

Conduire les politiques de développement régional

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-05824-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-05838-5 (PDF)
DOI 10.1787/9789264058385-fr

Publié en anglais : *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

*D*ans chacun des pays de l'OCDE étudiés, la politique de développement régional est une compétence partagée entre plusieurs niveaux d'administration et fait intervenir des acteurs aussi bien publics que privés. En conséquence, les informations nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre efficacement les politiques et programmes sont souvent très dispersées. Dans ces conditions, il peut être difficile d'améliorer les performances. Il faut disposer d'un outil facilitant le partage des informations, le dialogue et l'apprentissage – autant d'ingrédients indispensables pour concevoir et mettre en œuvre les politiques avec succès. Les systèmes d'indicateurs bien conçus donnent justement aux décideurs et aux praticiens le moyen de produire et de diffuser les informations, d'encourager la collaboration entre les niveaux d'administration et de faire en sorte que les parties prenantes soient attentives aux résultats.

Ce rapport fait la synthèse des observations sur l'utilisation des systèmes d'indicateurs pour suivre et gérer la politique régionale. À cet effet, il s'appuie sur de multiples sources d'information, dont quatre études de cas approfondies : Union européenne, Italie, Royaume-Uni (Angleterre) et États-Unis. Ces études de cas révèlent l'existence de thèmes communs et d'expériences uniques en matière d'utilisation des systèmes d'indicateurs de performance pour assurer le suivi des politiques et programmes de développement régional. Ce rapport examine minutieusement les avantages et les « coûts » des systèmes d'indicateurs. Il dresse un tableau d'ensemble mettant en lumière l'intérêt des systèmes d'indicateurs ainsi que les difficultés qui surgiront vraisemblablement lors de leur élaboration et de leur utilisation.

Ce rapport contribue aux recherches sur la gouvernance de la politique de développement régional menées par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE et la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, qui ont donné lieu récemment aux publications Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional et Promouvoir la compétitivité des régions : Stratégies et gouvernance.

Remerciements

Ce rapport a été élaboré au sein de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial par la Division de la compétitivité et de la gouvernance régionales. Le Secrétariat de l'OCDE est particulièrement reconnaissant au Korea Institute of Public Finance pour son aide aux recherches qui ont été déterminantes pour l'élaboration de ce rapport. Il tient également à remercier tout spécialement M. Junghun Kim. L'OCDE exprime aussi sa gratitude à l'*US Economic Development Administration*, à *Advantage West Midlands RDA*, au *UK Department of Communities and Local Government*, au *UK Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, au Département des politiques de développement et de cohésion du ministère italien du Développement économique, à l'Unité d'évaluation de la Direction générale pour la politique régionale de la Commission européenne et au Centre for Industrial Studies (CSIL). Enfin, nous adressons nos sincères remerciements aux experts qui ont contribué par leurs idées et leur temps, en particulier M. Massimo Florio (CSIL), aux participants aux réunions d'experts qui ont apporté leur contribution à ce rapport et aux experts interrogés pour chacune des études de cas.

Ce rapport a été établi par Mme Lee Mizell, du Secrétariat de l'OCDE, sous la direction de Mme Claire Charbit. Il intègre les contributions rédigées par Mme Mizell et Mme Julie Pellegrin, consultante (CSIL), avec l'assistance de Mme Linda Adamson, consultante, pour la mise en forme. Il a bénéficié des précieux commentaires formulés par M. Roberto Villarreal, Mme Monica Brezzi, et Mme Zsuzsanna Lonti, membres du personnel de l'OCDE, et par des délégués du Comité des politiques de développement territorial. Mme Erin Byrne et Sophia Katsira ont contribué à la préparation du document en vue de sa publication. Mme Ourdia Boucenna en a assuré la qualité de la version française.

Table des matières

Liste des sigles	9
Résumé	11
Introduction	17

Partie I

Conception et utilisation des systèmes et bonnes pratiques

Chapitre 1. Utilité des systèmes d'indicateurs pour gérer la politique de développement régional	23
Introduction	24
Pourquoi des systèmes d'indicateurs ?	24
Quels avantages procurent-ils ?	27
Distinction entre le suivi et l'évaluation	28
Conclusions	29
Notes	29
Chapitre 2. Concevoir des systèmes d'indicateurs efficaces : les ingrédients indispensables	31
Introduction	32
Types d'indicateurs	32
Sélection des indicateurs	33
Utilisation des incitations	41
Fixation des objectifs	45
Utilisation de l'information relative à la performance	48
Conclusions	53
Notes	54
Chapitre 3. Facteurs entravant ou facilitant l'utilisation de systèmes d'indicateurs	55
Introduction	56
Facteurs pouvant entraver le développement et l'utilisation de systèmes d'indicateurs	56

Mécanismes facilitant le bon fonctionnement du système	72
Conclusions	79
Notes	79
Chapitre 4. Avantages globaux et enseignements à tirer	81
Introduction	82
Avantages pour la politique de développement régional	82
Enseignements à tirer	85
Conclusions et aspects à étudier	87
Bibliographie	89

Partie II

Études de cas sur les systèmes d'indicateurs dans leur contexte

Chapitre 5. Les fonds structurels de l'Union européenne	97
Introduction	98
Contexte : les politiques régionales de l'UE et la mesure des performances	99
La réserve de performance	106
Évaluation	116
Perspectives	122
Conclusions	123
Notes	124
Bibliographie	126
Annexe 5.1	128
Chapitre 6. La réserve de performance nationale en Italie	131
Introduction	132
Contexte : la politique de développement régional en Italie	132
La réserve de performance nationale italienne	134
Évaluation	139
2007-13 : un nouveau système d'indicateurs	149
Conclusions	151
Notes	152
Bibliographie	153
Chapitre 7. Les agences de développement régional en Angleterre	157
Introduction	158
Les agences anglaises de développement régional	158
Les systèmes d'indicateurs pour la mesure et le suivi des performances des RDA	159

Évaluation	169
Conclusions	178
Notes	178
Bibliographie	180
Chapitre 8. L'administration du développement économique	
aux États-Unis	183
Introduction	184
L'Administration du développement économique	184
Les systèmes d'indicateurs assurant la mesure et le suivi	
des performances de l'EDA	187
Évaluation	193
Conclusions	203
Notes	204
Bibliographie	205
Annexe A. Principaux termes	209
Annexe B. Indicateurs de développement économique	
régional et local	211
Liste des encadrés	
2.1. L'utilisation du Tableau de bord prospectif (TBP) en Autriche	40
2.2. Indicateurs et incitations – La politique de développement	
régional en Italie, 2000-06.	44
2.3. Indicateurs et incitations – Les accords de services publics	
locaux au Royaume-Uni	49
3.1. Mesurer le rendement des programmes gouvernementaux :	
l'expérience canadienne.	59
3.2. Le système de mesure des résultats des collectivités locales	
en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire	
aux États-Unis	75
5.1. Termes liés à la politique régionale de l'UE	99
5.2. L'application de la réserve de performance en Autriche	112
5.3. La mise en œuvre en France de la réserve de performance	
de l'UE	113
5.4. La mise en œuvre en Italie de la réserve de performance	
de l'UE	114

Liste des tableaux

5.1. Liste indicative d'indicateurs pour l'attribution de la réserve de performance	107
5.2. Mécanismes utilisés par les États membres de l'UE pour déterminer la réserve de performance de l'UE	118
5.A1.1. Indicateurs de la réserve de performance adoptés par l'Italie et la France	128
6.1. Indicateurs et objectifs destinés aux régions dans le cadre de la réserve de performance nationale italienne	136
6.2. Répartition de la réserve de performance nationale	140
6.3. Objectifs, indicateurs et objectifs en % de la nouvelle réserve de performance pour la période 2007-13	150
7.1. Les 12 cibles des Public Service Agreements auxquelles contribuaient les RDA	163
7.2. Cibles de réalisations pour les RDA dans le dispositif à trois niveaux et le cadre d'intervention de 2005	165
7.3. Indicateurs de résultats régionaux	166
8.1. Objectifs, mesures et cibles de performance de l'EDA, 2006, conformément à la loi sur la performance et les résultats de l'administration (GPRA)	189
8.2. Le tableau de bord prospectif (BSC)	192
8.3. Charge administrative liée aux obligations d'information (données GPRA) de l'EDA	199
B.1. Indicateurs de développement économique local	211
B.2. Indicateurs clés pour la politique de développement régional ...	214

Liste des graphiques

2.1. Lier les indicateurs aux objectifs des programmes	36
6.1. Indicateurs de la réserve de performance nationale atteints en septembre 2002 par les régions	140

Liste des sigles

AAP	(Canada) Architecture d'activités de programme
BSC	Balanced Scorecard
CCA	(UE) Cadre communautaire d'appui
CDBG	(États-Unis) Community Development Block Grant
CEDS	(États-Unis) Comprehensive Economic Development Strategy
CMR	(Canada) Cadre de mesure du rendement
CPD	(États-Unis) Office of Community Planning and Development
DIACT	(France) Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DPS	(Italie) Département des politiques de développement
FAS	(Italie) Fonds national pour les zones sous-utilisées
FEDER	(UE) Fonds européen de développement régional
FEOGA	(UE) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	(UE) Fonds social européen
FTE	(Canada) Fonds de la taxe sur l'essence
GPRA	(États-Unis) Government Performance and Results Act
HUD	(États-Unis) Department of Housing and Urban Development
IFOP	(UE) Instrument financier d'orientation de la pêche
INFC	Infrastructure Canada
LPSA	(Royaume-Uni) Local Public Service Agreements
NAICS	North American Industry Classification System
OMB	(États-Unis) Office of Management and Budget
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPCS	(États-Unis) Operational Planning and Control System
PAC	(UE) Politique agricole commune
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PO	(UE) Programme opérationnel
PSA	(Royaume-Uni) Public Service Agreements
RDA	(Royaume-Uni) Regional Development Agency
REP PSA	(Royaume-Uni) Regional Economic Performance Public Service Agreement
RTD	Recherche, technologie et développement
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UVAL	(Italie) Unité d'évaluation (au sein du DPS)
VAB	Valeur ajoutée brute

Résumé

La gouvernance des politiques de développement régional est une tâche complexe. Elle intervient dans un environnement caractérisé par des interdépendances verticales entre différents niveaux d'administration, des relations horizontales entre les parties prenantes dans de multiples secteurs et la nécessité de partenariats entre les acteurs publics et privés. Dans ce contexte, une gouvernance efficace requiert un mécanisme flexible permettant de répondre aux besoins en informations et d'améliorer les performances. Les systèmes d'indicateurs sont prometteurs à cet égard. Ce rapport a pour but de déterminer comment les systèmes d'indicateurs peuvent être utilisés comme outil de gouvernance dans le contexte de la politique régionale, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle du suivi. Il vise à répondre aux quatre questions de recherche suivantes :

- Quelles sont les raisons présidant à l'utilisation d'un système d'indicateurs dans le contexte d'une gouvernance multiniveaux ?
- Comment les systèmes d'indicateurs sont-ils conçus et utilisés pour améliorer la performance des politiques de développement régional ?
- Quels sont les facteurs entravant ou facilitant la mise en œuvre de ces systèmes d'indicateurs ?
- Quels enseignements peut-on tirer de l'utilisation générale des indicateurs en tant qu'outils d'amélioration de la gouvernance ?

Les systèmes d'indicateurs donnent aux acteurs de la politique régionale un moyen de surmonter deux grands problèmes, chacun lié à l'information. Le premier a une forte dimension verticale. Il s'agit de réduire ou de combler le déficit d'information entre les acteurs à différents niveaux d'administration afin d'atteindre les objectifs spécifiques des politiques ou programmes. Les systèmes d'indicateurs contribuent à résoudre ce problème en complétant les dispositions contractuelles entre les différents niveaux d'administration. Le second problème a une dimension plus horizontale. Il s'agit de recueillir, produire et diffuser les informations à travers un réseau d'acteurs en vue d'améliorer la formulation des objectifs et d'accroître l'efficacité des stratégies employées. À cet effet, les systèmes d'indicateurs peuvent servir à regrouper et diffuser des informations par ailleurs disparates et à créer un cadre commun de référence pour le dialogue sur la politique régionale.

L'utilité des systèmes d'indicateurs pour les acteurs de la politique régionale ne se limite pas à la production et à la diffusion d'informations. Ces systèmes favorisent l'apprentissage et rendent les acteurs attentifs aux résultats. Ils fournissent des informations en vue d'éclairer la prise de décision sur l'ensemble du cycle des politiques, depuis l'allocation des ressources jusqu'à l'adaptation des politiques ou programmes. Lorsqu'ils sont soigneusement associés à des dispositifs d'incitation spécifiques et à des objectifs réalistes, les indicateurs peuvent stimuler les efforts des acteurs et les centrer en priorité sur les points critiques. En outre, la participation à l'élaboration et à l'utilisation des systèmes d'indicateurs, et aux efforts déployés pour atteindre les objectifs, peut promouvoir le renforcement des capacités et les bonnes pratiques de gestion. Enfin, une utilisation efficace des systèmes d'indicateurs peut accroître la transparence dans le secteur public et responsabiliser davantage les parties prenantes à tous les niveaux d'administration.

Pendant, les avantages d'un système d'indicateurs ne se concrétisent pas automatiquement. Il faut étudier attentivement les questions liées à la conception d'un tel système, et notamment définir clairement les objectifs, sélectionner les indicateurs adéquats, introduire des mécanismes d'incitation et planifier l'utilisation des informations relatives aux performances. Des difficultés surgiront aux stades de l'élaboration et de l'utilisation. Les caractéristiques de la politique régionale, les capacités des parties prenantes, la disponibilité des données et les « coûts » associés aux systèmes d'indicateurs peuvent compliquer un suivi efficace. Ces difficultés ne sauraient empêcher les activités de suivi, mais elles doivent tempérer les attentes et il faut s'y attaquer sans relâche. Pour les surmonter et pour maximiser les avantages, on peut notamment : associer les parties concernées, à tous les niveaux d'administration, à l'élaboration et à l'utilisation des systèmes d'indicateurs ; mettre en place des projets pilotes pour tester les systèmes avant leur mise en œuvre à l'échelle nationale ; faire appel à des consultants extérieurs pour combler les déficits d'expertise ; rationaliser les procédures pour réduire au minimum la charge de travail administratif ; anticiper et budgétiser les besoins en formation et l'appui nécessaire pour le renforcement des capacités.

Ces bonnes pratiques sont liées aux principales conclusions qui se dégagent du rapport :

- **Les systèmes d'indicateurs favorisent l'apprentissage.** Le processus d'élaboration et d'utilisation des systèmes d'indicateurs expose les parties prenantes à des informations dont elles ne disposaient pas à l'origine – sur la performance des programmes, les capacités des acteurs et la faisabilité d'un système d'indicateurs particulier. Les systèmes d'indicateurs permettent une remontée des informations qui doit servir à améliorer constamment non seulement les politiques, mais aussi le système d'indicateurs lui-même. Pour qu'une évolution soit possible, ces systèmes doivent être suffisamment

souples pour tenir compte des informations fournies en retour par les utilisateurs et des changements apportés aux politiques et programmes.

- **Il n'existe pas une façon « optimale » d'élaborer un système d'indicateurs de performance.** La conception et l'utilisation d'un tel système dépendront beaucoup des objectifs assignés au système de suivi et des objectifs des politiques/programmes étudiés. De ce fait, définir clairement les objectifs dès le départ facilitera grandement la sélection des indicateurs, le choix des incitations et la bonne utilisation de l'information.
- **Les incitations sont un aspect incontournable de l'utilisation de systèmes d'indicateurs.** Les incitations seront plus ou moins fortes selon l'utilisateur des informations et l'usage qu'il en fera. Assortir de récompenses (ou sanctions) explicites les données de performance peut être un puissant moyen d'encourager les efforts et les améliorations, mais une incitation monétaire explicite n'est pas une condition suffisante pour assurer la réussite. Le recours à des incitations peut s'avérer difficile, et d'importantes conditions doivent être réunies pour que cette approche soit efficace. Par conséquent, un examen attentif des incitations doit tenir compte des effets générés par un système d'indicateurs.
- **Un partenariat entre l'administration centrale et les administrations infranationales est capital.** Les interactions verticales entre les niveaux institutionnels, ainsi que la coopération horizontale et les examens par les pairs, facilitent la formulation d'objectifs précis, l'identification des indicateurs pertinents, la fixation d'un éventail d'objectifs réalistes et la création de mécanismes d'incitation appropriés. En outre, les récompenses et les sanctions sont plus susceptibles de produire les effets incitatifs voulus si tous les niveaux d'administration ont *ex ante* la ferme volonté d'évaluer rigoureusement la performance. En l'absence de collaboration, si la conception et l'utilisation des indicateurs sont imposées depuis le sommet par l'administration centrale, cette approche descendante peut être perçue comme remplaçant *ex post* le contrôle *ex ante* du développement économique régional, engendrer une résistance et compromettre la pérennité du système.
- **Les systèmes d'indicateurs doivent éclairer à la fois les décisions à court terme et la stratégie à long terme.** La politique de développement régional se traduit par des réalisations qui se matérialisent sur longue période. Axer un système d'indicateurs sur ces réalisations peut présenter des avantages, mais une focalisation excessive sur les réalisations risque de créer un déficit d'informations nécessaires pour la prise de décision stratégique à court et à moyen termes. Ainsi donc, même lorsque les décideurs sont principalement attentifs aux réalisations, les systèmes d'indicateurs doivent viser à produire les informations sur les intrants, les processus et les résultats, qui sont nécessaires pour un suivi permanent.

Ces conclusions découlent de l'analyse de la littérature sur les systèmes d'indicateurs de la performance, des entretiens avec les experts et des quatre études de cas présentées dans ce rapport. Ces études de cas, et leurs principales conclusions, sont les suivantes :

- **Les Fonds structurels de l'Union européenne (UE).** Cette étude de cas porte sur les mécanismes de suivi de la performance des Fonds structurels de l'UE au cours de la période de programmation 2000-06, et plus particulièrement sur la « réserve de performance ». Cette réserve était un mécanisme inédit conçu pour accroître la performance en assortissant les indicateurs et les objectifs d'incitations financières explicites. Elle a été mise en œuvre dans le contexte plus général des activités de suivi et d'évaluation de l'UE, qui comprenaient une procédure d'évaluation à mi-parcours et une règle de dégageant d'office (N + 2). Ce mécanisme de réserve consistait à mettre de côté 4 % du budget total d'un programme et à ne débloquer les fonds de la réserve que lorsque des objectifs spécifiques étaient atteints. En concertation avec la Commission européenne, les États membres sélectionnaient leurs propres indicateurs, définissaient leurs propres méthodes d'évaluation et utilisaient le mécanisme différemment. L'étude de cas met en lumière les difficultés politiques et techniques que soulève la mise en œuvre d'un tel système et livre les enseignements qui en ont été tirés. Ce mécanisme n'est plus obligatoire, mais, lorsqu'il était en vigueur, il a contribué à sensibiliser davantage à l'importance du suivi et de l'évaluation et à la nécessité d'améliorer les systèmes de suivi et de renforcer les capacités. Cette expérience a été riche d'enseignements au niveau de l'UE et des pays en termes d'élaboration des systèmes, de sélection des indicateurs, de réalisation des objectifs et d'utilisation d'incitations financières explicites.
- **La réserve de performance nationale italienne.** L'Italie est le seul exemple de pays ayant eu recours à des incitations explicites pour améliorer la performance de la politique de développement régional. Pendant la période de programmation 2000-06 des Fonds structurels de l'UE, l'Italie a élargi et renforcé la logique de la réserve de performance de l'UE en instaurant une réserve de performance nationale destinée à encourager la modernisation de l'administration publique. S'élevant à 6 % du budget d'un programme, cette réserve a été le fruit d'un travail de collaboration entre l'administration centrale et les acteurs régionaux. Des dispositifs spécifiques ont été créés pour garantir la transparence et l'application de cette approche. Il est difficile de savoir dans quelle mesure la réserve de performance nationale a eu pour effet d'améliorer la performance économique régionale. Cependant, l'Italie a été tellement satisfaite du résultat obtenu qu'elle a depuis mis en place un nouveau mécanisme d'incitation qui, au-delà des processus et des objectifs de résultats, est axé sur la récompense des réalisations accomplies.

- **Le système de suivi appliqué aux agences anglaises de développement régional.** Le cas de l'Angleterre met en évidence la nature dynamique des systèmes d'indicateurs de la performance. Depuis la création des agences de développement régional (RDA, *Regional Development Agencies*) anglaises en 1998, différentes approches ont été appliquées pour le suivi de leurs activités. À travers chacun de ces changements, le gouvernement national avait pour objectif de relever la qualité du processus de suivi. Au cours du temps, le système a gagné en flexibilité et a été adapté en s'appuyant sur le retour d'informations assuré par les RDA elles-mêmes. Le dernier changement a consisté à autoriser les RDA à décider quel est le meilleur moyen de mesurer leurs progrès dans la réalisation des objectifs généraux de la politique régionale. Avec cette nouvelle approche, l'accent est mis sur les résultats à court terme, qui constituent la base des informations sur les impacts acquises en procédant à des évaluations.
- **Le système de suivi appliqué à l'US *Economic Development Administration* (EDA).** Le cas de l'EDA montre l'importance de l'utilisation d'indicateurs pour produire les informations pouvant éclairer la prise de décision à court terme et à long terme. L'EDA, agence nationale, est soumise à la *US Government Performance and Results Act* (GPRA, loi sur la performance et les résultats de l'administration), selon laquelle toute agence fédérale doit rendre compte au Congrès de la réalisation d'objectifs spécifiques. Pour ce faire, l'EDA a besoin de collecter des données auprès des bénéficiaires régionaux et locaux. Cela peut être quelque peu coûteux et difficile car les investissements de l'EDA ne donnent souvent des résultats qu'après plusieurs années. Une solution a consisté à établir des indicateurs qui retracent les réalisations effectuées trois, six et neuf ans après le démarrage des programmes d'investissement. Cependant, ces données, et d'autres, produites aux fins de la GPRA sont peu utilisées pour la prise de décision à court et à moyen terme. Pour satisfaire ses besoins en informations stratégiques, l'EDA complète ses rapports au Congrès par l'utilisation d'un tableau de bord prospectif interne qui permet de suivre les progrès à court terme.

