208	0.179
Effectif	0.0472	0.0560
Constante	-0.156	0.461
R2	0.224	

N=146, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source : Auteurs

Des résultats positifs entre activités générées et résultats obtenus, mais de manière partielle

Ensuite, nos résultats indiquent des relations positives entre activités générées et résultats obtenus. Ainsi, appliqués à notre contexte, les dispositifs de services publics (aménagement et adaptation des postes de travail, apprentissage, formation, etc.) influencent significativement et positivement l'accès et le maintien dans l'emploi. La chaîne de valeur entre activités et extrants apparaît donc aussi positive, de manière

globale, dans le cas de la politique évaluée (Illustration 5).

Pour l'illustrer ce propos, prenons l'exemple d'un centre hospitalier, pour le dispositif « aménagement de poste de travail » dépasse (+31 %) ces objectifs d'aides destinées à aménager les postes de travail des agents en situation de handicap et, qui atteint 110 % de maintien en poste de travail. La chaîne de valeur entre actions réalisées et résultats apparaît alors positive dans le cas de ce centre hospitalier.

Illustration 5 Analyse de la relation entre les activités et les extrants (variable dépendante : maintien dans l'emploi [1] ; accès à l'emploi [2] ; résultats globaux [3])

Variables	Coefficients (1)	Écart-type	Coefficients (2)	Écart-type	Coefficients (3)	Écart-type
Dispositifs	0.322***	0.113	0.306***	0.0771	0.315***	0.0959
FPT	0.413***	0.139	0.275*	0.143	0.419***	0.124
FPE	0.204	0.195	0.680***	0.201	0.249*	0.139
Effectif	-0.0718	0.0599	-0.120**	0.0473	-0.0582	0.0489
Constante	0.547	0.463	0.463	0.392	0.373	0.375
R2	0.159		0.193		0.191	

N=146, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source : Auteurs

En revanche, la réalisation d'estimation pour distinguer l'effet de chaque dispositif souligne que tous les dispositifs n'ont pas un effet significatif sur les extrants. Ainsi, selon nos résultats, les dispositifs d'aménagement de poste et de formation ont un effet significatif et positif sur les résultats de maintien dans l'emploi, tandis que les dispositifs d'adaptation de poste et

d'apprentissage ont un effet significatif et positif sur les résultats d'accès à l'emploi. En revanche, les dispositifs d'aides humaines, d'amélioration des conditions de vie et d'accessibilité des locaux n'ont, quant à eux, aucun effet significatif sur les extrants (Illustration 6). L'hypothèse H2 est ainsi validée partiellement.

Illustration 6 Analyse de la relation entre chaque activité et les extrants (variable dépendante : maintien dans l'emploi [1] ; accès à l'emploi [2] ; résultats globaux [3])

Variables	Coefficients (1)	Écart-type	Coefficients (2)	Écart-type	Coefficients (3)	Écart-type
Aménagement de poste de travail	0.140**	0.0568	0.0636	0.0644	0.133***	0.0496
Adaptation de poste de travail	0.0907	0.0579	0.0459	0.0439	0.0987*	0.0508
Aides humaines	-0.0758	0.0674	-0.0533	0.0577	-0.0876	0.0574
Amélioration des conditions de vie	0.0413	0.0669	0.0738	0.0495	0.0402	0.0565
Accompagnement dans l'emploi	-0.0123	0.0670	0.131***	0.0506	0.00213	0.0633
Formation	0.146**	0.0689	0.0767	0.0511	0.137**	0.0600
Accessibilité des locaux	0.123	0.180	0.0243	0.235	0.1000	0.181
Apprentissage	0.0744	0.0595	0.203***	0.0479	0.103*	0.0524

N=146, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source : Auteurs

Des résultats positifs entre résultats obtenus et effets générés

En outre, nos analyses concernent le lien entre résultats obtenus et effets générés. Sur ce point, les résultats obtenus confirment l'hypothèse H3 et révèlent une influence positive des résultats obtenus sur les effets générés. Ainsi, le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap influence significativement et positivement la satisfaction de ces mêmes usagers. Ici, le lien analysé entre extrant et effet suggère un bon niveau d'efficacité des employeurs publics dans la mise en œuvre

de la politique (Illustration 7). Autrement dit, cette efficacité opérationnelle favorise une qualité de service produit qui a un impact direct sur la satisfaction des usagers.

Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple d'un centre hospitalier qui atteint 91 % de ces objectifs en termes de résultats de maintien dans l'emploi et qui obtient une moyenne de satisfaction des usagers de 4,36 (la moyenne globale des répondants est de 3,64 sur 5). La chaîne de valeur entre résultats et satisfaction apparaît alors positive dans le cas de ce centre hospitalier.

Illustration 7 Analyse de la relation entre les extrants et les effets (variable dépendante : satisfaction des usagers)

Variables	Coefficients	Écart-type
Maintien dans l'emploi	0.106***	0.0232
FPT	-0.00576	0.0289
FPE	0.193***	0.0555
Effectif	-0.0394***	0.0107
Sexe	0.0144	0.0283
Âge	0.00718	0.00776
Handicap Auditif	0.0499	0.0402
Handicap Maladies invalidantes	-0.0707**	0.0328
Handicap Mental	0.0398	0.180
Handicap Moteur	-0.0677*	0.0379
Handicap Psychique	0.0220	0.0463
Handicap Visuel	-0.106*	0.0543
Handicap Autre	-0.0134	0.0344
Constante	-0.0707	0.0905
R2	0.053	

N=827, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source : Auteurs

Des résultats positifs entre niveau d'efficience et effets générés

Enfin, pour compléter ces premières analyses extrants/effets, notre modèle de recherche intègre aussi l'influence des intrants pour mesurer la relation entre niveau d'efficience et satisfaction des

usagers. Au regard des données collectées, il s'avère que les employeurs publics ayant un niveau d'efficience fort ont un impact significatif et positif sur la satisfaction des agents en situation de handicap (Illustration 8). L'hypothèse 4 est donc validée.

Illustration 8 Analyse de la relation entre les extrants et les effets (variable dépendante : satisfaction des usagers)

Variables	Coefficients	Écart-type
Efficienc	0.128***	0.0353
FPT	0.0325	0.0839
FPE	0.297**	0.143
Effectif	-0.0490*	0.0293
Sexe	0.0543	0.0796
Âge	0.0151	0.0220
Handicap Auditif	0.197*	0.114
Handicap Maladies invalidantes	-0.186*	0.1000
Handicap Mental	0.273	0.511
Handicap Moteur	-0.157	0.109
Handicap Psychique	0.0726	0.138
Handicap Visuel	-0.371**	0.162
Handicap Autre	-0.0331	0.101
Constante	3.687***	0.285
R2	0.052	

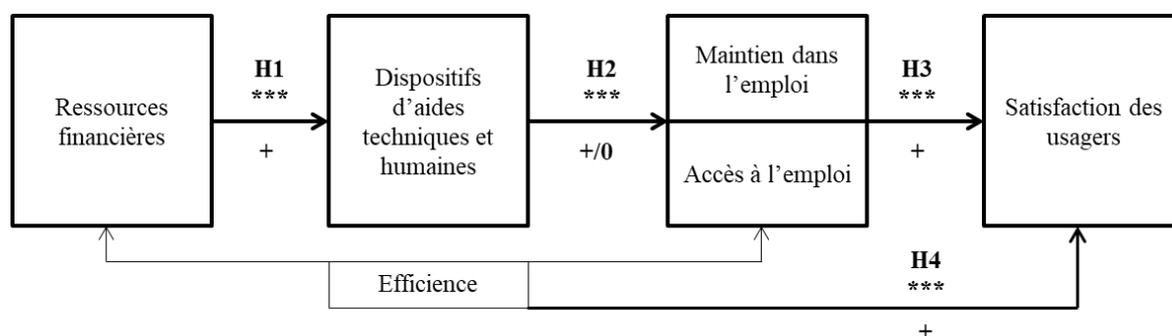
N=827, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source : Auteurs

Au total, nos résultats peuvent être synthétisés de la manière suivante, mettant en évidence une relation positive et

significative entre toutes les variables du modèle d'analyse.