Globalement, il ressort de ce rapport que les systèmes d'indicateurs sont un outil important de la panoplie des bonnes pratiques de gouvernance. Bien que leur mise en œuvre n'aille pas sans difficultés, les systèmes d'indicateurs peuvent combler les déficits d'information, donner aux parties concernées des références communes, révéler où il existe de bonnes pratiques et stimuler les efforts dans des domaines particuliers. Et surtout, ils offrent la possibilité d'apprendre et d'adapter constamment les politiques, les programmes et la bonne gouvernance elle-même. C'est particulièrement nécessaire pour renforcer les relations entre les niveaux d'administration, ingrédient fondamental d'une politique efficace de développement régional.

Introduction

Les régions étant de plus en plus reconnues comme l'un des principaux moteurs de la compétitivité nationale, la performance de la politique de développement régional est devenue une des principales priorités gouvernementales. La politique de développement régional se caractérisant dans les pays de l'OCDE par une collaboration entre les différents niveaux d'administration, en améliorer la performance nécessite donc de disposer de mécanismes permettant de gérer efficacement les relations entre les niveaux d'administration. Une précédente étude sur l'approche contractuelle des dispositifs de gouvernance multiniveaux a montré que l'évaluation est une dimension clé qui mérite d'être étudiée de plus près (OCDE, 2007a). Ce rapport y donne suite en examinant l'utilisation des systèmes d'indicateurs de performance comme moyen d'améliorer les relations entre les différents niveaux d'administration et de faciliter la réalisation d'objectifs d'action spécifiques.

Dans ce rapport, l'expression « système d'indicateurs » désigne la collecte systématique d'informations afin de mesurer et d'assurer le suivi des activités des autorités publiques. La régularité de la collecte, l'utilisation et/ou la diffusion des informations contribuent à différencier une utilisation *ad hoc* d'indicateurs de l'utilisation d'un système d'indicateurs. En général, les systèmes d'indicateurs de performance sont conçus pour fournir des informations pouvant servir à accroître l'efficacité des décisions relatives aux priorités d'action, aux stratégies et à l'allocation des ressources. Ces dernières années, des systèmes d'indicateurs ont été mis en place à la fois pour superviser et pour influencer la performance des politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE. Ces systèmes revêtent de nombreuses formes. Certains visent à mesurer et à assurer le suivi de la performance de l'économie régionale. D'autres sont utilisés comme outils de gouvernance pour superviser et gérer la performance des acteurs de la politique régionale. Ce rapport étudie principalement ce dernier type de systèmes.

Les pays en sont à des stades différents en termes d'utilisation des indicateurs pour évaluer la performance infranationale. Dans certains d'entre eux, les systèmes d'indicateurs sont bien développés, tandis que dans d'autres ils sont à l'étude ou en cours d'adoption. Ce rapport a pour but de déterminer

comment les systèmes d'indicateurs peuvent être utilisés pour gérer les relations entre les niveaux d'administration dans le contexte de la politique régionale. Il vise à répondre aux quatre questions de recherche suivantes :

1. Quelles sont les raisons présidant à l'utilisation d'un système d'indicateurs dans le contexte d'une gouvernance multiniveaux ?
2. Comment les systèmes d'indicateurs sont-ils conçus et utilisés pour améliorer la performance des politiques de développement régional ?
3. Quels sont les facteurs entravant ou facilitant la mise en œuvre de ces systèmes d'indicateurs ?
4. Quels enseignements peut-on tirer de l'utilisation générale des indicateurs en tant qu'outil d'amélioration de la gouvernance ?

Méthodologie

Ce rapport tire parti de multiples sources d'information pour dégager des conclusions sur l'utilisation des systèmes d'indicateurs aux fins de la politique de développement régional. Il s'appuie bien évidemment sur la littérature pertinente concernant l'évaluation des performances, les systèmes d'indicateurs et la gestion de la politique de développement régional. Cependant, il existe quelques études sur l'utilisation particulière des systèmes d'indicateurs dans le contexte de la gouvernance multiniveaux de la politique de développement régional dans le cas où plusieurs niveaux d'administration collaborent. Pour cette raison, diverses activités ont été menées pour enrichir la base de connaissances exploitée dans ce rapport¹. Tout d'abord, quatre études de cas exploratoires ont été réalisées : le système de l'UE pour le suivi de la mise en œuvre de la politique régionale en 2000-06, la « réserve de performance nationale » mise en application par l'Italie en 2000-06, les méthodes appliquées pour évaluer la performance des agences de développement régional (RDA) en Angleterre, et l'approche employée aux États-Unis par l'*Economic Development Administration (EDA)*. Ces études de cas ont été complétées par des entretiens avec des parties prenantes en Italie, aux États-Unis et au Royaume-Uni. En outre, des exemples d'autres pays de l'OCDE émaillent ce rapport.

Ensuite, l'OCDE a organisé deux réunions d'experts sur l'utilisation des systèmes d'indicateurs dans le contexte de la politique régionale, en 2006 et en 2007 :

- Une réunion organisée en 2006 et consacrée à **l'utilisation des indicateurs pour la politique de développement régional** a accueilli des délégués du Comité des politiques de développement territorial, du Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux et du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration (le « Réseau budgétaire »). Elle a servi d'introduction comparative à l'utilisation des indicateurs dans six cas :

l'Union européenne, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suède et la France. Les présentations faites par les experts nationaux ont été complétées par un document de séance qui a fourni un cadre analytique pour examiner l'utilisation des systèmes d'indicateurs dans le contexte de la politique régionale (OCDE, 2006a).

- Une réunion organisée en 2007 sur le thème « **l'efficience des systèmes d'indicateurs de performance pour la politique de développement régional** » a rassemblé des acteurs venant des États-Unis, de France, d'Italie, d'Allemagne, du Royaume-Uni (Angleterre) et de l'UE pour étudier en profondeur les « coûts » liés aux systèmes d'indicateurs et les mécanismes susceptibles d'accroître le rapport coût-efficacité de ces systèmes.

Enfin, le rapport tire parti de la recherche menée par le Réseau budgétaire de l'OCDE sur la mesure et le suivi des prestations de services infranationales. Le recours à des indicateurs pour évaluer l'efficacité des dépenses infranationales a été l'un des deux thèmes d'un atelier de travail d'une journée co-organisé par le Réseau budgétaire et la Direction du budget du ministère de français l'Économie et des Finances en mai 2006. À la suite de cet atelier, un rapport complet sur la mesure et le suivi des prestations de services infranationales a été rédigé². Ce rapport du Réseau budgétaire contient des informations provenant des réponses données par 14 instances gouvernementales nationales et une instance gouvernementale régionale à un questionnaire concernant différents domaines d'action.

Plan du rapport

Ce rapport comprend deux parties. La première fait la synthèse des observations sur l'utilisation des systèmes d'indicateurs dans le contexte de la politique régionale. La deuxième présente les quatre études de cas susmentionnées.

La partie I se compose de quatre chapitres, chacun correspondant aux questions de recherche autour desquelles le rapport s'articule. Le chapitre 1 expose les raisons motivant le recours à des systèmes d'indicateurs, en s'attachant tout particulièrement à la question de l'asymétrie de l'information. Le chapitre 2 examine les principales questions relatives à la conception de ces systèmes et le chapitre 3 traite des contraintes auxquelles ils sont soumis. Enfin, le chapitre 4 met en lumière les avantages des systèmes d'indicateurs et les enseignements à en tirer. Les conclusions de la partie II s'appuient très largement sur les quatre études de cas présentées dans la seconde partie du rapport.

La partie II se divise de même en quatre chapitres, chacun correspondant à une étude de cas différente. Le chapitre 5 expose le cas de l'Union européenne. Il examine les mécanismes de gestion de la performance attachés aux Fonds structurels, et tout particulièrement l'évaluation à mi-parcours, la règle du

dégagement d'office et la réserve de performance. Puis le chapitre 6 étudie le cas de l'Italie. Il porte sur l'application de la réglementation de l'UE à la politique régionale nationale et examine en profondeur la réserve de performance nationale créée par l'Italie pour récompenser les performances. Le chapitre 7 présente le cas du Royaume-Uni et relate l'évolution des méthodes employées pour évaluer la performance des agences de développement régional en Angleterre. Enfin, le chapitre 8 décrit le cas des États-Unis. Il examine la mise en œuvre de la *Government Performance and Results Act* et du tableau de bord prospectif de l'*Economic Development Administration*.

Notes

1. La base des connaissances a pu être enrichie par des études de cas et des réunions d'experts grâce au soutien du Korea Institute for Public Finance (KIPF).
2. Ce rapport rédigé pour le Réseau budgétaire est le suivant : Mizell, L. (2008), « Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-central Spending », document de travail n° 5, Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Plusieurs sections du présent rapport sur les systèmes d'indicateurs pour la politique régionale s'inspirent de Mizell (2008). Ce renvoi vaut citation dans le texte.

PARTIE I

Conception et utilisation des systèmes et bonnes pratiques

Ce rapport est divisé en 2 parties. La partie I synthétise les conclusions relatives à l'usage des systèmes d'indicateurs dans un contexte de politique régionale. Elle est divisée en quatre chapitres. Le chapitre 1 élabore un cadre conceptuel pour comprendre comment les systèmes d'indicateurs peuvent contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la politique de développement régional. Le chapitre 2 examine les questions importantes relatives à la conception des systèmes, comme la sélection des indicateurs, l'utilisation d'incitations, la définition des objectifs et l'utilisation d'informations sur la performance. Le chapitre 3 examine les contraintes sous lesquelles de tels systèmes agissent. Il décrit les facteurs qui peuvent gêner la conception et l'efficacité des systèmes d'indicateurs, et souligne les différents mécanismes disponibles pour faciliter l'efficacité du système. Enfin, le chapitre 4 note les bénéfices et leçons retenues sur les systèmes d'indicateurs.

PARTIE I
Chapitre 1

**Utilité des systèmes d'indicateurs pour gérer
la politique de développement régional**

Introduction

Ce chapitre présente le cadre conceptuel permettant de comprendre comment les systèmes d'indicateurs peuvent contribuer à améliorer la gouvernance des politiques de développement régional. La première section expose les raisons présidant à l'utilisation de systèmes d'indicateurs. Elle commence par décrire les systèmes de gouvernance multiniveaux qui caractérisent la politique de développement régional. Puis elle étudie comment le manque d'informations crée des problèmes de gouvernance qui se répercutent sur la performance des politiques. La seconde section examine les principaux avantages des systèmes d'indicateurs. Enfin, une distinction est établie entre le suivi et l'évaluation.

Pourquoi des systèmes d'indicateurs ?

Le recours à des systèmes d'indicateurs pour améliorer la performance des politiques de développement régional est motivé notamment par les besoins en information des acteurs de la politique régionale. Ces acteurs opèrent dans un environnement caractérisé par la nécessité d'une coordination verticale et horizontale entre les acteurs publics et privés à différents niveaux d'administration, du niveau local au niveau supranational. Les systèmes de gouvernance multiniveaux apparaissent lorsque les compétences sont partagées entre différents niveaux d'administration¹. Ces interdépendances verticales se créent lorsque les niveaux de gouvernement supérieurs se préoccupent des réalisations des niveaux inférieurs et lorsqu'il y a co-attribution des responsabilités. Les besoins en informations qui se font jour dans ce contexte sont liés à ces dimensions verticale et horizontale. Satisfaire ces besoins a des implications directes pour la performance des politiques de développement régional.

Une politique de développement régional a souvent un double objectif : accroître la compétitivité des régions de manière à ce qu'elles restent ou deviennent des zones de développement économique et garantir en tout lieu un accès équitable à un ensemble de biens et services publics de base (OCDE, 2007c). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les compétences associées à la réalisation de ces objectifs sont partagées entre différents niveaux d'administration. L'Union européenne s'appuie sur les États et les régions pour répartir les Fonds structurels et de cohésion. Le Royaume-Uni a délégué des compétences aux agences de développement régional et aux autorités locales.

Aux États-Unis, les objectifs de développement régional sont poursuivis par différents ministères en collaboration avec les États, les collectivités locales et le secteur privé. La délégation et le partage des responsabilités relatives à la politique de développement régional reposent sur l'idée que les acteurs régionaux et locaux sont les mieux placés pour trouver des solutions locales aux problèmes locaux (McVittie et Swales, 2007a). La délégation verticale de l'autorité pose un problème de gouvernance particulier, que l'on peut appréhender à travers la « relation de mandat »².

Dans la version simple de la relation de mandat, un individu ou une institution (le mandant) charge un autre individu ou une autre institution (le mandataire) d'agir pour son compte. Par exemple, un ministère peut déléguer ou décentraliser certaines compétences relatives au développement économique régional à un niveau d'administration inférieur ou à une agence tout en continuant à jouer un rôle important de financement. Des dispositions contractuelles sont prises pour structurer les interactions entre les différentes parties. Elles sont conçues pour que « les résultats auxquels les efforts du mandataire aboutissent soient les meilleurs que le mandant puisse obtenir, compte tenu de ce qu'il a été décidé de déléguer » (Kiewiet et McCubbins, 1991, p. 24). Des problèmes surgissent lorsqu'il existe un différentiel d'informations entre les deux parties. Lorsque certaines responsabilités relatives à la politique de développement régional sont déléguées à des acteurs situés à des niveaux d'administration différents, les « mandants » peuvent ne pas avoir les moyens nécessaires pour observer avec précision dans quelle mesure les capacités, efforts et résultats des « mandataires » sont pleinement alignés sur les objectifs qui leur ont été fixés³. Un problème capital de gouvernance se pose alors : le mandant doit combler le déficit d'information et, lorsqu'un tel déficit subsiste, encourager le mandataire à agir conformément aux intérêts du mandant, en intégrant les incitations appropriées dans les dispositions contractuelles (OCDE, 2006a ; Whynes, 1993).

Dans les systèmes de gouvernance multiniveaux, le rôle des indicateurs et celui des incitations varient selon les caractéristiques des dispositions contractuelles liant les différentes parties (OCDE, 2007a). Lorsque la relation est dans une large mesure « transactionnelle » (les responsabilités et les récompenses des différentes parties sont précisées *ex ante*), un système d'indicateurs servira plus à résoudre les problèmes d'asymétrie de l'information (et à réduire le risque que la délégation fait encourir au mandant). Lorsque le contrat est plus « relationnel » (les parties s'engagent dans des actions de coopération *ex post*), un système d'indicateurs servira plus à faciliter la réalisation de l'objectif de renforcement de la coopération en faisant partager des références communes et des objectifs communs, et, surtout, il contribuera au processus d'apprentissage en commun.

Dans la pratique, les systèmes de gouvernance de la politique régionale sont en fait complexes car ils ne sont pas seulement verticaux, mais intègrent en outre une forte dimension horizontale. Ansell (2000) a décrit les acteurs du développement régional comme formant une « structure de gouvernance en réseau », où les connaissances sont souvent décentralisées et dispersées, où les relations sont hétérarchiques et pas hiérarchiques⁴, où les périmètres des compétences se chevauchent et où l'accent est mis sur la coopération. Dans ces conditions, des déficits d'information se rencontrent dans tout le système, en partie en raison de sa nature distribuée et surtout parce qu'il n'existe pas de stratégie « optimale » de développement économique régional. Les succès et les échecs des diverses stratégies appliquées dans différents domaines constituent une base de connaissances fondamentale où tout acteur peut puiser. Un second problème de gouvernance apparaît alors : les connaissances sur « ce qui fonctionne bien et où » doivent être générées ou recueillies, contextualisées et diffusées.

Il faut donc résoudre les problèmes fondamentaux suivants, tous deux liés à l'information :

- Le premier problème peut être appréhendé d'un point de vue vertical. Il s'agit de réduire ou de combler les différentiels d'information entre l'administration centrale et les acteurs infranationaux, et d'encourager les différents acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique régionale à déployer suffisamment d'efforts. Les systèmes d'indicateurs peuvent y contribuer en complétant les dispositifs contractuels entre les différents niveaux d'administration.
- Le second problème peut être envisagé d'un point de vue horizontal. Il s'agit de recueillir, générer et diffuser les informations à travers un réseau d'acteurs en vue d'améliorer la formulation des objectifs et d'accroître l'efficacité des stratégies employées. L'administration centrale peut jouer le rôle fondamental de « nœud du réseau » en regroupant et en diffusant des informations par ailleurs disparates et en créant en collaboration avec les acteurs infranationaux un cadre commun de référence pour le dialogue sur la politique régionale.

La recherche de solutions à ces problèmes a pour finalité directe d'améliorer la performance des acteurs des politiques et des stratégies de développement régional. Par exemple, l'administration centrale peut vouloir connaître l'efficacité avec laquelle un acteur régional ou local utilise les transferts pour fournir certains services publics. Ou bien les acteurs régionaux ou locaux peuvent vouloir comparer leur efficacité à celle d'entités comparables appartenant au même niveau d'administration que le leur. Les indicateurs de coût unitaire et de volume des services peuvent apporter des informations utiles dans les deux cas, verticalement (entre les différents niveaux d'administration) et horizontalement (entre les différentes entités d'un même niveau d'administration).

Quels avantages procurent-ils ?

Les systèmes d'indicateurs contribuent à une bonne gouvernance en produisant et en diffusant des informations susceptibles d'éclairer la prise de décision, d'améliorer l'allocation des ressources et de responsabiliser davantage. En réduisant les déficits d'information, ces systèmes permettent d'améliorer la performance des politiques de diverses manières :

- *Sélectionner les stratégies, les ressources et les acteurs.* Certains types d'informations, lorsqu'elles sont disponibles à un stade précoce du cycle des politiques, peuvent augmenter la probabilité d'atteindre les objectifs. Par exemple, les informations sur le contexte dans lequel les stratégies doivent être appliquées peuvent révéler les forces et les faiblesses d'une économie régionale, la complexité de la problématique, les ressources existantes disponibles pour mener les actions, et le degré auquel une réalisation attendue est sous le contrôle d'un « mandataire ». Lorsqu'elles sont associées aux processus de sélection, les informations sur les capacités et les objectifs des agents peuvent être employées pour sélectionner ceux dont les intérêts sont les plus alignés sur ceux du « mandant ». Lorsque la sélection est impossible, les connaissances *ex ante* peuvent être utilisées pour répartir les compétences, concevoir des dispositifs contractuels et anticiper sur les besoins en formation et en assistance techniques⁵.
- *Suivre la mise en œuvre des politiques.* Une fois les politiques engagées et les programmes mis en œuvre, des informations peuvent être recueillies afin d'assurer le suivi du choix des stratégies, de l'utilisation des intrants, de la réalisation des objectifs intermédiaires et de la production des résultats.
- *Rendre compte des résultats.* Les acteurs participant à la politique de développement régional doivent rendre compte des résultats obtenus aux autres niveaux d'administration, à leurs administrés et à leurs partenaires. Les systèmes d'information, lorsqu'ils sont bien conçus, peuvent accroître la transparence et renforcer la responsabilisation en fournissant des informations sur ce qui a été (est en train d'être) fait, pourquoi, avec quelles ressources et pour quels résultats.
- *Apprendre, ajuster et améliorer.* Les outils d'information peuvent être utilisés pour collecter et générer des connaissances qui peuvent être partagées verticalement et horizontalement. Les acteurs d'un niveau supérieur d'administration ont besoin d'informations non seulement pour contrôler les performances, mais aussi pour ajuster et affiner les choix qui engagent l'avenir. Les acteurs chargés de la mise en œuvre des stratégies régionales peuvent eux aussi procéder à des ajustements. L'accès à des données comparatives sur les performances peut inciter les acteurs à se montrer encore plus efficaces et à rechercher d'autres stratégies. Les expériences relatives à différentes stratégies peuvent être mises en commun et

comparées afin d'identifier les bonnes pratiques. Les systèmes d'indicateurs permettent de faire remonter durant l'exécution des politiques des informations qui pourront servir à améliorer la qualité du processus décisionnel.

L'information en elle-même n'a pas automatiquement des effets bénéfiques et n'améliore pas automatiquement la performance des politiques. Il faut des mécanismes pour générer, valider et diffuser l'information, et des capacités pour l'utiliser efficacement et au bon moment. Il faut souvent en outre des incitations spécifiques pour encourager les acteurs à poursuivre une ligne d'action particulière. Comme les chapitres suivants le montrent, certaines conditions peuvent faciliter l'utilisation des systèmes d'indicateurs et la matérialisation de retombées positives, alors que d'autres conditions engendrent des coûts et des difficultés.

Les systèmes d'indicateurs ne sont pas la solution parfaite aux problèmes d'information rencontrés par les décideurs politiques, mais ils sont un moyen de réduire le déficit d'information, de faciliter le transfert des connaissances et d'encourager à améliorer la performance des politiques de développement régional.

Distinction entre le suivi et l'évaluation

Ce rapport étudie l'utilisation de systèmes d'indicateurs pour suivre et gérer les politiques de développement régional. Dans ce contexte, il convient d'établir une distinction entre le suivi et l'évaluation. Le suivi est le processus permanent de collecte et d'appréciation des informations qualitatives et quantitatives sur les intrants, les processus et les résultats des programmes et politiques, et sur les réalisations attendues de leur exécution. Il peut donner lieu à une appréciation en regard des objectifs fixés, d'éléments de référence ou de phénomènes comparables pertinents et faire intervenir des éléments incitant les acteurs à atteindre les objectifs.

Le suivi se distingue de l'évaluation en partie par sa finalité. Il vise à retracer (et éventuellement intensifier) les progrès, tandis que l'évaluation consiste à déterminer si des objectifs spécifiques ont été atteints. L'évaluation cherche fréquemment en particulier à établir une relation de cause à effet et à attribuer l'évolution des réalisations aux activités des programmes. Par conséquent, déterminer l'impact des politiques de développement régional sur les réalisations économiques des régions, sur la réduction des disparités entre les régions et sur la compétitivité relève généralement du domaine de l'évaluation.

Comme le suivi et l'évaluation ont chacun des finalités différentes, ils reposent généralement sur des méthodologies différentes. Cependant, les systèmes d'indicateurs peuvent être d'importantes sources d'information pour chacune de ces activités. Le suivi et l'évaluation sont souvent analysés

ensemble parce qu'ils sont complémentaires et parce que les utiliser conjointement permet d'avoir une vue complète de la question de l'amélioration de la performance des politiques.

Conclusions

En résumé, les raisons présidant à l'utilisation de systèmes d'indicateurs pour améliorer la gouvernance multiniveaux des politiques de développement régional reposent sur l'idée que ces systèmes peuvent combler les déficits d'information et, ce faisant, éclairer davantage les acteurs dans leur prise de décision aux différents niveaux d'administration – d'où une efficacité et une efficacité accrues des politiques et programmes. Ces déficits d'information apparaissent pour divers motifs, au moins parce que le fait que l'information peut être dispersée entre une multitude de parties prenantes aux niveaux central, régional et local. Les systèmes d'indicateurs sont un moyen prometteur de faire connaître et partager d'importantes informations aux acteurs du système et, ce qui importe surtout en matière de gouvernance, à ceux chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures visant à renforcer la compétitivité des économies régionales.

Les chapitres suivants commentent les considérations les plus importantes pour la conception et la mise en œuvre des systèmes d'indicateurs, ainsi que les enseignements à tirer en termes de coûts et d'avantages globaux de ces systèmes pour mesurer et suivre la performance de la politique de développement régional.

Notes

1. Le concept de gouvernance multiniveaux de la politique de développement régional a été introduit dans Marks, Gary (1993), « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », dans Alan Cafruny et Glenda Rosenthal (éd.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, New York, pp. 391-410. C'est un aspect important de l'approche de l'OCDE de la politique de développement régional.
2. La notion de mandat a été utilisée pour décrire la politique de développement régional en général (OCDE, 2007a) et au niveau national (McVittie et Swales, 2007a; McVittie et Swales, 2007b; Learmonth et Swales, 2004).
3. Les acteurs infranationaux peuvent avoir des objectifs susceptibles de diverger légitimement de ceux de l'administration centrale. En matière de politique de développement régional, la connaissance du terrain et les priorités locales sont deux éléments essentiels. Un des avantages de la délégation et de la décentralisation est qu'elles permettent justement d'exploiter ces « avantages comparatifs ». La connaissance du terrain peut donc conduire les acteurs à privilégier certains objectifs. En outre, les élus régionaux ou locaux ont une obligation de rendre compte à leurs administrés qui peut faire diverger leurs objectifs de ceux l'administration centrale.

4. Selon Ansell (2000), « Ce qui différencie l'hétéarchie de la hiérarchie, c'est la capacité des unités du niveau inférieur à entretenir des relations avec de multiples centres d'un niveau supérieur (sans respecter les chaînes de commandement verticales) et des liens latéraux à un même niveau organisationnel » (p. 309).
5. En réalité, dans le secteur public, les mandants sont limités dans leurs possibilités de sélection des mandataires, en particulier en ce qui concerne les dispositifs contractuels entre différents niveaux d'administration. Une fois prise la décision de déléguer des responsabilités à un niveau d'administration inférieur, un mandant (par exemple une administration centrale) peut ne pas être en mesure de choisir des mandataires particuliers à court terme et peut n'avoir d'autre choix qu'un seul mandataire. Les solutions à moyen et long terme consisteraient à renforcer les capacités, répartir différemment les compétences, créer de nouveaux mandataires (par exemple, des agences de développement régional ou un nouveau niveau régional d'administration) ou choisir un mandataire privé au lieu d'un mandataire public.

PARTIE I

Chapitre 2

**Concevoir des systèmes d'indicateurs
efficaces : les ingrédients indispensables**

Introduction

Des problèmes d'ordre technique surgissent lors de l'élaboration et de l'utilisation de systèmes d'indicateurs en vue d'améliorer la gouvernance et la performance des politiques de développement régional. Ce chapitre examine les questions importantes pour la conception de ces systèmes qui doivent être prises en considération lors de la création et de l'amélioration dans le temps de ces systèmes. Il commence par examiner comment procéder à la sélection des indicateurs, avant d'aborder la question capitale des incitations. Les incitations qui ont une incidence sur le comportement des acteurs régionaux sont un aspect incontournable de la mesure et du suivi de la performance. On verra dans ce chapitre comment les questions de conception se répercutent sur le type et le degré d'influence de ces incitations. Deux autres questions de conception sont également traitées : la fixation des objectifs et l'utilisation des informations sur la performance. Aucune de ces tâches n'est aisée, mais il faut soigneusement prendre en compte si les indicateurs doivent servir à améliorer la performance.

Types d'indicateurs

Qu'est-ce qu'un indicateur ? Un indicateur est une mesure qui reflète des informations importantes et qui apporte des éclairages utiles à la prise de décision. Les indicateurs se classent généralement en quatre catégories :

- La *mesure des intrants* indique quelles ressources (par exemple, humaines, financières et en temps) sont employées, et en quelle quantité, pour produire et fournir des biens et services.
- La *mesure des processus* indique comment les ressources décrites sont utilisées par un programme ou projet pour exécuter les activités.
- La *mesure des résultats* indique la quantité de biens et services produits par ces activités (par exemple, nombre de PME bénéficiaires, nombre de kilomètres de routes construites).
- La *mesure des réalisations* rend compte de la dimension qui est censée changer sous l'effet d'une activité (politique, programme ou projet) et des résultats obtenus.

Parfois, les décideurs et les praticiens élargissent ces catégories. Par exemple, en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des Fonds structurels et de cohésion, l'UE évoque les « réalisations » en termes de « résultats » et

d'« impacts ». D'autres acteurs emploient des catégories d'indicateurs plus différenciées que celles indiquées ci-dessus¹.

Deux distinctions doivent être établies en ce qui concerne les types d'indicateurs. Premièrement, il faut distinguer entre les indicateurs qui sont affectés de façon substantielle par des facteurs exogènes aux programmes, stratégies et politiques de développement régional et ceux qui sont en rapport plus direct. Les « indicateurs de contexte » entrent dans le premier groupe. Ils renseignent sur le contexte dans lequel les politiques régionales doivent s'appliquer.

Il convient également d'établir une distinction entre les indicateurs qui synthétisent des quantités « brutes » et ceux qui expriment des quantités « nettes ». Cette distinction est particulièrement importante en ce qui concerne les indicateurs de réalisations. Par exemple, les politiques régionales conçues pour créer des emplois s'attacheront selon toute vraisemblance au nombre d'emplois que les activités des programmes ont permis de créer ou de préserver. Ces emplois peuvent être créés directement (par exemple, en aidant directement les entreprises) ou indirectement (par exemple, à la suite de projets de travaux publics qui rendent une localisation plus attrayante pour les entreprises). Contrairement aux « emplois bruts créés », qui mesurent l'évolution observée dans le temps, les « emplois nets créés » expriment ce qui se serait passé en l'absence d'action (par exemple, certains emplois auraient été créés de toute façon ou bien d'autres emplois n'auraient peut-être pas été délocalisés). Les totaux nets sont de meilleurs indicateurs de l'« impact » d'un programme, mais nécessitent de définir une situation contrefactuelle et, de ce fait, ont tendance à correspondre à une évaluation. Par contre, les totaux bruts peuvent être un indicateur de réalisations utile – mais ne sont pas nécessairement attribuables entièrement à la politique ou au programme concerné.

Sélection des indicateurs

Il est relativement facile de définir les types d'indicateurs. Il est plus difficile de choisir les indicateurs à suivre et la finalité de ce suivi. Pour déterminer ce qui doit être mesuré, il est particulièrement important de prendre en considération les deux facteurs suivants : les objectifs du système de suivi et les objectifs des politiques et des programmes.

Les objectifs du système de suivi

La conception et l'utilisation des systèmes d'indicateurs dépendent dans une large mesure des objectifs à atteindre : allocation des ressources, contrôle des ressources, utilisation efficiente des ressources, transparence et communication avec les parties prenantes, etc. Par exemple, une autorité publique pourrait choisir de faire jouer la concurrence, pour obtenir un meilleur

rapport coût-efficacité, en comparant et en classant les prestations de services de différentes entités. Ou bien l'objectif pourrait consister à modifier la qualité ou la disponibilité des services en attachant des cibles aux indicateurs, en surveillant et/ou en renforçant la capacité de l'échelon local à fournir des services. Ces objectifs et d'autres encore ne sont pas mutuellement exclusifs.

Les systèmes ayant pour finalité principale le suivi et le contrôle des flux financiers privilégieront les indicateurs d'intrants, en mettant l'accent sur les ressources destinées aux programmes et les ressources engagées par les programmes. À l'opposé, les systèmes de suivi visant à retracer « ce qui est fait et comment cela est fait » reposeront peut-être plus sur la mesure des processus, qui indique si les activités prévues sont exécutées, par qui et à quel rythme. Les indicateurs de résultats et de réalisations seront au cœur des systèmes conçus pour responsabiliser les décideurs ou le personnel chargé des programmes à l'égard des « résultats ». Bien que sur le plan technique les « résultats » correspondent à la mesure des réalisations, les indicateurs de résultats sont souvent utilisés pour montrer « l'emploi qui est fait des deniers publics » en termes de ce qui est produit. En fait, le suivi a rarement une seule finalité. Lorsque plusieurs objectifs sont poursuivis conjointement, plusieurs indicateurs sont employés.

Les objectifs des politiques et des programmes

Non seulement les objectifs du système de suivi doivent être pris en compte, mais en outre le choix des indicateurs sera fonction des objectifs particuliers des politiques et programmes examinés. Le paradigme actuel selon lequel la politique de développement régional devrait être axée sur les inégalités régionales et la compétitivité des régions influe non seulement sur les résultats et réalisations attendus, mais aussi sur la combinaison des intrants utilisés et sur les activités entreprises. Les indicateurs traditionnels peuvent être remplacés par de nouvelles mesures qui correspondent mieux à ces objectifs d'action et aux programmes choisis.

Il n'est pas toujours facile de raccorder les indicateurs aux objectifs des politiques et programmes. Ces objectifs sont souvent multiples et peuvent être difficiles à mesurer. Au sommet se trouvent les objectifs de développement généraux, conçus pour accroître le bien-être des citoyens. Par exemple :

- Au Royaume-Uni, la politique régionale a pour objectif de contribuer à atteindre des niveaux élevés et stables de croissance et d'emploi dans tout le pays en veillant à ce que chaque région concrétise pleinement son potentiel.
- En Pologne, la politique régionale vise à soutenir les pôles de croissance (grandes villes) tout en facilitant le développement des régions en retard, en particulier les régions périphériques orientales.

- Au Portugal, la politique régionale vise de plus en plus à territorialiser et intégrer les réformes des politiques structurelles tout en exploitant les atouts endogènes qui existent au niveau local.
- Au niveau de l'Union européenne, les objectifs de la politique régionale définis pour la période de programmation 2007-13 sont la cohésion, la compétitivité et l'emploi, et la coopération transfrontalière (CE 1083/2006).

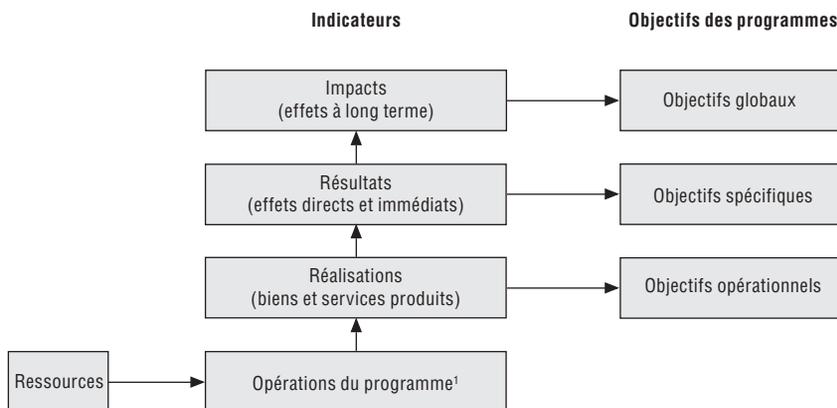
Ces objectifs généraux ou « globaux » coïncident en général avec les « impacts » ou les effets à long terme des interventions des programmes. Généralement, ces impacts sont appréciés au moyen d'évaluations et pas uniquement au moyen d'indicateurs de suivi.

Les objectifs globaux sont souvent complétés d'autres objectifs « spécifiques » (pour reprendre la terminologie de l'UE). Par exemple, les règles relatives aux Fonds structurels de l'UE introduisent des objectifs plus spécifiques, comme ceux liés à l'innovation et à la viabilité écologique, pour stimuler la compétitivité des régions. Le Royaume-Uni a des objectifs spécifiques dans les domaines de la productivité, de la flexibilité et du bien-être – chacun nécessitant différents types d'indicateurs. Les objectifs spécifiques liés à la productivité exigent des indicateurs relatifs à l'investissement, aux compétences, à l'innovation, à la concurrence et aux entreprises. Ceux liés à la flexibilité requièrent des indicateurs relatifs à la flexibilité sur le marché du travail, les marchés de produits et les marchés de capitaux. Les objectifs liés à la redistribution nécessitent des indicateurs relatifs aux services publics et à la répartition des dépenses publiques (Allsopp, 2003).

Enfin, il existe des objectifs « opérationnels » immédiats. Ces objectifs se rattachent souvent aux programmes ou projets mis en œuvre au niveau régional ou local. Ils doivent correspondre aux objectifs assignés à la politique régionale aux niveaux supérieurs, mais aussi compléter les objectifs stratégiques fixés au niveau régional (local) par les acteurs régionaux (locaux). Ces types d'objectifs sont souvent plus simples à définir et plus susceptibles d'être reliés à certains effets pouvant leur être attribués.

Dans les orientations qu'elle formule pour l'utilisation des systèmes d'indicateurs, la Commission européenne distingue trois catégories d'objectifs (globaux, spécifiques et opérationnels) et affecte à chaque catégorie différents types d'indicateurs (de réalisations, de résultats et d'impacts) (graphique 2.1).

Au-delà des catégories générales des résultats et des réalisations, on peut se demander quels indicateurs particuliers il convient de suivre dans le contexte de la politique régionale. Il y a deux réponses à cette question. La première est : « cela dépend ». Plus précisément, cela dépend des objectifs susmentionnés et des catégories d'intervention auxquelles les fonds publics sont alloués. Les études de cas présentées dans la partie II font apparaître des différences, mais également des similitudes entre les indicateurs suivis. L'UE

Graphique 2.1. **Lier les indicateurs aux objectifs des programmes**

1. Dans la terminologie utilisée dans ce rapport, le terme « opérations du programme » est équivalent au terme « processus ».

Source : Commission européenne (1999), « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : Une méthodologie indicative », *Nouvelle période de programmation 2000-06 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 3, publié par la Direction générale XVI Politique régionale et cohésion, coordination et évaluation des interventions, p. 6.

a laissé aux États membres le soin de choisir les indicateurs concernant la réserve de performance, mais elle a insisté pour que l'utilisation des ressources fasse l'objet d'un suivi (par application de la règle du dégagement d'office). Pour sa réserve de performance nationale, l'Italie a choisi de privilégier une mesure des processus qui indique le degré d'efficacité de son administration publique². Par contre, les États-Unis et le Royaume-Uni intègrent des mesures des réalisations dans leurs systèmes de suivi des performances, en examinant les emplois créés ou préservés et les financements privés obtenus à la suite des investissements régionaux. L'annexe B contient une liste d'indicateurs pouvant servir le développement économique régional ou local.

La seconde réponse à cette question est qu'il faut mesurer ce qui est nécessaire au développement économique régional. Cette réponse fait implicitement l'hypothèse que les décideurs et les parties prenantes régionales connaissent et mettent en œuvre les stratégies « qui fonctionnent ». Or, le développement économique régional est quelque chose de complexe, et ce qui fonctionne ici peut ne pas être la solution appropriée ailleurs. Les objectifs de développement économique d'un pays ne sont pas nécessairement identiques à ceux d'un autre. Les dotations en ressources et les problèmes varient bien évidemment selon les régions. En fait, comme la politique régionale elle-même, la sélection des indicateurs doit être adaptée aux objectifs et stratégies poursuivis pour une région (ou un pays). Cependant, la recherche peut apporter de précieux renseignements qui permettront de déterminer quels sont les

politiques et les investissements « qui fonctionnent ». Par exemple, en ce qui concerne l'efficacité de l'emploi des Fonds structurels de l'UE pour faire converger les régions européennes, Rodriguez-Posse (2004) souligne combien il est important de disposer d'un ensemble diversifié d'investissements – dans les infrastructures et l'aide aux entreprises, mais aussi et surtout dans le développement de l'éducation et du capital humain.

Quel doit être le nombre des indicateurs ?

De même qu'il n'y a pas de conception « optimale » pour un système d'indicateurs, il n'y a pas de nombre « optimal » d'indicateurs. L'éventail des indicateurs pour le suivi doit répondre aux besoins en informations des parties prenantes. Les décideurs, les hauts fonctionnaires et le public privilégient généralement les informations sur les intrants (par exemple, le coût des services) et sur les réalisations (ce qui est accompli). Le personnel chargé des programmes doit quant à lui gérer les activités au quotidien et, par conséquent, a besoin d'informations sur les processus et les résultats (Horsch, 2006). Le nombre des indicateurs doit être suffisant pour dresser un tableau complet de la performance, mais pas trop élevé pour éviter de faire peser des contraintes excessives sur le personnel chargé des programmes ou les décideurs – en les soumettant à une charge administrative trop lourde ou en les exposant à une « surabondance » d'informations. Lorsque les capacités sont limitées, il peut être utile de commencer avec un éventail plus restreint d'indicateurs moins complexes, qui peut servir de base d'apprentissage et qui peut être adapté ou élargi ultérieurement. Cependant, les faits montrent que l'inverse s'est souvent produit. Plusieurs pays ont adopté plus d'un millier d'indicateurs pour assurer le suivi des prestations du service public aux tout premiers stades du développement des systèmes. Le nombre des indicateurs a eu tendance à diminuer à mesure que les systèmes gagnaient en maturité (Perrin, 2007).

Il est important de noter qu'un système d'indicateurs peut fournir diverses informations à différentes parties. On peut créer un ensemble d'indicateurs clés que les « mandants » utiliseront pour mesurer et suivre les activités et les réalisations des « mandataires ». Parallèlement, les acteurs peuvent choisir de compléter cet ensemble d'indicateurs clés par d'autres mesures qui satisferont leurs besoins en informations. L'idéal est que l'ensemble d'indicateurs clés permette de mesurer des éléments comme l'efficacité (ce qui est produit par ressource).

Le nombre des indicateurs sélectionnés dépend aussi du degré de contrôle que l'administration centrale veut exercer sur les choix des autorités locales. Lorsque tous les acteurs doivent appliquer la même stratégie, l'administration centrale peut décider de superviser chacune des étapes du processus, des objectifs opérationnels aux objectifs globaux. C'est l'approche

qui a été employée pendant la période d'application de la réserve de performance nationale en Italie (2000-06). Ou bien l'administration centrale peut vouloir ne superviser que l'objectif global et laisser aux acteurs locaux le soin de déterminer quel est le meilleur moyen de l'atteindre. L'Italie a adopté cette seconde approche pour son dispositif d'incitations 2007-13, en tenant compte de la variabilité du contexte économique dans lequel la politique régionale est mise en œuvre.

Qui décide ?

La politique de développement régional fait intervenir une multitude d'acteurs à tous les niveaux d'administration. Qui décide donc du choix des indicateurs de suivi ? En ce qui concerne les systèmes d'indicateurs qui contribuent au développement économique régional à l'échelle de tout le pays, l'administration centrale est *de facto* un acteur essentiel de tout dispositif de suivi. Cependant, le degré auquel elle intervient dans l'élaboration et l'utilisation du système peut varier selon les objectifs du suivi, les modalités de décentralisation du pays ou la nature des dispositions qui régissent les relations entre les niveaux d'administration. Certains objectifs, comme vérifier le respect ou la mise en place des normes nationales, décider des affectations budgétaires ou instaurer un contrôle financier, peuvent être mieux pris en compte par les systèmes où l'administration centrale joue un rôle prépondérant. Par contre, les objectifs axés sur la réalisation de buts régionaux, l'apprentissage interadministratif, le renforcement des capacités ou l'identification des stratégies publiques efficaces, peuvent être mieux atteints à l'aide de systèmes faisant participer les acteurs infranationaux à la conception, la mise en œuvre et l'utilisation.

Une approche purement descendante pour le choix des indicateurs se heurtera vraisemblablement aux deux grands problèmes suivants dans le contexte d'une gouvernance à plusieurs niveaux. Premièrement, le système d'indicateurs peut ne pas refléter avec exactitude les spécificités régionales si l'administration centrale ne connaît pas suffisamment bien les acteurs régionaux ou l'environnement dans lequel ils opèrent. Deuxièmement, lorsqu'un système d'indicateurs est perçu comme une obligation imposée par le sommet, les acteurs régionaux peuvent satisfaire à l'obligation de rendre compte sans pour autant se servir des informations produites par les indicateurs pour améliorer effectivement la performance. Imposer ce système d'en haut peut susciter une opposition qui en fera un moyen moins efficace d'encourager les diverses entités et les différents niveaux d'administration à unir leurs efforts pour des actions concertées et collectives de développement dans chaque région.