Illustration n° 9 Présentation des résultats synthétiques de la recherche



Source : Auteurs

Au-delà du test de ces hypothèses, il faut toutefois noter l'influence du facteur taille sur nos résultats. Ainsi, il faut garder une attention particulière quant à l'effectif de l'employeur public dont le coefficient associé est statistiquement significatif et négatif sur les hypothèses 3 et 4, contrairement aux résultats de l'échantillon global. En effet, la taille de l'effectif semble jouer un rôle prépondérant dans l'efficacité de

l'atteinte des objectifs en matière de maintien dans l'emploi et de satisfaction des usagers. Ainsi, plus un établissement public est grand, moins il atteint sa valeur cible de maintien en poste de travail et plus la satisfaction des usagers est réduite. Or, la mesure de la performance d'une organisation publique ne devrait pas être influencée par sa taille, mais seulement la qualité des services qu'elle produit (Heseltine, 1991).

Une discussion des résultats centrée sur les relations entre valeur produite par les employeurs publics et valeur perçue par les usagers des services

Pour cette discussion, nous privilégions deux dimensions. La première concerne la littérature existante, alors que la seconde porte sur les prolongements managériaux à systématiser par les organisations publiques en matière de mesure de la performance.

Des résultats opérationnalisant la littérature antérieure sur la chaîne de valeur en matière de performance publique

Le système de mesure de la performance, proposé ici, a permis de démontrer le caractère performant des acteurs publics impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique. En effet, les organisations publiques ont su démontrer leur capacité à être efficaces en optimisant les ressources déployées pour atteindre des résultats et, efficaces dans leur aptitude à répondre aux attentes des principaux acteurs stratégiques de l'organisation. La valeur produite sur cette politique publique est donc réelle. En complément, les effets évalués positivement par la population cible mettent en évidence la valeur importante d'usage (ou valeur perçue), comme l'indique Dubnick (2005 : 1). Dans notre cas d'étude, l'analyse du déploiement de la politique du handicap et de l'emploi, sous le prisme du processus de création de valeur, amène une solution de continuité entre la réalisation et l'impact (Gibert, 1986 : 93). Ainsi, les dispositifs déployés dans le cadre de cette politique semblent apporter, de manière micro, non seulement une réponse aux besoins

individuels des agents publics en situation de handicap en améliorant leurs conditions de travail, mais aussi aux besoins macro des territoires en la matière. À travers cette création de « valeur à court et long terme, c'est le succès managérial » qui est pointé (Moore, 1995 : 10). Ce succès est mis en lumière par une maîtrise des « ressources financières afin de produire une offre de services en qualité et quantité générant des effets positifs sur leur territoire » (Maurel *et al.*, 2014 : 40), vectrice de valeur (Drevet, 2017 : 22).

Aussi, en soutenant les relations entre valeur produite et valeur d'usage, nous constatons que les méthodes de collecte de données et les choix de gestion découlent de deux types d'informations différents (Malleret, 2009 : 38). En effet, le niveau de satisfaction des usagers s'appuie sur la capacité d'un employeur à rendre un service de qualité et à répondre à ses besoins. Tandis que la valeur produite par l'employeur repose sur sa capacité à être efficace et efficace dans la production de services publics et l'atteinte des résultats. Dans ce même sens, concernant la mesure de la satisfaction, Mazouz et Leclerc (2008 : 202) indiquent que c'est la valeur d'usage qui est vérifiée. Van Dooren (2006) qualifie cet effet d'intermédiaire, car des actions correctrices quant à la qualité perçue des services publics peuvent être entreprises pour améliorer la satisfaction.

Des résultats imposant des perspectives managériales importantes pour mettre en œuvre un système de gestion de la performance