La collaboration entre les niveaux d'administration peut accroître la pertinence et l'utilité des systèmes d'indicateurs. Les différents niveaux d'administration peuvent être incités à collaborer s'ils estiment que cela

apportera des informations nouvelles ou de meilleure qualité qui permettront d'améliorer les prestations de service public et d'augmenter l'efficacité de l'action publique et/ou s'ils peuvent partager les ressources supplémentaires libérées par les gains d'efficacité. Les autorités centrales sont bien placées pour créer de la valeur en regroupant des informations émanant de multiples sources et en facilitant la mise en commun des informations au sein du réseau des acteurs d'une manière qui enrichit la somme des connaissances – pour les autorités centrales comme pour les autorités régionales. L'asymétrie de l'information au sein des différents niveaux d'administration et entre eux se réduisant, chaque partie y gagne. Des gains peuvent découler non seulement du fait que les informations sont nouvelles ou de meilleure qualité, mais aussi de ce que l'information existante est mise à disposition de façon centralisée, cohérente et uniforme, ce qui permet d'en avoir une interprétation commune dans le temps. L'expérience d'Infrastructure Canada relatée au chapitre 3 (encadré 3.1) montre l'importance d'efforts participatifs de la part des niveaux national et infranational pour définir des étalons de mesure communs, en particulier lorsque les autorités infranationales ont développé leurs propres ensembles d'indicateurs qui répondent aux besoins en informations de leur électeurat.

Dans chacune des études de cas présentées dans la partie II, on constate que la prise de décision est participative à divers degrés. L'Italie s'appuie sur un solide partenariat entre l'administration centrale et les administrations infranationales pour identifier les indicateurs et les cibles. Les négociations entre ces administrations ont été un moyen de « révéler » les connaissances nécessaires pour définir des indicateurs utiles (et leurs cibles). Cette approche vise à pallier l'incomplétude de l'information et sa dispersion entre différents acteurs. En outre, un groupe technique indépendant de six membres, composé de représentants du ministère de l'Économie, du Réseau régional des unités d'évaluation pour l'investissement public et d'experts nommés par la Commission européenne, a supervisé le système. La conception participative et l'objectivité de la mise en œuvre ont été la clé de réussite de ce système, qui comprend des indicateurs, des cibles et des incitations financières pour l'amélioration de la performance (Mizell, 2008).

Aux États-Unis, les indicateurs de suivi utilisés aux fins du *Government Performance and Results Act* (GPRA, loi sur la performance et les résultats de l'administration) ont été sélectionnés par l'EDA selon une approche descendante. Ces indicateurs sont bien alignés sur les missions de cet organisme, et les objectifs sont cohérents avec les délais nécessaires pour l'obtention de résultats. Cependant, les acteurs infranationaux rencontrent de réelles difficultés pour collecter les données en raison du décalage entre la mise en œuvre d'un projet et les résultats attendus. Ils jouent un plus grand rôle dans le choix des indicateurs employés pour fournir des données descriptives de référence sur l'économie régionale dans laquelle ils opèrent. En s'appuyant sur les grandes orientations

définies par l'EDA, les bénéficiaires des investissements sélectionnent les indicateurs pour la Stratégie globale de développement économique (CEDS) exigée, document-cadre pour les projets de développement régional. Contrairement aux indicateurs relatifs à la GRPA, les indicateurs sélectionnés pour le système interne de tableau de bord prospectif (*Balanced Scorecard*) ont été mis au point en étroite concertation avec le personnel des bureaux régionaux. L'Autriche, qui prévoit d'utiliser elle aussi un système de tableau de bord prospectif pour assurer le suivi des programmes de développement régional, a élaboré les indicateurs de façon collaborative entre les niveaux national et régional (encadré 2.1).

Encadré 2.1. **L'utilisation du Tableau de bord prospectif (TBP) en Autriche**

La partie II de ce rapport comprend une étude de cas sur l'*Economic Development Administration* (EDA, Administration du développement économique) aux États-Unis, qui utilise un système de tableau de bord prospectif (BSC, *Balanced Scorecard*) pour suivre la mise en œuvre des programmes. Les États-Unis ne sont pas le seul pays à employer le TBP dans le contexte du développement économique régional. En Autriche, le TBP sera appliqué pendant la période de programmation actuelle de l'UE pour suivre la performance des éléments décentralisés des programmes nationaux de développement rural (les programmes régionaux établis dans le cadre de l'axe prioritaire de LEADER). Ce suivi vise principalement à s'assurer de la qualité en comparant, et en s'interrogeant sur, la performance de chaque programme. Le niveau national compte obtenir des renseignements sur l'état de la mise en œuvre des programmes et identifier les points qui mériteraient de bénéficier d'une aide extérieure supplémentaire. Le TBP ne sera pas utilisé pour classer les programmes ni pour les sanctionner ou les récompenser en fonction de leur performance.

Un ensemble de 15 indicateurs a été défini par un groupe de travail constitué de représentants des niveaux national et régional. Ces indicateurs sont regroupés selon quatre dimensions conformément au modèle TBP (adapté au contexte du développement régional) : résultats et impacts, processus de mise en œuvre, apprentissage et développement, ressources. Les groupes d'action locaux LEADER évalueront leur performance chaque année, normalement en consultant les divers acteurs concernés dans leur région. Les évaluations de chacun des programmes seront ensuite transmises au niveau national où elles seront rassemblées et analysées. Une analyse comparative sera examinée par un groupe de travail chargé de l'assurance de la qualité et constitué au niveau national.

Source : Chancellerie fédérale d'Autriche.

L'étude de cas sur les RDA britanniques fait apparaître une évolution de leur rôle dans le système de mesure des performances. Alors que les dispositifs antérieurs étaient fortement influencés par les choix d'administration centrale, au cours du temps les RDA se sont vu conférer un plus grand rôle dans la modernisation du système. Par exemple, le nouveau Cadre d'intervention des RDA, créé en 2005, a été conçu en concertation avec un Performance Management Group (groupe de gestion de la performance) représentant le point de vue des RDA. Dans la nouvelle approche qui sera appliquée en 2008, l'administration centrale accordera aux RDA une plus grande liberté qu'auparavant dans le choix des indicateurs et des cibles qui leur permettront de retracer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs nationaux et régionaux. Les deux avantages attendus de cette nouvelle approche sont une moindre microgestion de la part de l'administration centrale et une meilleure adaptation à la mission stratégique des RDA³ (Amison, 2007).

Enfin, l'étude de cas sur l'UE montre les avantages et les « coûts » d'une conception participative des dispositifs de suivi. D'un côté, l'UE ne saurait avancer sans dispositifs de gouvernance, comme la réserve de performance, approuvés par les États membres. Ces derniers ont donc influé dès l'origine sur la conception du système. Ils ont exigé que les ambitieux projets de mesures incitatives (c'est-à-dire, réserver 10 % de l'enveloppe budgétaire pour récompenser la performance) soient revus à la baisse (en l'occurrence, ramener la réserve à 4 %). Les indicateurs de performance, la valeur des cibles et les mécanismes d'allocation des fonds ont également été sélectionnés au niveau national, en conformité avec les grandes orientations de l'UE. Cette approche a sans doute présenté le double avantage d'inscrire la mise en œuvre dans un contexte politiquement plus acceptable et de susciter des attentes plus raisonnables que si le système avait été conçu au « centre ». D'un autre côté, la grande influence de la « base » en l'absence de capacités nationales et régionales suffisantes de suivi et d'évaluation peut avoir atténué les effets incitatifs de la réserve de performance et l'avoir rendue plus vulnérable à des influences politiques.

Utilisation des incitations

Lorsqu'on conçoit et qu'on utilise des systèmes d'indicateurs, il est important de reconnaître que les incitations constituent un aspect incontournable. Sur le plan de la conception, le choix porte sur le degré auquel le système comprendra des incitations implicites et explicites⁴. Les unes comme les autres dépendent de la conception du système et doivent être soigneusement étudiées, en particulier parce qu'une incitation a des effets positifs et négatifs à la fois sur l'information révélée par les acteurs de la politique régionale et sur leur comportement.

Il existe des incitations implicites parce qu'il n'est pas neutre de communiquer des données sur la performance⁵. Les incitations implicites joueront un rôle plus ou moins grand selon l'utilisateur des informations et l'usage qu'il en fera. Par exemple, lorsque le transfert de l'information est un des principaux objectifs, l'administration centrale peut choisir de se borner à tirer parti de sa position dans le réseau pour collecter, traiter et diffuser l'information en vue de son utilisation par les principaux acteurs. En Norvège, le système KOSTRA, qui assure la transmission des données des communes à l'administration centrale, entre les communes et au public, illustre cette approche⁶. Les effets incitatifs de ce système sont relativement faibles et reposent sur une motivation intrinsèque : tirer parti des informations fournies.

Les systèmes d'indicateurs peuvent par ailleurs être conçus pour créer une émulation en présentant les informations sur chaque région, prestataire de services ou entité chargée des programmes, de manière à faciliter les comparaisons par les autorités compétentes ou par la population en général. Dans cette optique, les effets de réputation peuvent être utilisés pour exercer une pression extérieure amenant à rendre des comptes et à réformer. Les études de cas montrent que les effets de réputation sont un aspect important des systèmes d'indicateurs de performance. Au Royaume-Uni, des rapports faisant la synthèse de la performance des RDA sont présentés au Parlement et rendus publics deux fois par an. Cela incite beaucoup les RDA à atteindre les objectifs. En Italie aussi, la diffusion des résultats a pour but d'encourager les décideurs locaux à respecter leur engagement de réaliser les objectifs. Aux États-Unis, la performance de l'EDA par rapport aux objectifs de la GRPA est présentée chaque année au Congrès et consultable en ligne par le public. Les effets de réputation peuvent avoir l'avantage d'encourager les efforts, mais aussi l'inconvénient de dissuader de prendre des risques pour fixer les objectifs et de rendre compte des résultats – en particulier en cas de conséquences budgétaires.

À l'inverse des incitations implicites, il existe aussi des incitations explicites. Les pays peuvent attacher des récompenses et sanctions explicites aux indicateurs pour stimuler les efforts des acteurs de la politique régionale lorsque des objectifs de performance spécifiques doivent être atteints. Les incitations explicites sont généralement de deux types : financières et administratives. Les incitations financières consistent en la mise à disposition des fonds en fonction des performances. Les incitations administratives sont les modifications des réglementations qui influent sur le comportement des acteurs de la politique régionale, comme l'assouplissement (ou le durcissement) des règles budgétaires, le relâchement (ou le renforcement) des contrôles, etc.

Les incitations explicites sont d'une utilisation difficile. La relation entre les intrants, les résultats et les réalisations doit être connue et mesurable ; de plus, les indicateurs associés aux incitations doivent retracer des performances dont l'acteur a la maîtrise et pouvoir se modifier pendant la période de temps étudiée. Ces conditions peuvent être difficiles à réunir dans le domaine de la politique régionale parce que les réalisations peuvent être compliquées à mesurer, parce qu'il existe un délai substantiel entre la mise en œuvre d'une politique et ses résultats et parce que la validité interne de la relation de cause à effet risque d'être compromise. Dans ces conditions, il n'est pas impossible d'utiliser des incitations explicites, mais il faut choisir avec soin les indicateurs auxquels ces incitations se rattacheront. Pour surmonter une partie de ces difficultés, l'Italie a fait deux utilisations différentes des indicateurs, l'une « souple » et l'autre « contraignante » (encadré 2.2).

Il n'existe pas de récompense (ou sanction) monétaire d'un montant optimal. Par contre, il peut y avoir un « seuil critique », au sens où la récompense doit représenter une part significative du budget affecté au programme ou à la politique. Toutefois, il est difficile de déterminer le montant qu'un agent considère comme « critique ». Le Royaume-Uni avait mis en place un petit fonds lié à la performance et représentant 2.7 % du budget des RDA, mais cette expérience a été de courte durée, ce qui semble indiquer que les récompenses financières étaient trop faibles pour faire la différence. En Italie, la réserve de performance nationale, qui représentait 6 % des programmes régionaux financés par les Fonds structurels de l'UE, a de prime abord eu un effet substantiel, ce qui tendrait à corroborer l'argument du « seuil critique ». Mais le montant global des récompenses n'explique peut-être pas à lui seul l'efficacité d'une incitation financière. La structure des incitations et le contexte dans lequel elle est mise en œuvre jouent aussi un grand rôle.

En général, utiliser des incitations explicites n'est pas dénué de risques. Les avantages liés au partage de l'information peuvent être atténués lorsque les récompenses ou sanctions ont des effets pervers en incitant à fournir des données trompeuses, à manipuler, etc. Plus les acteurs encourent de risques, moins ils sont incités à communiquer des informations complètes et plus ils le sont à modifier leur comportement afin de se soustraire aux risques (de façon perverse ou légitime). Dans ces conditions, les décisions des responsables relatives notamment à l'allocation des ressources et aux priorités de l'action des pouvoirs publics peuvent reposer sur des informations incomplètes ou inexactes. Plus les incitations sont « puissantes », plus le risque de conséquences imprévues est élevé.

Encadré 2.2. Indicateurs et incitations – La politique de développement régional en Italie, 2000-06

En Italie, du fait de la décentralisation des services publics aux niveaux régional et local, les connaissances nécessaires pour mettre en œuvre les politiques sont réparties entre plusieurs niveaux d'administration. La coopération entre ces différents niveaux et la mesure de la réalisation des objectifs de l'action publique ont donc revêtu une importance accrue. Un système général d'indicateurs a été conçu à cet effet pour la politique du développement régional sur la période 2000-06.

Mesurer la réalisation des objectifs publics peut être une gageure, en particulier lorsqu'il est difficile de traduire les objectifs finaux en mesures quantifiables et vérifiables et d'établir une relation claire entre l'action des pouvoirs publics et les variations de valeur des indicateurs. En l'occurrence, l'Italie a choisi de développer trois catégories d'indicateurs (les « indicateurs de contexte », les « indicateurs de suivi » et les « indicateurs d'effort ») pouvant servir à mieux cibler l'action des pouvoirs publics et à évaluer globalement son efficacité. Cette approche est qualifiée d'utilisation « souple ». Les indicateurs de contexte sont employés pour : 1) identifier les points forts et les points faibles des régions ; 2) clarifier les objectifs de la politique régionale ; et 3) renforcer l'obligation de rendre compte des décideurs. Les indicateurs d'effort sont utilisés pour : 1) définir des valeurs de référence aux fins d'évaluation des résultats et des réalisations ; 2) évaluer si les politiques sont exécutées correctement ; 3) déterminer quels sont les types de dépenses à effet synergique ; 4) évaluer le rôle des différents niveaux d'administration.

L'Italie a en outre attaché une série d'indicateurs aux récompenses/sanctions liées à la performance. Une telle approche est qualifiée d'utilisation « contraignante ». Ce dispositif s'est appuyé sur la réserve de performance de 4 % pour les Fonds structurels de l'UE : une réserve de performance nationale de 6 % y a été ajoutée, ce qui a porté la réserve au total à 10 % des fonds disponibles pour la politique de développement régional. Pour accéder à ces fonds, les régions devaient remplir des objectifs de bonne gestion des fonds, de modernisation de l'administration publique et de mise en œuvre des réformes. Ce système de récompenses/sanctions avait pour finalité première d'inciter à renforcer les capacités institutionnelles aux fins du développement régional. Il reposait sur un solide processus de partenariat, la transparence de l'information publique, le suivi des objectifs par un groupe technique et des informations fiables, reproductibles et complètes.

Dans quelle mesure l'utilisation « souple » et l'utilisation « contraignante » des indicateurs ont-elles été concluantes ? Les indicateurs de contexte ont apparemment eu un impact limité. Les partenaires locaux n'ont pas utilisé largement les résultats de ces indicateurs pour améliorer les performances régionales. Par contre, le système de récompenses et de sanctions a effectivement eu pour effet d'intensifier les efforts déployés par les administrations infranationales pour obtenir de meilleurs résultats – ce dont les régions en retard avaient vraiment besoin. Plus de 57 % des objectifs associés au système d'incitations ont été atteints.

Pour une description complète de l'approche de l'Italie en ce qui concerne l'utilisation des indicateurs de performance, voir l'étude de cas de la partie II.

Sources : Cet encadré apparaît à l'origine dans Mizell, L. (2008), « Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-central Spending », Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, document de travail n° 5. Il a été modifié en s'inspirant de l'encadré 1 de OCDE (2006), « Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-central Spending », GOV/TDPC/RD(2006)12, et en s'appuyant sur la réponse de l'Italie au questionnaire suivant : « Efficiency of Sub-central Spending: Questionnaire on Performance Indicators », COM/CTPA/ECO/GOV(2007)2/REV1.

Fixation des objectifs⁷

Les objectifs renforcent les effets incitatifs des systèmes d'indicateurs en contribuant à mobiliser les ressources, à définir l'ordre de priorité des dépenses, à responsabiliser les acteurs et à encourager l'effort. Pour avoir un effet positif sur la performance des programmes et des politiques, les objectifs doivent satisfaire à plusieurs critères. Ils doivent être :

- *Ambitieux mais réalistes* : Pour optimiser la dépense et améliorer la performance, les objectifs ne doivent être ni trop modestes (car alors ils n'inciteraient pas à l'effort), ni trop ambitieux (ce qui serait démotivant, car ils seraient considérés comme irréalisables). Pour être réalistes, les objectifs doivent aussi être réalisables sur le plan budgétaire et pouvoir être atteints dans un délai raisonnable.
- *En nombre modéré* : Vouloir atteindre trop (ou trop peu) d'objectifs peut en réduire l'utilité pour l'établissement des priorités en matière d'allocation des ressources. Lorsque le nombre des objectifs est élevé, chaque objectif contribue moins individuellement à définir l'ordre de priorité des dépenses.
- *Liés à un modèle de causalité* : Fixer des objectifs présuppose de connaître dans une certaine mesure la relation entre les intrants, les activités, les résultats et les réalisations. Il ne faut pas assigner d'objectif lorsque, par exemple, les acteurs ne savent pas comment tirer parti des intrants et des activités pour réaliser les objectifs de résultat et de réalisations. Dans un tel cas de figure, les objectifs seraient probablement irréalistes sur les plans technique et financier.
- *Attribuables à des acteurs en particulier* : Pour que les objectifs incitent à l'effort, leur réalisation doit pouvoir être attribuée à des acteurs en particulier et ne pas être influencée par des facteurs que ces acteurs ne maîtrisent pas. Ce n'est pas toujours facile dans le cas de la politique de développement régional, car elle fait appel à de nombreux acteurs pour atteindre les objectifs sur une longue période de temps.
- *Équilibrés* : L'expression « ce qui est mesuré est réalisé »⁸ a aujourd'hui valeur de devise. En fait, les acteurs alloueront les ressources et établiront l'ordre de priorité des activités qui sont attachées aux objectifs en particulier lorsque ces objectifs s'accompagnent d'incitations explicites ou ont des effets de réputation (par exemple, lorsque les comptes sont rendus publics). Pour qu'une attention suffisante soit accordée à chaque aspect des prestations de services, il faut choisir un éventail d'objectifs large (mais gérable). Cela permet aussi de s'assurer que les récompenses (ou sanctions) liées à la performance ne dépendent pas de la réalisation de seulement quelques objectifs. La performance est davantage appréhendée dans sa globalité.

- *Exécutables* : Les objectifs ne doivent pas être trop ouverts (et, de ce fait, non contraignants), définis avec trop de détails (aboutissant ainsi à une réalisation formaliste) ou trop faciles à renégocier (OCDE, 2006b).

Fixer des objectifs implique de procéder à de multiples choix. Premièrement, il faut choisir les types d'indicateurs auxquels des objectifs seront attachés. Les objectifs liés aux intrants et aux résultats sont relativement de court terme. Ils peuvent éviter de faire fausse route dans les activités de programmation en termes de combinaison des intrants, de dépenses, et de biens et services produits. La réalisation de ces objectifs permet de rendre compte de l'efficacité et de l'efficacéité du fonctionnement des programmes au quotidien. Par contre, les objectifs liés à la réalisation sont plus de moyen et long terme. Ils permettent l'imputabilité des « résultats » au niveau des programmes et des politiques, mais ils sont souvent difficiles à définir et à tenir, car les activités mettent du temps à porter leurs fruits.

On peut définir un large éventail d'objectifs associés aux intrants, aux résultats et aux réalisations. En ce cas, ces objectifs doivent être cohérents entre eux et chacun doit satisfaire aux critères précédemment énoncés. Par exemple :

- l'objectif de résultat (à long terme) consistant à augmenter le PIB par habitant d'une région donnée peut, à son tour, nécessiter ;
- un objectif de réalisation (à moyen terme) consistant à créer des emplois à forte valeur ajoutée dans une région donnée, qui peut exiger ;
- un objectif complémentaire de réalisation (à plus court terme) concernant le nombre de PME créées et encore en activité après deux ans, qui est lié à ;
- un objectif de résultat (à court terme) pour le nombre d'entrepreneurs recevant des financements de démarrage ou les prêts aux petites entreprises, qui doit être complété par ;
- un objectif d'intrant concernant le montant des fonds consacrés au soutien des PME.

Il est important de noter que, dans l'exemple du paragraphe précédent, augmenter le PIB par habitant et créer des emplois à forte valeur ajoutée sont deux objectifs dont les implications vont au delà du seul soutien des PME. Les atteindre nécessite des activités complémentaires de la part de divers acteurs et programmes. Ainsi donc, déterminer quels acteurs seront tenus pour responsables de la réalisation des différents objectifs, et selon quelles modalités, doit être une décision mûrement réfléchie. La multiplicité des acteurs et des programmes qui interviennent pourrait en outre entraîner une prolifération des objectifs de résultats et de réalisations à court terme. Selon Christiaensen et autres (2002, p. 135), « les avantages marginaux d'un objectif supplémentaire, en termes de renforcement de la motivation et de la

responsabilisation, devront être évalués au regard de l'augmentation des coûts marginaux de la mise en œuvre et du suivi de cet objectif supplémentaire ». La priorité pourrait être accordée aux réalisations, résultats et intrants qui, d'après les travaux de recherche, serviront le mieux les objectifs de développement. Pour enrichir la base des connaissances, d'autres indicateurs pourraient être suivis sans que des objectifs y soient attachés – à condition que le nombre total des indicateurs suivis ne devienne pas excessif, faute de quoi l'utilisation d'un système d'indicateurs alourdirait la charge administrative.

Lorsqu'on définit les objectifs, il faut également choisir si l'on fixe une fourchette de valeurs cibles (comme les agences de développement régional l'ont fait au Royaume-Uni) ou une seule valeur cible (comme c'est le cas pour la réserve de performance nationale italienne). Les fourchettes de valeurs cibles conviennent peut-être mieux lorsque le modèle de causalité établit des relations relativement vagues entre les intrants et les résultats et les réalisations ou lorsqu'il faut s'attendre à ce que les acteurs de la politique régionale ne puissent influencer que de façon limitée sur la valeur des indicateurs. Inversement, lorsque le processus de production est relativement clair et lorsque les acteurs influent substantiellement sur la valeur des indicateurs, des valeurs cibles uniques (points) peuvent être utilisées. En fait, en Italie des objectifs « contraignants » n'ont été assignés que dans les domaines sur lesquels les acteurs régionaux peuvent exercer un contrôle non négligeable : la gestion des fonds, la modernisation de l'administration publique et la mise en œuvre des réformes.

Enfin, il faut réfléchir au calendrier de réalisation des objectifs. Les recherches, l'expérience passée ou l'expérience d'autres régions peuvent éclairer sur le temps que les réalisations et les résultats devraient mettre pour se matérialiser. Aux États-Unis, l'EDA a commandité une étude précisément pour déterminer quand ses investissements auront des « retombées ». Les informations découlant de cette étude ont servi pendant près d'une décennie à définir les objectifs de réalisation à trois, six et neuf ans pour les programmes d'investissement.

La question du calendrier renvoie à celle du caractère « réaliste » des objectifs. Combien de PME peuvent être aidées avec un budget donné ? Combien d'emplois un programme de pépinières d'entreprises est-il censé créer ? Quel sera l'ampleur de l'impact de la création d'emplois ou des investissements du secteur privé sur le PIB régional par habitant ? Il existe plusieurs moyens pour fixer des objectifs plus réalistes.

Premièrement, les acteurs qui contribueront à produire les résultats et les réalisations doivent participer à la sélection des indicateurs qui seront surveillés et des objectifs qu'ils devront atteindre. Comme on l'a indiqué au chapitre 1, le « mandant » (par exemple, une administration centrale, les citoyens) est souvent moins bien informé que le « mandataire ». Cette remarque

s'applique aussi sur le point de savoir « ce qui fonctionne », « comment » et avec quel degré d'efficacité technique. La difficulté pour le mandant consiste à encourager l'agent à révéler cette information avec exactitude. Cependant, dans certains cas, c'est parfois le « mandant », sous la forme d'une organisation contractante ou d'un niveau supérieur d'administration, qui possède une meilleure information en la matière. À l'évidence, chaque partie doit donc participer à la sélection des indicateurs et à la fixation des objectifs. Il se peut qu'aucun acteur particulier ne détienne une « meilleure » information, mais qu'un partenariat permette de créer un consensus sur les aspects des prestations de services qui méritent une attention prioritaire. Un tel dispositif de collaboration ne va pas sans difficultés ni risques. Un partenariat trop lâche et des comportements stratégiques peuvent rendre difficile une fixation efficace des objectifs (voir l'encadré 2.3).

Deuxièmement, le réalisme des objectifs peut être apprécié à l'aune de références historiques. Il s'agit de comparer la variation de l'indicateur que l'objectif doit induire avec l'évolution de cet indicateur dans le temps au niveau territorial approprié. Des données de référence sont indispensables pour établir l'évolution d'un indicateur dans le temps. L'objectif d'un taux de variation substantiellement supérieur aux taux observés antérieurement est sans doute trop ambitieux à moins que cela ne soit clairement justifié (par exemple, par la mise en œuvre d'une nouvelle technologie ou par une augmentation correspondante des ressources). On peut procéder à des comparaisons historiques au sein d'une même région, mais aussi entre les régions. Cependant, le taux d'amélioration enregistré par une autre région ne doit pas être adopté sans avoir étudié le contexte, les ressources et les stratégies employées pour y parvenir.

Enfin, les objectifs peuvent être testés en examinant les hypothèses sur lesquelles leur réalisation repose. À cet effet, on procède à une analyse de sensibilité à l'égard de divers éléments, allant de l'enveloppe budgétaire prévue aux acteurs disponibles pour mener les activités prévues, en passant par les hypothèses relatives à l'efficacité des interventions destinées à produire des résultats. Plus ces éléments sont entourés d'incertitude, plus la sensibilité des objectifs à une variation de ces conditions est élevée et moins les objectifs sont solides et « réalistes ».

Utilisation de l'information relative à la performance

Un système d'indicateurs n'est guère utile (et en fait représente un coût) si les informations qu'il produit ne sont pas utilisées. Les objectifs d'un tel système éclairent non seulement ce qui doit être mesuré, mais aussi les modalités d'utilisation des informations. Dès lors, les décideurs et les praticiens doivent anticiper et planifier l'utilisation de l'information. Lorsque le but est de

Encadré 2.3. Indicateurs et incitations – Les accords de services publics locaux au Royaume-Uni

En 2000, dans le cadre de ses efforts d'amélioration des services publics locaux, le Royaume-Uni a conclu avec les autorités locales sur la base du volontariat des accords de performance fondés sur des mesures d'incitation. Appelés « *Local Public Service Agreements* » (LPSA), ces accords de services publics locaux triennaux conclus avec les autorités locales des niveaux d'administration supérieurs ont définis 12 « objectifs flexibles » fondés sur les réalisations dans de multiples domaines des services. Trois catégories d'incitations ont été intégrées dans les LPSA. Premièrement, des subventions d'amorçage ont été accordées dès le départ pour donner aux autorités locales les moyens d'investir dans les capacités nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Deuxièmement, l'autorité locale qui a réalisé au moins 60 % de l'objectif flexible après trois ans reçoit au titre de sa performance une subvention égale à au moins 2.5 % de son budget annuel net. La somme reçue est proportionnelle à l'objectif (aux objectifs) atteint(s), jusqu'à 100 %. Enfin, les autorités locales se voient offrir la possibilité de contracter de nouveaux emprunts et éventuellement d'être allégées de certaines obligations administratives.

Parmi les effets positifs, les LPSA ont constitué une incitation plus forte à fournir des services publics locaux, en partie grâce aux récompenses financières et en partie grâce à la participation des autorités locales à la fixation des objectifs particuliers. Ils ont également renforcé les partenariats locaux (la réalisation de certains objectifs exigeant une collaboration) et ont contribué au développement des capacités locales et à l'acquisition de connaissances par le niveau local. Les incitations financières, en particulier les subventions d'amorçage, ont permis d'investir dans les capacités, d'encourager les partenaires à participer et d'obtenir des financements supplémentaires.

Toutefois, des difficultés sont apparues. Premièrement, la négociation des objectifs s'est révélée chronophage pour l'administration centrale et pour les autorités locales. L'administration centrale a eu le sentiment d'une tentative de « tricherie » au sens où les autorités locales ont cherché au cours des négociations à ce que soient fixés les objectifs qu'il leur serait le plus facile d'atteindre. Deuxièmement, des données inappropriées et une connaissance limitée des relations de cause à effet ont pu empêcher la fixation d'objectifs réalistes par les autorités locales. Troisièmement, bien que les autorités locales aient participé à la sélection des objectifs, le processus a été piloté par l'administration centrale, ce qui a souvent conduit à fixer des objectifs qui ne reflétaient pas nécessairement les priorités locales. Enfin, il a été plus difficile que prévu de parvenir à la flexibilité administrative recherchée.

Une seconde génération de LPSA a été lancée fin 2003. Un changement important a été la participation accrue du niveau local en vue d'accroître la pertinence des indicateurs et des objectifs. En 2007, les LPSA ont été intégrés comme mécanisme incitatif dans les accords au niveau local, dans le cadre de l'effort de simplification des accords existants. L'administration centrale prévoit aussi de réduire le nombre des indicateurs (198) devant être suivis au niveau local. Sur ces 198 indicateurs, les autorités locales en choisiront 35 auxquels seront attachés des objectifs qui auront été fixés à l'issue de négociations avec l'administration centrale.

Sources : Cet encadré apparaît à l'origine dans Mizell, L. (2008), « Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-central Spending », Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, document de travail n° 5. Il s'appuie sur Blake, J. (2007), « Local Public Service Agreements and Local Area Agreements: The UK Experience », présentation non publiée, faite au Symposium du TDPC de l'OCDE : « Setting Standards for Local Public Goods Provision », 20 juin 2007, Rome, Italie ; DCLG (n.d.), « National Targets for Local PSAs » ; ODPM (2005), « National Evaluation of Local Public Service Agreements: First Interim Report », août 2005 ; ODPM (2003), « Building on Success: A Guide to the Second Generation of Local Public Service Agreements », décembre 2003 ; DCLG (2007), « The New Performance Framework for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Single Set of National Indicators ».

faciliter les comparaisons régionales et de faire connaître et partager les bonnes pratiques (par exemple, par des évaluations comparatives), les pouvoirs publics peuvent choisir de collecter et de communiquer d'abondantes informations en vue de leur utilisation par les acteurs – sans y attacher de puissantes incitations. Par contre, lorsque le but est de modifier la qualité, le coût ou la disponibilité des services, un « mandant » peut choisir d'établir un lien entre les indicateurs, les objectifs et les incitations explicites. La cohérence entre les objectifs et l'utilisation accroît l'efficacité du système (en réduisant au minimum la collecte de données qui ne seront pas exploitées) et son efficacité (en clarifiant les choix relatifs aux incitations et en renforçant l'impact des politiques publiques).

Lier les informations sur la performance aux budgets

Les choix concernant l'utilisation des informations ne doivent pas être pris à la légère. Ils influent considérablement sur les incitations des acteurs. Par exemple, lier les indicateurs aux décisions budgétaires crée des incitations très puissantes. Cela peut représenter le verdict d'un « mandant » sur la performance d'un « mandataire » et exprimer la décision du premier de continuer ou non (et jusqu'à quel point) à déléguer au second. On peut donc se demander dans quelle mesure il faut lier la valeur des indicateurs (la performance) aux décisions budgétaires.

La Suisse (2005) a mis en évidence les difficultés particulières que pose l'établissement d'une relation étroite entre la valeur des indicateurs et les budgets⁹. Premièrement, les résultats doivent être mesurables et se matérialiser selon le calendrier associé à l'incitation. Cela peut constituer une gageure pour la politique de développement régional. Les résultats économiques régionaux importants ne s'inscrivent généralement pas dans l'horizon temporel d'un cycle budgétaire annuel. Même si certaines réalisations intermédiaires (par exemple, la construction de routes) peuvent être obtenues dans une période de temps relativement courte, dans maints cas les décideurs politiques peuvent devoir se fonder sur les informations relatives aux intrants et aux résultats pour évaluer les performances. Lorsque les cycles budgétaires sont courts, il peut en résulter un « déplacement des objectifs », au sens où les objectifs à court terme (par exemple, produire des résultats) deviennent par inadvertance plus importants que les objectifs plus globaux (par exemple, accroître le bien-être).

Deuxièmement, il faut comprendre par quels rouages les programmes produisent leurs effets. Lorsque les résultats ne peuvent être expliqués clairement, il faut s'abstenir de lier étroitement le budget aux indicateurs de performance. Par exemple, supposons qu'un programme ou un projet réussisse à créer des emplois dans une région donnée. Évaluer uniquement le nombre brut des emplois créés peut conduire au maintien ou à l'augmentation des financements destinés à ce programme ou projet. Or, si l'on ne dispose pas aussi

d'informations sur le type d'emplois créés, sur l'éventuelle relocalisation dans cette région d'emplois qui existaient dans d'autres régions et sur la pérennité ou non des emplois, ce programme ou projet risque d'être indûment récompensé. De même, les hauts responsables du budget doivent savoir ce qu'est une bonne performance (ou une performance efficace). Pour les nouveaux programmes, il n'existe pas nécessairement de références appropriées.

Troisièmement, les décisions budgétaires doivent récompenser ou sanctionner les responsables des performances réalisées, mais sans avoir de répercussions involontaires sur les autres acteurs. Les mécanismes qui pénalisent les acteurs régionaux en suspendant des financements ou en réduisant les marges de manœuvre peuvent aggraver la situation par inadvertance. Prenons l'exemple d'un programme de prêts aux petites entreprises qui ne remplit pas ses objectifs de performance. Réduire les fonds qui lui sont destinés sans mettre parallèlement en place d'autres dispositifs permet effectivement de sanctionner le personnel chargé de ce programme, mais laisse par mégarde les petites entreprises sans accès aux capitaux.

Enfin, les considérations d'ordre politique devraient passer à l'arrière-plan des préoccupations lorsque les résultats sont évalués dans le contexte des décisions budgétaires. Malheureusement, ces dernières sont en général hautement politiques et les décideurs préfèrent souvent exercer plutôt plus que moins un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision. Il arrive que des données valables et fiables sur la performance soient laissées de côté et que des résultats « flous » soient politisés. De fait, l'expérience de la réserve de performance de l'UE révèle le sentiment de risque politique que suscite une répartition des fonds entre les régions en fonction des différences de performance. Lorsque les considérations d'ordre politique dominent le processus décisionnel, il n'est pas recommandé de lier étroitement les données de performance à l'affectation des crédits.

En résumé, il faut procéder avec prudence lorsqu'on veut établir des liens étroits entre les données de performance et les décisions budgétaires. Comme des liens étroits peuvent avoir des effets incitatifs, les difficultés évoquées précédemment que soulèvent les récompenses, les sanctions et la fixation d'objectifs doivent être étudiées avec attention. Cela ne veut pas dire que les systèmes d'indicateurs n'ont aucun rôle à jouer dans les décisions budgétaires (et dans d'autres décisions des pouvoirs publics). Il serait plus juste de dire que les décideurs devraient envisager de recourir à la « budgétisation éclairée par les performances », dans laquelle les données de performance sont une source d'information pour les décisions budgétaires (OCDE, 2007b).

Heureusement, les systèmes d'indicateurs fournissent des informations qui servent non seulement pour les décisions budgétaires « à fort enjeu », mais aussi pour ajuster les priorités des politiques, reformuler la conception

des programmes, identifier les éventuelles « bonnes pratiques », etc. Anticiper ces utilisations en amont de la collecte des données peut accroître l'utilité d'un système d'indicateurs et éclairer sur le type d'informations devant être collectées, selon quels formats, et à quels niveaux spatiaux, et sur la façon dont elles devront être synthétisées, etc. Il est important de noter que, lorsque les parties concernées sont censées utiliser les informations produites par un système d'indicateurs pour améliorer les performances, il convient d'examiner au préalable les capacités dont elles disposent pour ce faire – sujet qui est traité au chapitre suivant.

Rendre les résultats publics

À l'évidence, lier les données sur la performance aux décisions d'affectation des ressources crée de fortes incitations pour les acteurs régionaux. Comme indiqué précédemment, les incitations résultent également des effets de réputation que peut avoir la communication au public des résultats. Lorsque les données de performance sont rendues publiques, elles doivent être pertinentes pour les parties concernées, replacées dans leur contexte et exploitables par le citoyen moyen. Cependant, il faut prendre garde à ce que vouloir les présenter de façon claire et concise n'aboutisse pas à donner une vision imprécise ou incomplète des performances. Par exemple, les indicateurs composites peuvent être facilement exploités par les citoyens, mais présentent des avantages et des inconvénients¹⁰.

La diffusion publique des données de performance joue un grand rôle dans trois des études de cas : le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Italie. Au Royaume-Uni, les données de performance concernant les RDA sont mises à disposition sur le site Web du *Department for Business Enterprise and Regulatory Reform*. Deux catégories d'informations y sont consultables : 1) les rapports d'étape des RDA, qui rendent compte des progrès par rapport à des objectifs de résultats clés ; et 2) les évaluations indépendantes de la performance des RDA. Des rapports d'étape sont également présentés au Parlement deux fois l'an et sont mis en ligne sur les sites Web des RDA (BERR, 2008). Les effets que ces rapports produisent sur la réputation des RDA sont tout particulièrement importants pour celles-ci, car ce sont des organismes créés par le législateur, qui peuvent être dissous.

Aux États-Unis, les données sur la performance exigées par la GPRA sont incluses dans les rapports réguliers au Congrès qui sont mis en ligne publiquement. En outre, les résultats des récompenses liées à la performance récemment introduites par l'EDA et accordées aux bénéficiaires des investissements sont rendus publics. Par contre, les résultats associés au tableau de bord prospectif interne (qui est un outil de gestion) ne sont pas communiqués au public.

Par rapport aux États-Unis, qui se sont bornés à rendre publiques les décisions finales en matière de récompenses, l'Italie a constamment rendu publics le processus et les résultats associés à la réserve de performance nationale pour garantir la transparence et limiter la renégociation des objectifs. Selon Barca et autres (2005, p. 69) « l'évaluation finale a été acceptée, car ce processus avait toujours été très transparent et l'information était toujours mise à la disposition du public. Le document contenant les indicateurs, les objectifs et les règles d'allocation était disponible sur le site Web [du département des politiques de développement, DPS]. Chaque région rédigeait périodiquement un rapport d'évaluation de ses progrès, sur la base duquel le Groupe technique élaborait un rapport de suivi général qui était rendu public semestriellement. La plupart des documents officiels du DPS et du ministère de l'Économie et des Finances comprenaient une évaluation générale du processus. Dans ces conditions, les possibilités pour les régions d'influer sur l'évaluation étaient limitées ».

Bien que l'Italie se soit attachée à rendre les rapports publics, on a constaté que cela ne produisait pas l'effet de responsabilisation escompté. En l'absence parallèlement de couverture médiatique et de volonté de la part des décideurs politiques d'assumer la responsabilité des résultats, il est possible que le système n'ait pas eu d'impact en dehors de la sphère de la bonne gestion publique et n'ait pas eu d'effet de responsabilisation à l'égard du public. Cela peut s'expliquer en partie par le manque d'utilité des indicateurs pour les citoyens. Les indicateurs employés en Italie pour le suivi (qui concernaient les réformes administratives du secteur public) étaient difficiles à expliquer aux citoyens faute de lien direct entre une bonne gestion publique et leur bien-être. Par contre, le nouveau système repose essentiellement sur des indicateurs qui expriment des résultats plus observables pour les citoyens : la capacité à résoudre les problèmes de gestion des déchets, à fournir des services suffisants d'aide à l'enfance et aux personnes âgées, à relever le niveau d'instruction des jeunes élèves, etc.

Conclusions

Les questions de conception sont fondamentales pour un fonctionnement efficace des systèmes d'indicateurs. Réduire les déficits d'information verticaux et partager les informations au sein d'un réseau d'acteurs exige de se demander au préalable de quelles informations il faut disposer et à quelles fins. À cet égard, il est important que les objectifs soient clairement définis. Les objectifs à atteindre à travers le suivi apportent également un éclairage sur la question de savoir si les acteurs seront ou non encouragés à atteindre des objectifs spécifiques et sur le type et l'intensité des incitations mises en place. Et, surtout, la conception d'un système s'étend à « l'utilisation des informations ». La façon dont les informations sont utilisées et par qui elles le sont influe sur les

incitations associées à un système d'indicateurs et a des implications pour la réalisation des objectifs de performance.

Les questions de conception doivent être soigneusement étudiées lors de la planification ou de l'ajustement des systèmes d'indicateurs, mais la concrétisation d'un projet de systèmes d'indicateurs est un parcours souvent semé d'embûches. Divers facteurs sont susceptibles d'entraver ou de faciliter la réussite. Ce sont ces problèmes qu'on approfondira au chapitre suivant.