Dans le contexte de la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi menée par le Fond étatique français, nos résultats soulignent la nécessité de mobiliser efficacement des ressources pour mener à bien une inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap. Or,

cette chaîne de valeur, analysée ici de manière quantitative et exogène, souligne en pratique l'importance de la qualité des collaborations entre les différents acteurs mobilisés pour la réalisation de cette politique. Ainsi, la performance de cette politique dépend, à un niveau méso peu détaillé ici, d'étroites collaborations étroites avec des employeurs publics, des organismes de placement spécialisés, et d'autres partenaires du secteur public et privé. La qualité de ces relations inter-organisationnelles est alors cruciale dans la gestion de la dépendance aux ressources, impactant directement la capacité du Fond à atteindre ses objectifs d'insertion et de maintien dans l'emploi. Aussi, cette gestion des relations inter-organisationnelles se révèle également cruciale dans la conception de la performance appréhendant des valeurs publiques. De ce fait, la manière dont le Fond répond aux besoins sociétaux, assimile l'intégrité dans ses actions et assume sa responsabilité envers la population cible apparaît fondamentale pour instaurer et maintenir la confiance envers cette organisation. Parallèlement, la double fonction de production des organisations publiques, telle que conceptualisée par Gibert (1986), prend tout son sens dans ce contexte. En effet, en transformant les ressources allouées en résultats concrets, tels que l'insertion pérenne pour les personnes handicapées, cette politique contribue non seulement à la réalisation d'objectifs spécifiques, mais également à des résultats sociaux significatifs, évoqués dans une dimension macro dans notre première partie. Ces résultats ont alors le potentiel de réduire le taux de chômage au sein de cette population et d'améliorer la qualité globale de leur accompagnement professionnel.

Au cœur de cette gestion de la politique du handicap et de l'emploi, mais comme cela semble être le cas dans un nombre

important de politiques publiques, est ainsi remise en question une perspective intégrée de la performance publique. Cette dernière s'articule autour de la convergence de concepts clés tels que la dépendance aux ressources, la double fonction de production des organisations publiques, ou encore la chaîne de valeur, visant à ce que les politiques publiques génèrent un impact significatif sur la société. Cette vision holistique reconnaît alors que la réussite d'une politique publique dépend non seulement de la mobilisation adéquate de ressources externes, mais également de la capacité à transformer ces ressources en résultats tangibles alignés sur les valeurs fondamentales de la société.

Dans une logique de pilotage et d'amélioration continue de la politique publique, la gestion de la performance revêt de ce fait une importance cruciale. Au vu de nos résultats, elle se traduit par la résolution simultanée de deux défis majeurs : d'abord, la définition précise des besoins auxquels l'organisation doit répondre, à savoir la substance de la valeur, et ensuite la mise en œuvre efficace du couple coût-valeur (Lorino, 1999 : 23). L'intégration de la valeur, mesurée dans notre modèle au travers des valeurs produite, d'usage et d'impact, mais aussi du coût, mesuré dans notre modèle par les ressources mobilisées, implique alors l'analyse de la corrélation étroite entre la contribution d'un service à la satisfaction des besoins et le coût associé à l'obtention de cette fonction. Cette connexion entre les ressources engagées d'une part et les résultats de l'action publique d'autre part constitue ainsi un élément essentiel pour orienter de manière efficace et efficiente l'action publique. Dans ce sens, la collecte et la transformation des données de performances en informations apparaissent déterminantes dans une stratégie d'amélioration des programmes évalués quant à la prise de décision et la

responsabilisation vis-à-vis des résultats (Bouckaert et Halligan, 2007). La gestion de la valeur y passe une gestion par la performance qui intègre et utilise les informations sur la performance pour prendre des décisions (Van Dooren *et al.*, 2015). Dans notre cas d'étude, elle a été nécessaire au Fond étatique pour améliorer sa stratégie et *in fine* rendre plus performante la politique du handicap et de l'emploi. Par extension, la gestion de la performance d'une politique publique nécessite une approche intégrée, alliant une allocation judicieuse des ressources à une compréhension précise des besoins, afin de créer une valeur durable pour la société.

De manière plus opérationnelle, plusieurs perspectives managériales semblent mériter une attention particulière dans le cadre de la mise en œuvre de ce processus de gestion de la performance par sa chaîne valeur, à savoir :

- De manière macro, comme cadre d'action, la connaissance fine des dimensions politiques de la performance d'une action publique, en maîtrisant non seulement le cadre politique, institutionnel et réglementaire, mais aussi les besoins du territoire et des acteurs clés, notamment les usagers ;
- De manière plus méso, comme organisation de l'action, l'optimisation des relations entre les différents acteurs concernés par les différents acteurs de la politique concernée. De ce point de vue, la complexité structurelle due à la pluralité d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que des défis culturels liés à la responsabilité et à l'imputabilité associées à l'évaluation ;