Notes

1. Voir, par exemple, Basle, M. et P. Francke (1999) pour une étude des multiples catégories utilisées dans le contexte de l'évaluation en France.
2. D'autres pays assurent également le suivi des processus. En Autriche, le « suivi d'impact dans l'optique des processus » est une méthode conçue pour assurer le suivi des principaux processus des programmes des Fonds structurels. Cette méthode repose sur l'hypothèse que les intrants et les produits doivent être utilisés pour obtenir les effets recherchés. Ainsi, l'accent est mis sur l'utilisation effective des intrants ou produits par les partenaires, les maîtres d'ouvrage, les groupes cibles, etc., qui est jugée indispensable pour produire les effets et qui peut subir l'influence des opérateurs d'un projet/programme. La tâche consiste essentiellement à identifier les éventuels liens entre les intrants, les produits, les résultats et les impacts et à vérifier pendant la mise en œuvre si ces liens se concrétisent dans la pratique.
3. Il est intéressant de noter que ce changement d'orientation rappelle à certains égards le cas de la Suisse, qui a récemment décentralisé ses activités de politique régionale. Des années 70 à 2007, la politique régionale était gérée dans une large mesure par l'administration centrale jusqu'au niveau des projets. En 2008, les structures opérationnelles ont été alignées sur le financement fédéraliste de la politique suisse. Des objectifs stratégiques et des objectifs intermédiaires ont été définis conjointement par les acteurs des niveaux central et infranational, et l'accent a été déplacé du suivi des intrants et des produits au suivi d'une politique décentralisée axée sur les résultats.
4. Burgess, Propper et Wilson (2002) font une présentation légèrement différente des incitations implicites et explicites.
5. Smith (1993, pp. 138-139) explique pourquoi « les données de performance ne sont pas un outil neutre pour rendre des comptes ».
6. Pour en savoir plus sur le système KOSTRA, voir Mizell, L. (2008) et OCDE (2006b).
7. Cette section sur la fixation des objectifs récapitule une grande partie de Christiaensen, L., C. Scott et Q. Wodon (2002). Nous avons préféré l'indiquer dans cette note de fin au lieu d'insérer des citations dans le texte, car elles auraient été très nombreuses dans cette section.
8. Selon Behn (2003), Peters et Waterman (1982, p. 268) attribuent cette citation à Mason Haire.
9. L'analyse qui est faite plus loin des difficultés que présente l'établissement de liens entre les budgets et les indicateurs résume les arguments de Swiss (2005).
10. Les avantages et inconvénients des indicateurs composites sont étudiés dans Smith (2002) et Jacobs, R., M. Goddard et P. Smith (2007).

PARTIE I
Chapitre 3

**Facteurs entravant ou facilitant l'utilisation
de systèmes d'indicateurs**

Introduction

Il est souvent plus facile de décrire les aspects techniques des systèmes de suivi que de mettre en œuvre ces systèmes. Les décideurs et les responsables de la planification rencontrent diverses difficultés dans la planification, la mise en œuvre et la révision des systèmes d'indicateurs. Ce chapitre passe en revue les différents facteurs susceptibles d'entraver l'élaboration et l'efficacité des systèmes d'indicateurs en tant qu'outils de gouvernance. Il présente aussi les mécanismes utilisables pour surmonter ces difficultés. Il commence par décrire les particularités de la politique de développement régional qui peuvent être un frein à l'élaboration et à l'utilisation d'un système d'indicateurs. Il met ensuite en lumière l'importance des capacités des acteurs pour une mise en œuvre efficace. Puis un certain nombre de « coûts » directs et indirects sont étudiés avant d'examiner les solutions qui existent pour faciliter le bon fonctionnement de ces systèmes.

Facteurs pouvant entraver le développement et l'utilisation de systèmes d'indicateurs

Caractéristiques de la politique régionale

Les systèmes d'indicateurs peuvent être utilisés dans tous les domaines de l'action publique, à tous les niveaux d'administration. Cependant, les conditions de mise en œuvre varient. Certaines caractéristiques de la politique régionale posent des difficultés particulières lors de l'élaboration, la mise en œuvre et l'utilisation des systèmes d'indicateurs. Six caractéristiques doivent être prises en considération :

- **Multisectorialité.** La cohérence de l'engagement des acteurs sur de multiples secteurs est un aspect fondamental de la politique de développement régional. Parallèlement, cette transversalité peut rendre le suivi (et l'évaluation) plus difficile(s). Tout d'abord, elle peut pousser à l'augmentation du volume des informations collectées et à la prolifération des indicateurs. Ensuite, elle peut rendre difficile l'imputation des résultats de la politique régionale en raison de l'influence d'autres acteurs sectoriels. Par exemple, alors que les agences de développement régional en Angleterre ont effectivement une certaine influence sur la mise en valeur des compétences dans leur région, leur impact global peut être très faible par rapport à celui d'autres acteurs sectoriels de la région – comme les *Sector Skills Councils*.

- **Multiplicité des acteurs.** La politique de développement régional fait intervenir une multitude d'acteurs relevant de différents niveaux d'administration, exerçant des activités diverses et opérant dans les secteurs public et privé. Dans ces conditions, le partenariat est une solution privilégiée et la responsabilité des résultats n'incombe pas à un seul acteur. Une tension apparaît. D'un côté, lorsque les systèmes d'indicateurs sont utilisés pour obliger les acteurs à rendre des comptes, pour améliorer les performances ou pour encourager certaines activités, la performance (telle que définie par une variation de la valeur d'un indicateur) doit être attribuable à des acteurs en particulier. D'un autre côté, les systèmes d'indicateurs axés sur la performance individuelle des acteurs peuvent créer des incitations aboutissant à l'obtention de résultats et réalisations sous-optimaux lorsque des actions concertées sont nécessaires.

Mobiliser les acteurs situés à différents niveaux d'administration peut également soulever des difficultés lorsqu'il s'agit de savoir dans quelle mesure les indicateurs doivent être déterminés par les préoccupations du sommet ou celles de la base. Par exemple, le cadre d'évaluation des performances des RDA développé au Royaume-Uni pendant le processus de transfert de responsabilités témoigne de la tension qui existe entre la délégation de compétences à des acteurs régionaux et le contrôle exercé par le centre sous la forme de l'évaluation des performances. Les autorités infranationales sont en outre responsables envers le niveau inférieur que constitue leur propre électorat et doivent faire la preuve des résultats de leurs investissements. Au Canada, cela a conduit les provinces à créer leurs propres ensembles d'indicateurs et de systèmes de compte rendu liés à leurs objectifs d'action (voir l'encadré 3.1). Actuellement, avec l'intervention stratégique du gouvernement fédéral dans les investissements d'infrastructure des collectivités, l'administration centrale est en train de faire la même chose. Se pose alors le problème de devoir parfois concilier des systèmes d'indicateurs différents.

- **Variabilité du contexte économique.** Selon le « nouveau paradigme » de la politique régionale, les stratégies de développement doivent être adaptées aux besoins et ressources spécifiques à chaque région. Cela soulève la question du degré auquel les indicateurs doivent tenir compte des spécificités locales. Les systèmes d'indicateurs doivent trouver le juste équilibre entre deux impératifs : comporter des indicateurs diversifiés et adaptés aux spécificités régionales et être constitués d'indicateurs suffisamment normalisés pour se prêter à des comparaisons régionales (ou infrarégionales). Une solution consiste à avoir des indicateurs clés comparables et à les compléter par des indicateurs adaptés aux besoins locaux. Les études de cas sur le Royaume-Uni et l'UE illustrent cette approche.

- **Complexité.** La complexité est la norme pour la politique de développement régional parce que cette dernière est mise en œuvre en tant que compétence partagée entre de multiples acteurs participant à de multiples tâches et utilisant divers instruments pour influencer sur des résultats à long terme que les acteurs ne sont pas seuls à maîtriser. Une solution consiste à construire un système d'indicateurs visant à rendre compte intégralement de cette complexité. Le résultat sera probablement une pléthore d'indicateurs dont on attend trop et pour lesquels des données satisfaisantes seront ou non disponibles. La charge administrative qui en découlera risque d'être très lourde et peut fort bien nécessiter d'importantes capacités pour utiliser les informations produites par ce système lorsqu'il s'agit de prendre des mesures d'ajustement ou des décisions relatives aux programmes et politiques. Il serait erroné de penser que les indicateurs peuvent rendre compte à eux seuls de toute la complexité de la politique régionale.

L'existence de multiples systèmes de suivi auxquels les acteurs de la politique régionale doivent se conformer peut également être source de complexité. D'autres dispositifs peuvent être liés aux politiques régionales – ou peuvent être conçus sur une base sectorielle, comme dans les domaines de l'éducation, de la technologie et des travaux publics. Un nombre élevé de systèmes d'indicateurs incompatibles peut entraîner des pertes de synergie. Dans l'UE, si le cadre d'évaluation de la performance des Fonds structurels est mal aligné sur les autres systèmes nationaux ou lorsqu'un système national (ou régional) n'est pas parfaitement intégré dans les initiatives locales de mesure de la performance (par exemple, entre les systèmes régionaux et locaux), des opportunités peuvent être manquées.

- **Incertitude.** La politique régionale poursuit souvent des stratégies dont les résultats ne peuvent être connus ni prévus d'avance. Par exemple, lorsqu'on veut accroître la compétitivité ou encourager l'innovation, seuls des objectifs généraux peuvent être clairement définis d'emblée. Les approches appropriées pour atteindre ces objectifs se dessineront progressivement pendant la mise en œuvre¹. Dans ces conditions, il est difficile de définir *a priori* des critères de performance viables – et encore plus d'identifier les indicateurs adéquats pour les évaluer.
- **Difficulté d'établir des liens de causalité.** Déterminer l'impact de l'action publique sur le développement économique régional est plus un travail d'évaluation que de suivi. Cependant, connaître les liens de causalité entre les politiques, les programmes, les réalisations et les résultats demeure capital. Il est difficile d'établir des liens de causalité dans le cas de la politique de développement régional, notamment parce qu'il est malaisé de définir une situation contrefactuelle, la période de temps au cours de laquelle les effets positifs sont censés se produire, et l'influence des nombreuses variables sur les objectifs d'action. L'expérience canadienne présentée dans

l'encadré 3.1 met en lumière les difficultés liées à l'attribution des réalisations aux initiatives de politique régionale, ainsi que d'autres problèmes de mesure et de suivi.

Il s'ensuit que les systèmes d'indicateurs peuvent avoir tendance à être axés sur les résultats à court terme parce que les relations de causalité entre les activités et les résultats sont alors souvent relativement claires. Cependant, une trop grande focalisation sur le court terme peut décourager les investissements stratégiques ayant des retombées à long terme. Dans ce cas, mieux vaudrait peut-être choisir un ensemble complet d'indicateurs de résultats et de réalisations intermédiaires pour être sûr qu'ils puissent servir la prise de décision. D'un autre côté, si l'on se concentre sur les réalisations, il peut être difficile d'inciter à l'obtention de résultats à court terme. En outre, on court le risque de tenir certains acteurs responsables de réalisations qu'ils maîtrisent peu. Dans l'ensemble, il ressort des études de cas que les systèmes sont généralement axés sur les réalisations. Le cas des RDA et de leur nouveau cadre de mesure de la performance pour 2008-11 en est un exemple.

Encadré 3.1. **Mesurer le rendement des programmes gouvernementaux : l'expérience canadienne**

Vue d'ensemble

Au Canada, comme dans d'autres parties du monde, mesurer le rendement (la performance) est devenu partie intégrante de la gestion et de la conduite du service public. Introduite en 2000 par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), la mesure du rendement vise non seulement à renforcer la responsabilisation et à améliorer les pratiques managériales (en venant à l'appui du processus décisionnel et en permettant une meilleure allocation des ressources), mais aussi à mieux rendre compte au public et au Parlement des résultats des divers investissements.

Au niveau national, la mesure du rendement a deux grandes composantes. La première est l'Architecture des activités de programme (AAP), qui est élaborée pour montrer comment les programmes ministériels s'articulent entre eux et comment l'organisme à l'intention d'atteindre ses résultats stratégiques. Une AAP donne une vue synthétique de la structure organisationnelle d'un ministère et sert en outre de base à l'élaboration d'un Cadre de mesure du rendement (CMR). L'AAP se compose de quatre éléments principaux : 1) le résultat stratégique ; 2) les activités de programme ; 3) les sous-activités de programme ; et, 4) les sous-sous-activités de programme. Dans l'AAP, ces éléments sont hiérarchisés de manière à faire apparaître le lien logique entre chaque activité de programme et le résultat stratégique attendu de chacun d'eux pour progresser.

Encadré 3.1. **Mesurer le rendement des programmes gouvernementaux : l'expérience canadienne (suite)**

La seconde composante est le Cadre de mesure du rendement (CMR), qui lie chaque activité, sous-activité et sous-sous-activité de l'AAP aux indicateurs de référence, aux objectifs quantitatifs et aux mesures des résultats. Le CMR permet au ministère de « présenter sa version » au Parlement et aux Canadiens de l'emploi qu'il a fait des deniers du contribuable pour atteindre ses objectifs d'action stratégiques. De fait, à chaque activité de programme est assigné un nombre limité de résultats attendus, d'indicateurs de rendement et d'objectifs associés, et de sources de données. Choisir judicieusement les indicateurs et les objectifs évite une approche « désordonnée » en matière de présentation des informations.

Difficultés posées par la mesure fondée sur les résultats

Bien qu'Infrastructure Canada (INFC) participe activement à la mesure du rendement et l'appuie considérablement, de nombreuses difficultés peuvent se rencontrer. Une des grandes difficultés est de connaître la structure des programmes ministériels et les liens qui les unissent (l'AAP), car cela est nécessaire pour construire un CMR. Cependant, une AAP n'est pas toujours disponible ou peut être mal formulée. Par exemple, lorsque Infrastructure Canada a commencé à créer un CMR, il n'existait pas d'AAP ministérielle et il fallait donc en construire une – ce qui était une gageure en soi.

Une deuxième difficulté tient à la disponibilité et à la fiabilité des données. Il n'est pas toujours possible de disposer de données fiables ou exactes. Cela nécessite des ressources dédiées qui ne sont pas nécessairement disponibles ou bien « le coût pour obtenir des renseignements plus détaillés dépasse les avantages que cette information pourrait offrir » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2002). En outre, une analyse des indicateurs quantitatifs et qualitatifs s'impose pour connaître le rendement d'un ministère.

Une troisième difficulté posée par l'élaboration d'un CMR est qu'il faut s'entendre avec les autres acteurs sur les indicateurs qui conviennent le mieux pour mesurer le rendement. Dans un pays fédéral comme le Canada, cette difficulté est aggravée par le caractère bilatéral ou trilatéral des programmes gouvernementaux. Par exemple, le Fonds de la taxe sur l'essence (FTE) est administré sur la base des catégories prioritaires d'investissement dans l'infrastructure définies par les trois niveaux de gouvernement. Ces derniers doivent donc s'accorder sur un ensemble commun d'indicateurs. Les provinces ayant adopté différentes approches de la mesure du rendement et de la reddition des comptes, il a été difficile de définir des indicateurs communs à toutes les provinces. Pour surmonter ce problème, les Provinces et Territoires ont été consultés intensivement, mais des différences subsistent.

En outre, il est difficile de relier le CMR, qui est un dispositif général, aux évaluations plus ciblées. Par exemple, le CMR concernant Infrastructure Canada, bien qu'ayant un large champ d'application, est limité en termes d'indicateurs (car les directives du SCT n'autorisent que trois indicateurs pour chacun des programmes de ce ministère). Parallèlement, les programmes ministériels, comme le Fonds de la taxe sur l'essence, sont soumis à un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats qui emploie un plus grand nombre d'indicateurs que celui autorisé dans le CMR. Autrement dit, un même programme ministériel est soumis à deux normes d'évaluation. Il faut donc lier ces deux processus de mesure du rendement pour « tenir le même discours ». Toutefois, ce lien est difficile à établir car le nombre et le type des indicateurs diffèrent.

Encadré 3.1. **Mesurer le rendement des programmes gouvernementaux : l'expérience canadienne (suite)**

La question de l'imputation des résultats constitue peut-être la plus grande difficulté. Il est difficile d'établir précisément qu'un ou des programme(s) particulier(s) a(ont) produit un ou plusieurs des résultats attendus. Comme l'a fait remarquer le SCT, « d'autres programmes ou d'autres mesures du gouvernement, des facteurs économiques et des tendances sociales jouent souvent un rôle dans la réalisation des objectifs effectivement fixés » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2002). Lorsque INFC a voulu rendre compte au Conseil du Trésor et au Parlement des réalisations auxquelles ont donné lieu les investissements du FTE, il a dû relever le défi suivant : montrer que les fonds alloués aux municipalités ont permis d'atteindre les résultats attendus du FTE, à savoir réduire la pollution de l'air et de l'eau et les émissions de gaz à effet de serre.

Pour surmonter ce problème de l'imputation des résultats dans le cas du FTE, l'INFC a mesuré le rendement de ce programme en utilisant deux types d'indicateurs :

1. Le nombre et la valeur des projets réalisés par catégories d'investissement (en partant de l'hypothèse que l'existence des projets eux-mêmes est une condition *sine qua non* pour atteindre les objectifs du programme).
2. Mesure avant/après de l'amélioration par rapport aux résultats attendus d'un projet. Par exemple, un projet de traitement de l'eau aboutira à l'assainissement de X m³ d'eau, un projet de routes conduira à étendre le réseau routier de X km, etc. Bien que ces sous-indicateurs soient en fait des réalisations, on peut s'en servir pour démontrer que le projet a contribué à atteindre les résultats attendus au niveau national. Cette approche avant/après rend compte des autres facteurs (hors programmes) qui jouent un rôle dans l'obtention des résultats.

À l'évidence, l'INFC est aux prises avec les difficultés que pose la mesure du rendement. Mais le fait que des CMR sont développés pour chaque ministère et programme du gouvernement du Canada, malgré les difficultés associées à ce processus, indique que la mesure du rendement est considérée comme un outil indispensable pour une meilleure gestion et une responsabilisation accrue – y compris dans les domaines liés au développement économique spatial/régional.

Sources : Infrastructure Canada ; Mayne, J. (1999), « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : Utiliser judicieusement les mesures du rendement », Bureau du vérificateur général du Canada, juin 1999, Ottawa ; Conseil du Trésor du Canada (2000), « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada », gouvernement du Canada, Ottawa ; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2002), « Cadre de mesure du rendement pour les petits organismes fédéraux », gouvernement du Canada, Ottawa.

Capacités des parties concernées

La faiblesse des capacités locales, notamment parce que le personnel n'est pas suffisamment formé ou que les ressources matérielles sont inappropriées, peut laisser les administrations locales désarmées face aux tâches à exécuter pour mesurer la performance. Cela peut aboutir à une mise en œuvre insatisfaisante, une sous-utilisation et une utilisation inefficace

des ressources. Entre autres compétences, il faut savoir concevoir des systèmes d'indicateurs, générer des données, fixer des objectifs précis et exploiter l'information produite par ces systèmes. Il faut notamment créer une identité de vues avec les niveaux d'administration supérieurs sur la définition des indicateurs clés et sur le degré auquel les données doivent être vérifiées. En outre, le savoir général se rapportant à la gestion de l'information doit s'accompagner de connaissances sur le développement économique régional et le fonctionnement de multiples secteurs. On peut distinguer deux grandes catégories de capacités :

- **Capacités techniques.** Les organisations disposant actuellement de capacités de mesure et de suivi ont probablement déjà développé des capacités techniques et sont bien placées pour lancer de nouveaux systèmes. Cela tient, en partie, à l'aptitude à utiliser l'existant (systèmes de TI, personnel et, parfois, données). Cependant, les programmes de développement régionaux sont souvent tributaires d'instances publiques (parfois petites) ou d'acteurs non publics qui peuvent ne disposer que très peu (voire, pas du tout) de ces infrastructures, formations et capacités pour satisfaire aux nouvelles obligations en matière de reddition des comptes. Par exemple, aux États-Unis, de petits comtés font appel à un tiers, comme une agence de développement communautaire, pour les aider dans la gestion des fonds de développement économique et l'établissement des rapports qui s'y rattachent. Il peut aussi y avoir des différences de capacité entre les zones urbaines et rurales. Selon une étude de 2001, les comtés ruraux américains étaient généralement moins dotés en certaines catégories de personnel spécialisé que les comtés urbains (Kraybill et Lobao, 2001).

Une administration centrale est certes plus susceptible d'avoir les ressources et l'expertise nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre un système d'indicateurs dans un contexte sectoriel ou multisectoriel, mais on ne saurait préjuger de son aptitude dans ce domaine. Des difficultés liées aux capacités, comme produire des données de grande qualité (question étudiée plus loin), définir des indicateurs de performance solides ou négocier des objectifs appropriés, peuvent surgir au niveau de l'administration centrale comme aux niveaux d'administration inférieurs (ODPM, 2005).

- **Capacité d'utiliser l'information.** Il est important de noter que la capacité insuffisante d'un acteur à absorber les informations et à les traduire en améliorations² peut limiter l'exploitation des avantages du transfert des connaissances et l'obtention de meilleures performances. Les acteurs centraux et régionaux doivent savoir comment interpréter les données de performance et adapter les programmes ou politiques de manière appropriée et dans un délai adéquat. Il s'agit notamment d'identifier et de réagir aux « indicateurs avancés » (qui peuvent transmettre des signaux sur les

évolutions futures) et aux « indicateurs retardés » (qui renseignent sur ce qui s'est passé). Il faut également savoir comment utiliser l'information révélant une sous-performance pour améliorer la situation et comment entretenir et exploiter les effets positifs existants.

Disponibilité des données

L'élaboration de systèmes d'indicateurs et la sélection des objectifs en vue du développement économique régional se heurtent à une importante difficulté : la disponibilité des données de grande qualité au niveau spatial approprié. Deux types de données doivent être collectées : les données sur les programmes et les données sur l'économie régionale. Il est inexact de dire que les données sur les programmes sont « faciles » à collecter, mais c'est peut-être plus facile qu'identifier et collecter des mesures valables et fiables du développement économique régional qui peuvent être liées aux programmes et projets. Les dispositifs financiers qui sous-tendent fréquemment les relations de « mandat » dans le contexte de la politique régionale peuvent faciliter la collecte des données sur les programmes. En tant que bailleurs de fonds, les « mandants » ont souvent à leur disposition des données sur les intrants, processus et réalisations des programmes, ou peuvent en demander. Les données sur les résultats sont plus difficiles à recueillir. Le cas de l'EDA montre clairement que demander aux bénéficiaires des investissements de collecter et communiquer des données sur des résultats qui se matérialisent trois, six et neuf ans après le lancement des projets ne va pas sans difficultés.

Les données sur l'économie régionale sont capitales pour apprécier les disparités entre régions et les besoins intrarégionaux, juger de la pertinence des politiques et programmes proposés, établir le contexte dans lequel les programmes doivent fonctionner (par exemple, produire des indicateurs de contexte), définir les valeurs de référence en regard desquelles la performance peut être évaluée et, enfin, fournir des données finales sur les réalisations, qui pourront servir à évaluer les politiques régionales. La collecte de ce type de données peut se heurter à diverses difficultés, dont les suivantes³ :

- données non disponibles au niveau géographique approprié ;
- données non disponibles à temps pour prendre les décisions relatives aux programmes ;
- données insuffisamment détaillées en ce qui concerne les groupes de bénéficiaires (individus ou entreprises) ;
- manque de précision au niveau régional (par exemple, en raison de la faible taille [effective] des échantillons) ; et
- données utilisées non représentatives des aspects de la politique régionale étudiés (par exemple, l'utilisation du PIB comme indicateur du revenu régional a été critiquée [Wishlade et autres, 1999]).

La collecte et la transmission des données en vue d'éclairer les décisions de politique régionale sont des questions suffisamment complexes pour que le Royaume-Uni ait commandité deux rapports sur le sujet. Livrés en 2003 et 2004, ces rapports examinent les difficultés auxquelles l'*Office of National Statistics* est confronté et les solutions possibles (Allsopp, 2003 ; Allsopp, 2004). En Italie, le manque de données détaillées au niveau infranational a limité le choix des indicateurs. Fréquemment, les indicateurs qui auraient pu servir pour le suivi de la politique régionale n'étaient pas disponibles ou étaient construits par le niveau local selon des méthodologies différentes, rendant les comparaisons difficiles. Ainsi donc, pour mettre en œuvre la politique régionale, des efforts considérables ont été déployés ces dix dernières années pour pouvoir disposer au niveau régional de données plus nombreuses et de meilleure qualité.

Coûts directs et indirects

Coûts directs

Concevoir et utiliser des systèmes d'indicateurs n'est pas sans coût. Les « coûts » financiers et autres doivent être étudiés. Les coûts financiers directs correspondent dans une large mesure aux postes suivants : le personnel, la technologie, la collecte des données et les incitations monétaires lorsqu'elles existent.

Frais de personnel. Les frais de personnel comprennent les rémunérations et les prestations perçues par le personnel, les frais de recrutement lorsque de nouveaux salariés doivent être embauchés, les honoraires des consultants extérieurs et les frais des formations assurées aux nouvelles recrues et au personnel déjà en poste. Dans les cas étudiés, les frais directs de personnel sont relativement limités. En fait, le personnel est rarement dédié au seul fonctionnement du système d'indicateurs, d'où la difficulté d'isoler des frais de personnel particuliers. En Suisse, par exemple, aucune ressource n'est entièrement consacrée aux indicateurs, que ce soit au niveau national ou au niveau infranational. La gestion de la politique régionale peut être une des nombreuses tâches d'un administrateur. Isoler les frais de personnel peut également se révéler difficile parce que les systèmes d'indicateurs sont souvent basés sur les systèmes de suivi existants et parce que les nouvelles activités de suivi peuvent recouper les fonctions traditionnelles de reddition des comptes. Par exemple, en Italie la réserve de performance nationale faisait partie de l'activité générale de suivi des Fonds structurels de l'UE. En ce qui concerne les RDA britanniques, rendre compte des indicateurs de résultats clés fait partie du suivi des projets, et les rapports sur les résultats clés sont élaborés dans le cadre de la communication des informations sur les dépenses. Aux États-Unis, le personnel de l'EDA utilise une seule base de données pour collecter et synthétiser les informations sur la performance aux fins de la GPRA et du tableau de bord prospectif interne.

Les frais de personnel extérieur (de consultants) peuvent être importants lorsque les administrations ne disposent pas en interne des compétences (techniques) nécessaires. Le cas de l'Italie montre l'intérêt de faire appel à des consultants extérieurs qui apportent un savoir spécifique lorsque les capacités locales sont limitées. Le recours à des consultants extérieurs pour aider à respecter les obligations de suivi qu'imposent les Fonds structurels de l'UE a joué un grand rôle dans au moins deux régions (la Sardaigne et la Lombardie). Dans les deux cas, les frais de consultants ont été financés via des programmes d'assistance technique relevant des Fonds structurels. Aux États-Unis, l'étude commanditée à l'Université Rutgers pour estimer l'intensité et le moment de l'impact des investissements de l'EDA constitue un autre exemple d'appel à des compétences extérieures.

Coûts technologiques. Les coûts technologiques comprennent les coûts de matériel et de logiciel. Il est utile de distinguer entre les coûts technologiques liés à la mise en place d'un système d'indicateurs et ceux liés à son fonctionnement. Cependant, il peut être difficile de dissocier les frais de développement des coûts de TI plus généraux lorsqu'un dispositif de suivi préexistant constitue le fondement d'un système d'indicateurs de performance.

- Aux États-Unis, un système de TI spécifique, appelé *Operational Planning and Control System* (OPCS), est utilisé depuis 1999 pour suivre les investissements concernant les projets de l'EDA, de la phase de pré-candidature à la phase de clôture. Ce système est employé pour satisfaire aux obligations de *reporting* pour la loi GPRA et le tableau de bord prospectif. Chaque année, l'EDA dépense entre 500 000 USD et 600 000 USD en frais de fonctionnement de l'OPCS et d'un autre système de TI permettant de gérer les informations relatives à son programme de prêts.
- En Italie, il existait une relation étroite entre les systèmes de suivi utilisés pour les Fonds structurels, le mécanisme de réserve de performance de l'UE et le mécanisme national de réserve de performance. La plupart des régions employaient *MonitWeb*, logiciel développé par le ministère de l'Économie pour satisfaire aux obligations imposées en matière de suivi par les règles des Fonds structurels. Cette approche n'était pas adaptée aux besoins régionaux, mais disposer d'un système de TI présentait des avantages, en particulier lorsque les capacités locales étaient limitées. Contrairement à d'autres régions, la Lombardie a développé son propre système de TI, *MonitorWeb*, qui peut communiquer avec *MonitWeb* grâce à des protocoles de données communs. Le coût de développement de *MonitorWeb* par un consultant extérieur s'est élevé à 1.1 million EUR, auquel se sont ajoutés les frais d'hébergement de la base de données sur un serveur indépendant (environ 284 000 EUR).
- En Angleterre, les agences de développement régional ont acheté collectivement le système de TI utilisé pour gérer les données de performance.

Coûts de collecte des données. Les systèmes d'indicateurs sont alimentés par des données et, de ce fait, les coûts de collecte des données sont importants. Ces coûts varient selon le type d'information collectée, la disponibilité des informations et les méthodes de collecte. Les données d'enquête, par exemple, sont généralement coûteuses à collecter, en particulier lorsqu'il faut atteindre une taille d'échantillon suffisante pour permettre une analyse au niveau régional ou infrarégional. Par contre, les données administratives et les informations qualitatives peuvent être moins coûteuses à obtenir. La réserve de performance nationale italienne pour les régions de l'objectif 1 illustre la relation entre le type des données collectées et le coût qui en résulte. Le dispositif de réserve imposait aux régions de rendre compte d'indicateurs qualitatifs et d'indicateurs de processus (par exemple, adoption ou non d'une disposition réglementaire). Ces données étant généralement disponibles ou faciles à recueillir, les coûts de collecte des données ont été relativement faibles.

Les coûts peuvent aussi être limités lorsque les informations peuvent être obtenues à partir des données existantes collectées par les instituts statistiques nationaux. Par exemple, la nouvelle version de la réserve italienne de performance s'appuiera presque entièrement sur les données existantes provenant de sources statistiques officielles. Cependant, les données ne sont pas toutes disponibles actuellement au niveau régional pour tous les indicateurs. Le ministère de l'Économie indemniserait l'Office national des statistiques pour l'ajout de deux indicateurs (sur l'eau et sur les services d'accueil de l'enfance) aux enquêtes officielles.

La validation des données a également un coût. En Italie, les coûts de validation ont été faibles car le processus de collecte et de transmission est fondé sur le principe de l'« autocertification » par les régions, selon lequel ces dernières sont tenues pour responsables de l'exactitude des informations communiquées. Cela a été rendu possible par la nature qualitative des indicateurs utilisés (par exemple, oui/non ; adoption d'une disposition normative, approbation d'une loi). En Angleterre, pour s'assurer que les bénéficiaires d'un soutien financier remplissent les obligations contractuelles et que les données sont exactes, le personnel des RDA supervise les contrats et procède à des analyses de risque, à des visites sur site et à des audits des projets. En ce qui concerne l'EDA, le système de compte rendu employé pour satisfaire aux exigences de la GRPA privilégie l'évaluation *ex ante* des critères d'éligibilité par rapport au processus de validation *ex post* des données. Bien que des visites de validation doivent avoir lieu dans le cas d'investissements importants, les ressources disponibles à cet effet sont limitées.

Coûts des incitations. Comme indiqué précédemment, les systèmes d'indicateurs ne vont pas sans incitations. Celles-ci peuvent être associées aux « coûts » indirects (conséquences négatives involontaires) et aux coûts

financiers directs. Les coûts financiers proviennent des récompenses monétaires accordées au titre de la performance des acteurs régionaux.

L'UE et l'Italie ont utilisé des récompenses monétaires, mais les États-Unis et le Royaume-Uni n'y ont pas eu beaucoup recours. Pour la période 2000-06, l'Italie a affecté 6 % du budget total des Fonds structurels, soit 2.6 milliards EUR, à la réserve de performance nationale italienne destinée à récompenser la performance dans les régions de l'objectif 1. Par contre, le Royaume-Uni a eu une expérience de courte durée avec un fonds de performance relativement limité auquel était affectés 50 millions GBP pour les RDA. Ce fonds n'existe plus. Aux États-Unis, l'EDA a récemment introduit une récompense liée à la performance, accordée aux bénéficiaires d'investissements qui satisfont à certains critères.

Il existe aussi des exemples d'incitations financières destinées au personnel chargé de la gestion d'une politique ou d'un programme. À l'EDA, un lien a été établi entre le tableau de bord prospectif interne et la rémunération des directeurs régionaux. En ce qui concerne les RDA anglaises, il a été récemment proposé que l'information relative à la performance soit utilisée pour le recrutement et la rémunération des membres du conseil d'administration et du directeur général dans le cadre du système d'évaluation de la performance.

Coûts indirects

En plus des coûts financiers directs, un système d'indicateurs de la performance peut générer des coûts indirects substantiels. Ces derniers comprennent les coûts d'opportunité, une gestion inefficace de l'information, la charge administrative et les conséquences négatives involontaires. Ils sont moins quantifiables et plus difficiles à identifier que les coûts financiers directs.

Coûts d'opportunité. Le coût d'opportunité d'un système d'indicateurs de la performance correspond aux avantages qui auraient pu être obtenus si les ressources consommées par ce système avaient été employées autrement. Ces ressources sont le personnel, l'argent et le temps. Par exemple, à quelle autre tâche que l'élaboration et le fonctionnement d'un système d'indicateurs le personnel aurait-il pu consacrer son temps ? Le personnel a-t-il été détourné d'autres tâches éventuellement plus productives ? Quel est le coût d'opportunité de l'argent réservé au financement des incitations ? Des coûts d'opportunité peuvent intervenir pour des acteurs appartenant à des niveaux d'administration différents. L'idéal serait que l'on puisse calculer les coûts d'opportunités de manière à faire apparaître explicitement la valeur monétaire d'un autre emploi des ressources. C'est difficile à réaliser pour les systèmes d'indicateurs et, pour cette raison, les coûts d'opportunité sont envisagés ici de façon plus générale.

Au niveau d'administration centrale, les coûts d'opportunité sont apparemment modiques. En Italie, le temps consacré à l'élaboration et au fonctionnement d'un système d'indicateurs était considéré comme faisant partie des responsabilités courantes de l'unité chargée de gérer le système de suivi lié aux Fonds structurels. En Angleterre, au moins une des RDA aurait suivi les résultats associés à son activité de subventionnement, même si l'administration centrale n'avait pas exigé un système particulier. Pour cette RDA, le coût d'opportunité vient de ce qu'elle a fait les choses différemment. Aux États-Unis, la phase de développement du tableau de bord prospectif a été longue et chronophage, Cependant, les hauts responsables ont accordé la priorité au développement du tableau de bord sur les autres tâches. Par rapport au scénario de *statu quo*, la satisfaction de l'EDA à l'égard du tableau de bord donne à penser que le coût d'opportunité résultant d'une autre utilisation du temps et des ressources en personnel est jugé faible.

Des coûts d'opportunité peuvent également apparaître lorsque l'information produite par ou pour le système d'indicateurs de performance n'est pas exploitée. Par exemple, l'information produite par l'EDA pour répondre aux exigences de la GRPA est utile pour établir les responsabilités devant le public, mais elle n'est pas employée systématiquement par le Congrès et semble avoir un intérêt stratégique limité pour l'EDA. L'éventuelle sous-utilisation de l'information met en évidence un coût d'opportunité qui est associé aux ressources consacrées à sa production – aux niveaux central et infranational.

Les acteurs situés à des niveaux de mise en œuvre inférieurs (les mandataires) peuvent également trouver que l'information qu'ils produisent à l'intention des décideurs politiques/responsables de la planification (les mandants) est d'une utilité limitée. C'est notamment le cas lorsque les données collectées ne sont guère pertinentes pour le niveau local, lorsque les capacités locales sont insuffisantes pour exploiter les informations sur la performance ou lorsque les systèmes d'indicateurs de performance sont conçus sans tenir suffisamment compte des attentes et besoins locaux. À mesure que les données perdent de leur utilité, les coûts d'opportunité des ressources consacrées à la collecte de ces données augmentent. Par exemple, dans le cas des RDA, l'approche initiée en 2002 (« l'approche à trois niveaux » dans l'étude de cas) a été critiquée parce que les objectifs ne permettaient guère de prendre en compte les priorités régionales. En outre, ils se prêtaient mal au suivi des progrès par rapport aux objectifs de l'Accord de service public national. Les ressources affectées à la collecte et au suivi de ces données représentaient donc un coût d'opportunité pour les acteurs centraux et régionaux.

Charge administrative. La charge administrative que peut représenter la gestion d'un système d'indicateurs de la performance est un coût indirect important. Les systèmes d'indicateurs complexes, les procédures chronophages

de traitement des données, les processus complexes de validation des données et le respect de diverses obligations peuvent absorber rapidement des ressources substantielles. Par exemple, en 2005, l'EDA a estimé que les obligations découlant de la GRPA imposaient au total 19 768 heures de travail aux bénéficiaires et 16 422 à elle-même. Le coût correspondant était estimé à USD 1.8 million. Ces chiffres sous-estiment peut-être la véritable charge de travail que constitue la collecte de certaines informations exigées par la GPRA, car il peut être difficile et chronophage pour les bénéficiaires de collecter des données plusieurs années après l'achèvement d'un projet.

Plusieurs questions liées aux capacités technologiques et locales peuvent influencer sur la charge administrative totale. Par exemple, permettre aux acteurs régionaux de saisir directement les données peut alléger la charge administrative en réduisant le temps et le personnel nécessaires pour procéder à cette saisie. Cependant, dans aucun des cas étudiés, il n'existe actuellement un système bien développé à cet effet. En Italie, il était prévu à l'origine de confier la responsabilité de la saisie des données aux autorités locales, mais cette responsabilité incombe encore aux autorités régionales car les capacités locales sont limitées. Des expériences ont néanmoins été tentées (par exemple, en Lombardie, les entreprises entraient directement les données dans le système et en Sardaigne certaines provinces avaient un accès direct à la principale base de données). Aux États-Unis, les rapports des bénéficiaires sont communiqués sur support papier et sont ensuite entrés manuellement dans la base de données de l'EDA par le personnel des bureaux régionaux. Il existe un projet de passage à un système de notification électronique, mais pour l'instant les bénéficiaires ne sont pas tous dotés des capacités technologiques nécessaires. Au Royaume-Uni, la plupart des RDA anglaises utilisent le même système de TI, le « *Programme Management System* », pour produire les rapports. L'achat en commun de ce système a pu réduire les coûts/renforcer les synergies, mais pour le moment il n'y a pas de connexion avec l'administration centrale.

La production de données peut également représenter une lourde charge administrative, en particulier pour les autorités infranationales qui peuvent devoir produire des informations pour de multiples destinataires au niveau central. La charge administrative peut être excessivement lourde pour les petites collectivités locales ou pour les services financés dans une faible proportion par les autorités nationales. Au Royaume-Uni, la charge que constitue pour les administrations locales la notification des performances a conduit à la création d'un « *Lifting the Burdens Task Force* » ayant pour mission d'examiner comment l'alléger.

Inefficience

Des « coûts » indirects peuvent apparaître en cas d'inefficience du système d'indicateurs. Cela arrive, par exemple, lorsque les objectifs ne sont pas

suffisamment ambitieux et lorsque encourager les mandataires à déployer davantage d'efforts ne donne pas les effets positifs escomptés.

Les exemples d'objectifs rigoureusement respectés abondent, ce qui peut s'interpréter de plusieurs manières. D'un côté, cela pourrait signifier que les acteurs de la politique régionale ont défini des objectifs appropriés. D'un autre côté, cela pourrait témoigner d'un certain conservatisme dans la fixation des objectifs et, peut-être, refléter des contraintes de pure forme. Par exemple, les RDA anglaises ont jusqu'à présent atteint la plupart de leurs objectifs de résultats. En plus de la fixation d'objectifs appropriés, deux autres raisons peuvent être avancées pour expliquer cette réussite. Premièrement, il se peut que les objectifs modestes aient été privilégiés pour éviter d'affaiblir la crédibilité des RDA. Deuxièmement, parce qu'on a privilégié les résultats à court terme, il a pu se produire un effet d'« écrémage ». Dans ce cas, il peut y avoir une incitation à sélectionner les projets peu risqués ayant une forte probabilité de donner des résultats. Par ailleurs, en Italie, toutes les régions de l'objectif 2 et presque toutes celles de l'objectif 1⁴ concernées par la réserve de performance de l'UE, ont reçu la prime attendue. Par contre, le bilan est beaucoup plus contrasté pour la réserve de performance nationale, avec incontestablement des perdants et des gagnants. Cela peut signifier que l'approche nationale a été plus efficace pour identifier les différences de performance, que la récompense de l'UE a été attribuée de manière à réduire au minimum les risques de nature politique et/ou que les différents types d'indicateurs mesurés par les deux réserves exprimaient des différences de performance très marquées. Enfin, la réalisation d'« objectifs tendus » peut nécessiter des ressources supplémentaires. Les acteurs peuvent préférer fixer des objectifs conservateurs plutôt que devoir supporter le coût d'opportunité que constitue l'utilisation de ressources réservées à d'autres fins pour atteindre des objectifs ambitieux.

Conséquences négatives involontaires. Des conséquences négatives involontaires peuvent en outre résulter de l'utilisation d'un système d'indicateurs de performance. Elles peuvent être hautement problématiques et sont abondamment documentées⁵. Parmi ces conséquences, on peut citer une diminution de l'innovation et de la réactivité face à de nouveaux défis (sclérose), le fait d'allouer en priorité (et éventuellement de redéployer) des ressources à ce qui est mesuré au détriment de ce qui ne l'est pas, les comportements stratégiques (manipulation) ou la falsification des données⁶. Ces comportements font courir le risque notamment de fonder les décisions sur des informations inexactes, de ne pas atteindre les objectifs de résultats ou de réalisations et de ne pas assurer un service public optimal. Ces risques doivent être bien pris en compte, entre autres parce que, comme l'ont montré Goddard, Mannion et Smith (2000), ces comportements découlent de l'utilisation des

indicateurs dans le contexte d'une relation mandant-mandataire qui peut s'appliquer au cas de la politique de développement régional (voir le chapitre 1). Ces conséquences involontaires peuvent aboutir à une allocation des ressources sous-optimale et à des choix de politique publique sous-optimaux et, de ce fait, représentent un coût social.

Comment ces conséquences involontaires peuvent-elles se manifester dans le contexte de la politique régionale ?

- Une mauvaise allocation des ressources ou des décisions de politique publique faussées car prises sur la base d'informations non fiables ou trompeuses peut être lourde de conséquences. Cela peut se produire lorsque de « mauvais » indicateurs sont utilisés pour mesurer les performances. Par exemple, un système d'indicateurs axé excessivement sur un certain type de résultats (notamment, le nombre d'entreprises aidées, de kilomètres de routes) peut inciter certains acteurs à mener des interventions sous-optimales (notamment en saupoudrant excessivement l'aide ou en surdimensionnant un réseau d'infrastructures).
- Lorsqu'un système d'indicateurs s'accompagne de fortes incitations, il peut y avoir manipulation. Les acteurs cherchent à obtenir la récompense (monétaire ou en termes de réputation) sans nécessairement exécuter les changements attendus. Par exemple, un « effet de cliquet » peut apparaître lorsque la performance à un moment donné t_2 dépend de la performance à un moment t_1 . Cela peut inciter à minimiser la performance au moment t_1 pour recevoir une plus forte récompense au moment t_2 . Dans le cas des RDA, un « effet de cliquet » pourrait se produire parce que les objectifs d'efficacité sont fixés en fonction de la performance antérieure, ce qui pourrait dissuader les agences de fixer des objectifs véritablement ambitieux au début de la période de performance étudiée.
- Le souci d'obtenir des valeurs satisfaisantes pour les indicateurs peut en outre encourager l'« écrémage ». Par exemple, dans le processus de « pré-candidature » employé par l'EDA, les données relatives à un projet (taux de cofinancement, nombre attendu d'emplois créés, etc.) sont étudiées dans une phase préliminaire pour s'assurer que les investissements satisfont aux exigences de la réglementation et respectent les Lignes directrices pour la politique d'investissement. Sur la base de cette étude préliminaire d'éligibilité, les candidats sont invités à soumettre une proposition complète. Cela contribue à éliminer les projets qui ne sont pas éligibles ou dont les résultats projetés sont mal estimés. Cependant, cela peut aussi inciter à sélectionner les projets qui ont le plus de chances de réussir (et ont peut-être reçu un soutien du secteur privé), éventuellement au détriment de projets plus problématiques pour lesquels une aide publique pourrait être plus décisive.