- De manière plus micro, comme mise en œuvre et évaluation de l'action, la maîtrise des différents maillons de la chaîne de valeur, dans une logique productive, entre ressources, activités, résultats et effets de la politique engagée ;
- Et, enfin, de manière transversale, comme instrumentalisation de la gestion de la performance, le respect de différents critères à l'évaluabilité d'une politique publique, à savoir :
 - Une politique publique caractérisée (par exemple en missions et actions) et objectivée (à tous ses niveaux avec la formalisation de valeurs cibles). De ce point de vue, l'existence d'objectifs ambiguës, non mesurables, ou incertains quant aux résultats des interventions, biaisent l'évaluation de la performance ;
 - Des indicateurs peu nombreux et structurés autour des différentes composantes du modèle opérationnel de mesure de la performance, à savoir les ressources consommées, les activités produites, les résultats générés et les effets engendrés ;
 - Des indicateurs quantitatifs (notamment concernant les ressources, les activités et les résultats), mais aussi qualitatifs (en particulier concernant les ressources et les effets) ;
 - Des indicateurs mesurés dans le temps long en particulier concernant les effets des politiques publiques ;
 - Des indicateurs mesurés de manière descriptive (dimension par dimension), mais aussi de manière plus compréhensive (entre dimensions permettant

d'appréhender la chaîne de valeur) ;

- Des indicateurs rassemblés dans des outils de gestion signifiants et significatifs, comme des tableaux de bord, ou des matrices décisionnelles, facilitant l'aide à la décision des acteurs publics⁴.

Conclusion : des prolongements importants sur l'analyse de la chaîne de valeur publique

La littérature académique ne traitant que très peu l'opérationnalisation de la mesure de la performance globale d'un programme politique, nous avons pu démontrer l'existence d'une relation de dépendance entre les intrants, activités, extrants et effets d'une politique publique. La mobilisation d'un modèle de production de la performance sous le prisme de la valeur publique a ainsi permis de dépasser les limites des études antérieures selon lesquelles « les liens de causalité ne sont presque jamais analysés » (Ittner et Larcker, 2003). L'analyse des liens entre chaque maillon de la chaîne de valeur précise alors, d'une part, chacune des dimensions sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour opérationnaliser la mesure de la performance de la politique évaluée. D'autre part, elle spécifie le sens de la relation entre les maillons de cette chaîne. Comme évoquée par certains auteurs, l'étude de la « boîte noire » de la performance identifie en conséquence les valeurs produites et perçues (Heintzman et Marson, 2003 ; Ruegg-Sturm ; 2004).

Toutefois, même si elle est originale, cette étude connaît plusieurs limites qu'il faudra dépasser par la suite. Une première

limite concerne le panel étudié et la représentation des employeurs publics. En effet, les données quantitatives récoltées concernent les employeurs sous conventions avec le Fond. Ainsi, les résultats obtenus ne représentent pas l'ensemble des employeurs bénéficiant des deniers financiers octroyés par le Fond, pour lesquels une étude complémentaire devrait être engagée. Une seconde limite repose sur les ressources (intrants) analysées. En effet, les intrants ne peuvent se limiter à de seules données financières. D'autres ressources internes (telles que des ressources humaines ou organisationnelles) peuvent ainsi influencer le processus de création de valeur d'une politique publique, qu'il faudrait aussi appréhender dans des prolongements de recherche. Une troisième limite est, elle, relative à l'évaluation de l'offre de service, qui ne nous permet pas d'évaluer les situations d'échecs (par exemple un recrutement ou un maintien dans l'emploi n'ayant pas abouti). Une analyse spécifique pourrait aussi être réalisée sur ce point. Enfin, une quatrième limite est attribuable à la multitude d'acteurs privés et publics impliqués dans la mise en œuvre de la politique évaluée qui a rendu difficile, voire impossible, la mesure des résultats et des effets de toutes les actions financées par le Fonds. Sur ce point aussi, au regard de la dimension méso de la performance publique, une analyse des relations entre modes de gouvernance et performance de l'action publique semble nécessaire pour compléter notre étude, centrée sur une dimension micro, dans les logiques organisationnelles et managériales. L'ensemble de ces prolongements souligne ainsi la nécessité d'aborder ces

⁴ Dans notre recherche-intervention, nous avons, par exemple, mis en œuvre des matrices tétra classes en formalisant la performance des actions engagées ou des partenaires concernés, selon deux axes

d'analyses : les ressources mobilisées et la valeur générée prenant en compte de l'opinion des usagers ou de leurs représentants pour une meilleure définition de l'offre de service (voir Annexe 1).

problématiques de manière holistique pour une appréciation précise de la performance dans le contexte de la gestion publique.

Enfin, partant du postulat que toute action publique transforme des intrants en extrants pour, au final, générer des effets sur une population cible/un territoire donné (Thoenig, 2000), le modèle d'opérationnalisation de la performance publique, proposé ici, pourra alors être adopté par d'autres travaux scientifiques portant sur le système de mesure de la performance, tout en l'affinant en fonction des spécificités des programmes évalués. Nos travaux soutiennent ainsi la logique de production afférente aux employeurs publics pour laquelle le cadre analytique de mesure de la performance peut aider les gestionnaires publics à mesurer l'efficacité, l'efficience ou encore l'économie vis-à-vis d'un programme politique/d'une action publique (Van Dooren *et al.*, 2015). Les enjeux de ce type de mesure de la performance publique reposent ainsi sur la capacité d'une organisation publique à dépasser une évaluation quantitative, financière et à court terme pour proposer une meilleure connaissance des effets d'une politique publique menée sur un territoire. La méthode d'évaluation appliquée au terrain d'étude doit alors aboutir, d'une part, à une meilleure compréhension de la contribution des différents acteurs sur un territoire, et, d'autre part, à une mesure de l'impact territorial de l'action publique sur les différentes parties prenantes concernées. Sous-tendue par le déploiement d'une nouvelle culture managériale, d'outils de pilotage et d'aide à la décision pour arbitrer des décisions stratégiques et budgétaires, la mobilisation de ce modèle pourrait alors permettre, de manière plus globale, à dépasser les pratiques managériales actuelles et à répondre à une des Arlésiennes du management public.

Biographies

David Carassus est docteur en sciences de gestion de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) et actuellement Professeur en sciences de gestion. Ses principales activités de recherche concernent le management public et, en particulier, la performance, ainsi que la gouvernance des collectivités locales. Il est par ailleurs directeur de la [Chaire OPTIMA](#) (Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locale) et président du [consortium OPTIMA](#), qui ont vocation à dynamiser les relations entre chercheurs et collectivités locales. Enfin, depuis 2021, il est directeur de [l'Institut d'Administration des Entreprises de Pau-Bayonne](#).

Asmaa ATA, docteure en sciences de gestion de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, se consacre à la recherche dans le domaine de l'évaluation de la performance des politiques publiques. Son ambition est d'apporter un éclairage sur la mesure de la performance des politiques publiques et ses implications pour les acteurs de la société. En adoptant une approche à travers la chaîne de valeur, elle élargit l'analyse pour comprendre le rôle de la gouvernance dans les pratiques d'évaluation. Ses travaux offrent une perspective transversale et fournissent des outils d'aide à la décision.

Bibliographie

ALFORD, J., et HUGHES, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management, *The American Review of Public Administration*, vol. 38, n° 2, p. 130-148.

ARMSTRONG, M., et BARON, A. (2005). *Managing performance: performance management in action*. CIPD Publishing.

BARTOLI, A., et BLATRIX, C. (2015). Management dans les organisations publiques, 4^e édition, *Défis et logiques d'action*. Dunod.

BORGONOV, E., ANESSI-PESSINA, E., et BIANCHI, C. (dir.). (2018). *Outcome-based performance*

management in the public sector, vol. 2, Cham, Springer.

BOUCKAERT, G. (2005). Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public. *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 12(3), 12-25.

BOUCKAERT, G., et HALLIGAN, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.

BOUCKAERT, G., et HALLIGAN, J. (2008). Comparing performance across public sectors. In *Performance information in the public sector* (p. 72-93). Palgrave Macmillan, London.

BESSIRE, D. (1999). Définir la performance. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 5(2), 127-150.

BOVAIRD, T. (2008). Political economy perspectives on performance measurement. In *Performance management: Multidisciplinary perspectives* (p. 184-199). London: Palgrave Macmillan UK.

BOYNE, G. A. (2002). Theme: Local government: Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), 17-24.

CARASSUS, D. (2020). Le pilotage des politiques publiques locales : de la planification à l'évaluation.

CEPIKU, D. 2016. Performance Management in Public Administration, dans T. KLASSEN, D. CEPIKU, et T. J. LAH (dir.), *The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration*, Abingdon, Routledge.

DREVETON, B. (2017). Les outils du contrôle de gestion : des vecteurs de valeurs pour l'organisation publique ?. *Comptabilité Contrôle Audit*, 23(3), 9-28.

DUBNICK, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.

FUKUYAMA, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368.

GIBERT, P. (1986). Management public, management de la puissance publique. *Politiques et management public*, 4(2), 89-123.

GUENOUN, M. (2009). Le management de la performance publique locale. Étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales (Doctoral dissertation, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III).

GUENOUN, M., GOUDARZI, K., et CHANDON, J. L. (2016). Construction and validation of a hybrid model to measure perceived public service quality (PSQ). *Revue internationale des sciences administratives*, 82(1), 223-243.

HEINTZMAN, R., & Marson, B. (2003). The search for a service-value chain within the Canadian public sector. In EGPA annual conference, Oeiras, Portugal, Study Group II.

HESELTINE, M. (1991). *Statement on the Local Government Review*, London, Department of the Environment. [Michael Heseltine was a Secretary of State for the Environment in Margaret Thatcher's government].

HUGUES, M. (2005). Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales de l'Angleterre. *Télescope*, Québec, ENAP.

ITTNER, C. D., et LARCKER, D. F. (2003). Coming up short on nonfinancial performance measurement. *Harvard Business Review*, 81(11), 88-95.

LORINO, P. (1999). À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et management public*, 17(2), 21-34.

MALLERET, V. (2009). Peut-on gérer le couple coûts-valeur ?, *Comptabilité contrôle audit*, 15(1), 7-34.

MAUREL, C. *et al.* (2014). Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities. *Gestion et management public*, (1), 23-44.

MAZOUZ, B., et LECLERC, J. (2008). Gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique. PUQ.

MOORE, M. H. (1995). *Creating public value : Strategic management in government*. Harvard university press.

MOORE, M. H. (2015). Creating a public value account and scorecard. *Public value and public administration*, 110-130.

ONGARO, E. (2015). Multi-level governance: The missing linkages. In *Multi-level governance: the missing linkages*. Emerald Group Publishing Limited.

OSBORNE, S. (2020). *Public service logic : Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.

PFEFFER, Jeffrey, et SALENCIK, G. R. (1978). *The External Control of Organizations*. New York, Harper and Row

POLLITT, C., et BOUCKAERT, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.

REBORA, G., et MENEGUZZO, M. (1990). *Strategia elle amministrazioni pubbliche*. Torino: Utet.

SCHEDLER, K., et PROELLER, I. (2000). *New public management*. Stuttgart/Wien.

TALBOT, C. (2009). *Performance Management*. dans E. FERLIE, E., L. E. LYNN Jr, et C. POLLITT (dir.).

(2005). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press.

Thoenig, J.-C. (2000). L'aventure des réformes administratives est aussi une affaire de professionnalisme. *L'administration dans tous ses états*. Y. Emery Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p.163-173.

TORFING, J., SØRENSEN, E. et RØISELAND, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.

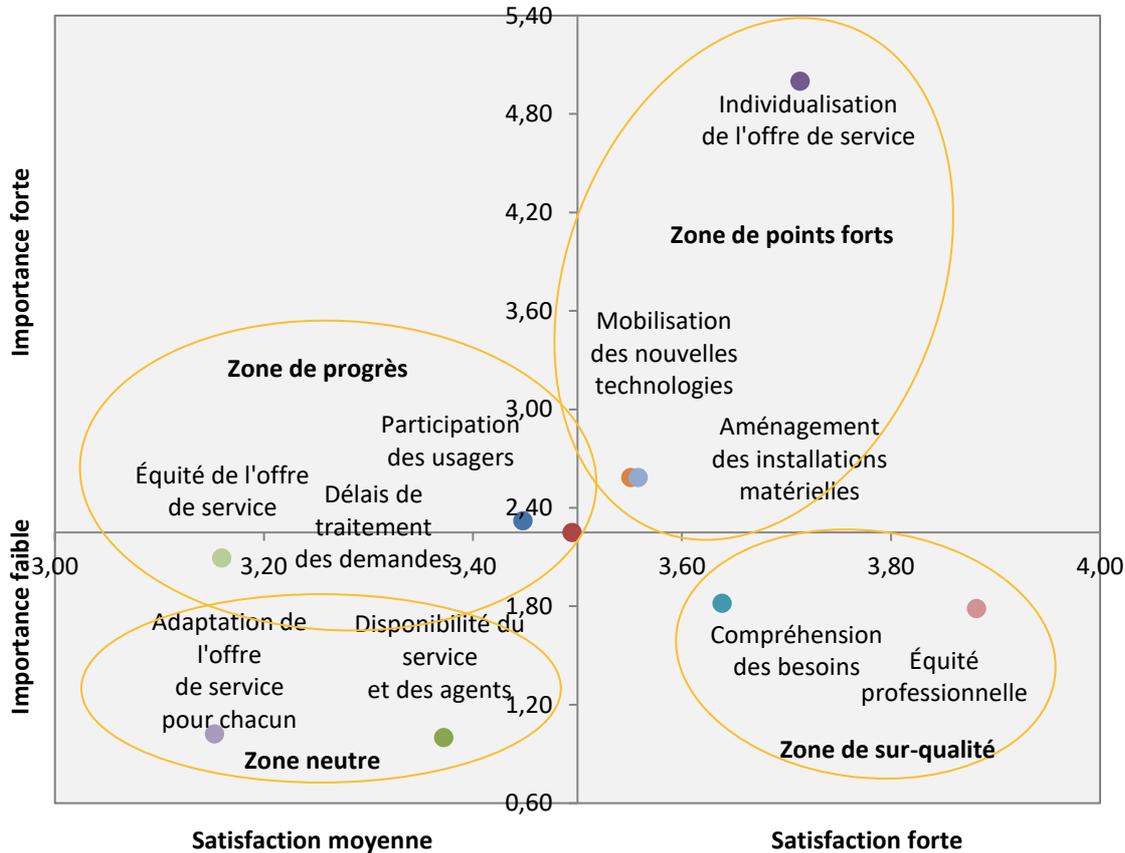
VAN DOOREN, W. (2006). Performance measurement in the Flemish public sector: A supply and demand approach.

VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G. et HALLIGAN, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.

WEBER, N. *et al.* (2019). A conceptual evaluation framework for the water and sanitation for health facility improvement tool (WASH FIT). *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, 9(2), 380-391.

Annexe 1 - Préconisations Matrice Importance-Satisfaction

Le modèle Importance-Satisfaction⁵ appliqué à notre champ d'intervention permet de dégager des pistes d'améliorations opérationnelles à savoir : une prise en compte de l'opinion des usagers ou de leurs représentants pour une meilleure définition de l'offre de service ; une réduction des délais de traitement des demandes usagers ; la garantie d'une plus grande équité de l'offre de service.



Source : Auteurs

⁵ Cette représentation graphique permet ainsi de visualiser les éléments jugés moyennement satisfaisants, mais pour lesquels l'importance est élevée pour les usagers et qui sont donc à améliorer (1. zone de progrès : équité de l'offre de service ; participation des usagers ; délais de traitement des demandes). Elle permet également d'identifier les éléments pour lesquels il n'est pas nécessaire d'engager rapidement une réflexion et qui sont donc à négliger (4. zone neutre : adaptation de l'offre de service pour chacun ; disponibilité du service et des agents) et à contrario, ceux pour lesquels il est possible d'alléger la voilure (3. zone de surqualité : compréhension des besoins ; équité professionnelle). Enfin, elle permet de déterminer la zone des points forts (individualisation de l'offre de service ; mobilisation des nouvelles technologies ; aménagements des installations matérielles) pour s'y maintenir (2).