- Les mécanismes mis en œuvre pour des raisons positives peuvent également produire des effets involontaires. La règle du « dégage­ment d'office » utilisée dans le cadre du suivi des Fonds structurels en est une illustration. Les fonds alloués n'ayant pas été dépensés dans les deux ans qui ont suivi leur attribution doivent être reversés à l'UE. Un indicateur intégré dans la réserve de performance de l'UE reflète cette règle en mesurant la rapidité de la procédure de sélection des projets. Cela s'est traduit par une accélération de la sélection des projets qui a peut-être nui à leur qualité.
- Une autre source de conséquences involontaires est liée aux risques politiques que présente la communication des résultats de performance. Pendant la période d'application de la réserve de performance de l'UE, il était risqué sur le plan politique d'établir une distinction entre les régions sur la base de leurs performances révélées. Le résultat est que dans de multiples cas toutes les régions ont reçu une partie de la réserve. Cette approche peut affaiblir l'effet incitatif du système de récompense/sanction attaché aux indicateurs de performance.

Enfin, les administrations ont certes l'obligation de suivre la mise en œuvre et les progrès des programmes, mais il est important que les indicateurs ne soient pas mal utilisés au sens où ils se substitueraient aux objectifs affichés au lieu d'être des outils d'observation.

Mécanismes facilitant le bon fonctionnement du système

À l'évidence, les difficultés dont s'accompagne l'élaboration d'un système d'indicateurs efficace sont nombreuses. Heureusement, il existe des moyens de les surmonter. Les sept mécanismes décrits ci-dessous permettent de limiter les coûts et de maximiser les bénéfices.

L'élaboration participative

Les mécanismes participatifs sont un puissant moyen d'atténuer nombre des difficultés associées aux systèmes d'indicateurs de performance. Comme on l'a vu au chapitre 2, ils peuvent équilibrer les influences émanant du sommet et celles émanant de la base et peuvent accroître l'utilité d'un système d'indicateurs du point de vue des diverses parties prenantes au dispositif. Une approche participative contribue en outre à renforcer l'appropriation du système par les acteurs régionaux et leur volonté d'atteindre les objectifs.

Dans les cas étudiés, plusieurs mécanismes participatifs revêtent la forme d'une coordination verticale entre les niveaux d'administration supérieurs et inférieurs. Par exemple, la réserve de performance de l'UE a nécessité une coopération entre les administrations centrales et la Commission européenne pour son élaboration et sa mise en œuvre. Elle a aussi eu pour effet d'encourager

la collaboration entre les acteurs centraux et régionaux – comme en Italie, où elle a inspiré la mise en œuvre d'une seconde réserve de performance, nationale cette fois. En France, la réserve de performance de l'UE a favorisé la collaboration entre l'administration centrale (DIACT) et les autorités régionales en vue d'améliorer les indicateurs choisis. En Angleterre, les neuf RDA et l'administration centrale ont coopéré pour définir les mesures des résultats et créer un sentiment d'appropriation. Ainsi, le processus d'évaluation des performances a été moins conflictuel. Surtout, les résultats ont été définis en s'appuyant fortement sur l'expertise locale dont disposaient les agences ; on a pu ainsi éviter un recours onéreux à des consultants extérieurs.

Les mécanismes participatifs peuvent aussi favoriser la coordination horizontale. En Angleterre, la coopération entre les neuf RDA au travers du Groupe de gestion de la performance a permis d'accroître l'efficacité conceptuelle, de mieux négocier avec l'administration centrale et de faciliter la mise en œuvre (y compris par l'achat collectif du système de TI). Le partage des meilleures pratiques a en outre contribué à réduire les coûts induits par le respect du cadre d'évaluation des performances.

Enfin, les mécanismes participatifs peuvent aussi mobiliser les agents d'une même administration. Ils sont utiles pour créer une identité de vues sur les mécanismes et objectifs d'un système d'indicateurs de performance. Dans le cas des États-Unis, il a fallu environ une année de collaboration au siège de l'EDA et avec le personnel des bureaux régionaux pour élaborer le tableau de bord prospectif. En Italie, des efforts ont été déployés pour sensibiliser davantage et mobiliser les parties concernées aux niveaux central et régional en vue de mettre en œuvre la réserve de performance.

Les projets pilotes

Des projets pilotes peuvent également être mis en place pour réduire les risques et renforcer les effets positifs d'un système d'indicateurs de la performance. L'avantage est une évaluation préliminaire de la faisabilité et des coûts d'un système dans un contexte moins risqué qu'une mise en œuvre à l'échelle nationale. De surcroît, ils favorisent l'apprentissage et encouragent les dispositifs innovants. Toutefois, ils risquent de marginaliser le changement lorsqu'ils ne sont pas gérés convenablement (Perrin, 2007). La diffusion des résultats des initiatives pilotes est donc un aspect important des efforts visant à encourager le changement et à promouvoir l'apprentissage. En revanche, comme les parties prenantes savent que le projet pilote fait l'objet d'un examen minutieux, leur comportement risque de ne pas refléter fidèlement celui qu'elles auraient eu en cas de mise en œuvre à grande échelle (l'« effet Hawthorne »). Il est donc important de savoir quels facteurs contribuent au succès, à l'échec ou à des difficultés particulières, afin de déterminer s'ils peuvent être reproduits ou supprimés lorsque l'on « monte en puissance ».

Les projets pilotes sont aux antipodes de l'approche dite souvent du « *big bang* », selon laquelle de profonds changements sont réalisés en une seule fois. Cette approche présente les avantages suivants : elle peut créer une forte pression et une dynamique de réforme, elle communique une vision du changement désiré et elle prend moins de temps qu'un processus séquentiel d'initiatives pilotes. Cependant, l'approche du *big bang* exige des ressources substantielles et risque de surcharger le personnel, d'être source de confusions et de complications si les éléments n'ont pas été suffisamment testés et de susciter une opposition. En outre, pour être pérenne, une telle approche requiert généralement un engagement politique à haut niveau (OCDE 2007b ; Perrin, 2007). Le cas de la réserve de performance de l'UE illustre les avantages et les limites de l'approche du *big bang*.

Bien que se situant à plus petite échelle, les phases de test devront néanmoins appliquer les bonnes pratiques mises en lumière dans le présent rapport. La réforme du système de mesure des résultats obtenus avec le système de mesure de la performance des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire du ministère américain du Logement et du Développement urbain montre comment des mécanismes participatifs, une approche réaliste de la collecte des données et des phases pilotes ont été utilisés conjointement pour améliorer la qualité des systèmes de suivi (voir l'encadré 3.2).

Le recours à des consultants extérieurs

Recourir à des consultants extérieurs est un moyen de renforcer les capacités nécessaires à la conception et la mise en œuvre des systèmes d'indicateurs. Les experts extérieurs peuvent apporter un savoir-faire technique et compenser des capacités organisationnelles limitées. L'Italie, par exemple, a sollicité les services de consultants extérieurs pour l'élaboration et la mise en œuvre du système d'indicateurs au niveau régional. La Lombardie et la Sardaigne ont demandé à des consultants extérieurs de venir développer « en interne » le système d'information. Ainsi, les compétences spécialisées nécessaires ont été couplées aux connaissances internes sur les particularités locales qui caractérisent le contexte dans lequel l'action publique s'inscrit. Les États-Unis ont fait appel à des experts spécialisés en commanditant une étude pour savoir comment et quand les impacts des investissements de l'EDA allaient se matérialiser. Cette étude a ensuite servi à définir les objectifs et le calendrier des résultats.

Faire appel à des consultants extérieurs présente le risque qu'ils soient déconnectés de la réalité locale et que la connaissance du terrain ne soit pas exploitée. Il existe des exemples d'interventions inadaptées, réalisées par des consultants internationaux qui ont négligé les particularités locales lorsqu'ils ont apporté leur concours pour le suivi et l'évaluation des activités associées

Encadré 3.2. **Le système de mesure des résultats des collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire aux États-Unis**

Aux États-Unis, chaque année, le ministère du Logement et du Développement urbain (HUB) accorde quelque 4 milliards USD de subventions fondées sur une formule préétablie aux États et aux collectivités locales à travers le *Community Development Block Grant* (CDBG), un des quatre programmes de subventions fondées sur des formules gérés par l'*Office of Community Planning and Development* (CPD). Créées dans le cadre de la loi de 1974 sur le logement et le développement des collectivités, ces subventions sont destinées aux zones urbaines et octroyées pour que des logements et des services, dans le cadre d'opérations de revitalisation des quartiers, de développement économique et d'équipement, soient fournis aux personnes à revenu faible ou modeste.

Comme tout programme fédéral, le CDBG fait l'objet d'un suivi et d'examens dans le cadre de la *Government Performance and Results Act* (GPRA) depuis 1997. Cependant, ce n'est qu'en 2005 que sa performance a été sérieusement remise en question. En utilisant PART, outil de budgétisation fondée sur la performance introduit au cours de l'exercice budgétaire 2002, l'US Office of Management and Budget (OMB) a constaté que ce programme était « inefficace ». L'OMB a recommandé de réduire substantiellement les crédits pour l'exercice budgétaire 2006 et de regrouper le CDBG avec d'autres programmes de développement économique. Les critiques étaient motivées en partie par les déficiences du système de mesure de la performance. Bien que les recommandations de réduction des crédits et de réorganisation formulées par l'OMB n'aient pas reçu l'approbation du Congrès, le processus de réforme entamé en 2003 a été l'occasion de réviser le système d'indicateurs de performance.

La CDBG étant une dotation globale, les États et les localités ont la possibilité de décider de son emploi dans une zone particulière. En conséquence, le HUD a été confronté au problème de la collecte d'informations sur les performances infranationales pour une série de programmes présentant de multiples différences en termes de structure, de format et de calendrier de collecte des informations, ce qui a rendu difficiles l'agrégation des données et l'établissement de rapports au niveau national. La révision du système d'indicateurs de performance a été pilotée par un groupe de travail commun composé de représentants des parties concernées venant de tous les niveaux d'administration. Les quelque 25 membres de ce groupe venaient du HUD, de l'OMB et d'associations des États et des collectivités locales, qui ont à leur tour invité trois à quatre bénéficiaires de subventions (autorités locales) directement responsables de la fourniture de données. Le groupe a négocié les questions concernant la définition des indicateurs, la disponibilité et la collecte des données, ainsi qu'un cadre pour les résultats. Une fois un compromis réalisé, le système ainsi élaboré a été présenté au public pour commentaires, puis s'est ouverte une phase pilote au cours de laquelle la nouvelle approche a été testée dans huit villes du pays. Des forums régionaux ont été organisés, ce qui a permis aux parties concernées d'exprimer leur opinion sur la phase pilote. Le système complet a été adopté pour tous les bénéficiaires en 2006.

Encadré 3.2. **Le système de mesure des résultats des collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire aux États-Unis** (suite)

Le nouveau système a permis au HUD de collecter des informations sur les résultats des diverses activités financées par la dotation globale. Il impose aux bénéficiaires d'aligner leurs activités sur un des trois objectifs du programme national (créer un cadre de vie adapté, fournir un logement décent ou créer des débouchés économiques) et sur un des trois résultats du programme qui en découlent (plus grande disponibilité ou accessibilité des logements ou services, plus grande accessibilité financière des logements et autres services, amélioration de la viabilité des collectivités). Les bénéficiaires communiquent ensuite les données sur les indicateurs de résultats associés au type d'activité menée. Ces données sont entrées dans le système intégré d'information et de dépense du HUD et agrégées pour obtenir les résultats nationaux. Les indicateurs de résultats comprennent :

- le nombre des personnes aidées, le nombre des entreprises aidées ;
- le nombre des emplois créés/préservés dans une zone donnée (par type) ;
- le montant des fonds obtenus ;
- la superficie des friches industrielles reconverties ; et
- le nombre d'unités locatives construites ; le nombre d'unités de logements en accession à la propriété construites (par type).

La nécessité d'assurer une formation aux bénéficiaires se faisait ardemment sentir. En 2006, le HUD a organisé 15 sessions de formation pour plus de 3 100 personnes dans tout le pays. Du matériel pédagogique, des vidéos et de la documentation de base étaient également disponibles en ligne.

Le HUD a prévu d'utiliser le système pour rendre compte des résultats des quatre programmes du CPD, suivre les évolutions dans les domaines du logement et du développement des collectivités locales, concevoir des objectifs pour le Plan de performance annuel qu'exige la GRPA, compiler les résultats pour le Rapport annuel sur les performances et la responsabilité (*Performance and Accountability Report*) rédigé à l'intention du Congrès et répondre en ligne aux questions des membres du Congrès, des élus, des associations d'intérêt public et des citoyens.

Sources : Drabenstott, M. (2005), « A Review of the Federal Role in Regional Economic Development », rapport spécial, Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, mai 2005 ; HUD (2005), « CPD Performance Measurement Outcome System Questions and Answers », mise à jour du 18 novembre 2005 ; HUD (2006), « CPD Performance Measurement Guidebook », 7 juillet 2006 ; HUD (n.d.), « Fiscal Year 2007 Annual Performance Plan » ; Brown, D. (2007), « Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Development Policy: An Example from the US », présentation non publiée faite à la réunion d'experts de l'OCDE, « Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Development Policy », 17 septembre 2007, Paris.

aux Fonds structurels de l'UE (en particulier dans les nouveaux États membres). Cela montre combien il est important de faire de l'engagement des acteurs régionaux et locaux une priorité, même lorsque des consultants extérieurs interviennent.

La rationalisation des procédures

La charge administrative est un « coût » important, quoique indirect, des systèmes d'indicateurs. Pour la réduire au minimum on peut notamment coordonner les obligations de notification des données, les lignes directrices et la fréquence des transmissions d'informations pour l'ensemble des secteurs et programmes quand cela est possible, renforcer la capacité de communication des informations par voie électronique, et partager le plus possible les informations entre les niveaux d'administration et au sein de ceux-ci afin de diminuer le nombre des demandes d'information redondantes⁷. Surtout, la charge administrative peut être allégée en réduisant le nombre total des indicateurs devant être suivis pour ne garder que ceux jugés indispensables pour répondre aux priorités (supra)nationales et régionales. Comme indiqué précédemment, cela peut consister à sélectionner un ensemble d'indicateurs clés, que viendront compléter d'autres indicateurs en fonction des besoins régionaux. Parmi les études de cas présentées dans la partie II, le nombre des indicateurs n'est excessif que dans le cas de la réserve de performance de l'UE. Réduire leur nombre a été un important ajustement à mi-parcours.

L'aide à la formation et au renforcement des capacités

Disposer de capacités suffisantes étant un ingrédient essentiel pour une conception, une mise en œuvre et une utilisation réussies d'un système d'indicateurs, des ressources doivent être mises de côté pour offrir une assistance technique et des possibilités d'apprentissage aux parties concernées. À cet égard, il peut être utile d'anticiper et de budgétiser l'acquisition et l'adaptation des technologies de l'information, la formation des parties concernées et les mesures facilitant les réseaux d'apprentissage. Les parties concernées comprennent le personnel de l'administration centrale et des administrations infranationales, le personnel chargé des programmes/projets financés et même le secteur privé. Le rapport Allsopp de 2003 recommande de sensibiliser aux enquêtes les entreprises afin d'augmenter les taux de réponse et la qualité des données. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de le faire de façon formelle, c'est un moyen de renforcer la capacité des parties prenantes au système, qui pourra avoir des effets positifs sur la qualité et l'utilisation des données.

Les capacités peuvent être développées selon des modalités très variées : cours et séminaires, appel à des consultants extérieurs (par exemple, comme dans le cas de l'Italie), recours à des fonctionnaires experts (par exemple, services de conseil) ou des mentors et au détachement de personnel expérimenté, et réseaux d'expérience (par exemple, le Performance Management Group, groupe de gestion de la performance, constitué par les RDA anglaises) (Perrin, 2007).

Lier les indicateurs aux sphères d'influence des acteurs

Un autre moyen d'accroître l'utilité d'un système d'indicateurs est de s'assurer que les indicateurs qui forment le socle de tout mécanisme de responsabilisation sont dans la sphère d'influence des acteurs. Construire des systèmes d'indicateurs permettant de suivre des évolutions économiques régionales intéressantes sur lesquelles les acteurs publics n'ont guère d'influence est un travail coûteux qui peut générer une résistance et entamer le moral. Pour lier les indicateurs aux sphères d'influence des acteurs, il faut savoir quels programmes (et politiques) produisent quels types de résultats et réalisations, dans quelles circonstances, avec quelles ressources et dans quel délai. On dispose rarement d'informations exhaustives à ce sujet et les systèmes devront être conçus avec une marge d'incertitude plus ou moins grande. Tirer parti de la recherche sur les politiques et les évaluations des programmes peut servir. On peut responsabiliser davantage lorsque l'on en sait plus sur les relations de cause à effet entre les intrants, les activités, les réalisations et les résultats – et moins lorsque l'information est moins complète. L'imputation des impacts aux acteurs peut présenter des difficultés particulières – car l'influence d'interventions spécifiques (programmes, politiques) sur les résultats peut s'affaiblir dans le temps à mesure que d'autres facteurs jouent un plus grand rôle.

Solidité des mécanismes d'application

Enfin, l'utilisation d'incitations doit tenir compte du contexte de la mise en œuvre. Des mécanismes adéquats visant à assurer le respect des obligations – comme la mise en jeu de la responsabilité à l'égard des citoyens, l'application par les pairs et le recours à un tiers faisant autorité – peuvent réduire au minimum la renégociation des objectifs, rendre les incitations plus crédibles et induire une utilisation accrue d'un système d'indicateurs. Dans le cas de l'Italie, un « groupe technique » a joué le rôle de tiers faisant autorité, formulant des recommandations impartiales et supervisant l'évaluation des résultats concernant la réserve de performance nationale. En outre, « un large consensus a été créé, ce qui a beaucoup réduit les tentatives de renégociation [des objectifs] et, de fait, n'a laissé place à aucune renégociation et a évité les contentieux juridiques après récompense ou sanction » (Barca *et al.*, 2005). Les mécanismes visant à assurer le respect des obligations sont moins établis dans les autres cas. Ni l'EDA aux États-Unis, ni les RDA en Angleterre ne sont soumises à de puissantes incitations financières ou administratives explicites. De ce fait, les obligations légales, la communication au public des données sur la performance et les effets corrélatifs de réputation forment les éléments de base de l'« application ».

Conclusions

Ce chapitre a exposé les principales difficultés que les acteurs rencontreront probablement au cours de l'élaboration et de l'utilisation des systèmes d'indicateurs. Ces difficultés ne doivent pas être dissuasives. En effet, les mécanismes décrits précédemment peuvent contribuer à réduire les « coûts » et augmenter la probabilité que les avantages se matérialisent. Il faut bien avoir à l'esprit que l'élaboration et l'utilisation des systèmes d'indicateurs représentent un processus dynamique. Les difficultés doivent être anticipées et les ajustements apportés au cours du temps.

Notes

1. Voir le concept d'« ouverture » présenté par Hummelbrunner, R., en collaboration avec W. Huber et R. Arbter (2005).
2. Voir, par exemple, une discussion sur la capacité limitée des écoles à exploiter les données sur la performance pour améliorer cette dernière dans Visscher et al. (2000) ou sur l'importance de la capacité individuelle à traduire les informations en améliorations dans les organisations en Suisse (2005).
3. Les trois premières difficultés énoncées sont adaptées de Commission européenne (1999), « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : Une méthodologie indicative », *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 3, publié par la Direction générale XVI Politique régionale et cohésion, coordination et évaluation des interventions.
4. Excepté la Calabre et le National Operating Programme on Transport.
5. Des références à la littérature pertinente et un débat sur ce sujet se trouvent également dans : Van Thiel et Leeuw (2002) ; Goddard, Mannion et Smith (2000) ; Burgess, Propper et Wilson (2002) ; et Goddard et Mannion (2004).
6. Ces catégories de conséquences involontaires sont fréquemment citées. Elles sont tirées d'une liste de conséquences plus complète, qui est attribuable à Smith (1995) et qui est également résumée dans Smith (1993).
7. Voir, par exemple, Lifting the Burdens Task Force (2007) et US GAO (2006) pour les questions concernant la charge administrative et pour les solutions proposées en la matière.

PARTIE I
Chapitre 4

Avantages globaux et enseignements à tirer

Introduction

Ce rapport a exposé les raisons justifiant l'emploi de systèmes d'indicateurs dans le contexte de la politique de développement régional ainsi que les considérations techniques importantes pour leur élaboration et leur utilisation. Mais ces systèmes portent-ils leurs fruits ? Sont-ils un outil de gouvernance dans lequel il vaut la peine d'investir ? Ce chapitre montre que, oui, les systèmes d'indicateurs doivent faire partie des instruments d'action d'un responsable de la politique régionale ou d'un planificateur du développement régional. Il commence par examiner si les avantages attendus de l'utilisation des systèmes d'indicateurs décrits au chapitre 1 se matérialisent ou non, en particulier à travers les études de cas de la partie II. Ensuite, il présente les enseignements à tirer de ces systèmes. Il se termine par une série de commentaires et par des pistes de réflexion pour les futurs travaux de recherche.

Avantages pour la politique de développement régional

Pour revenir aux avantages décrits au chapitre 1, de quels éléments dispose-t-on pour affirmer que l'utilisation de systèmes d'indicateurs pour le suivi des programmes, politiques et acteurs a permis d'améliorer la gouvernance de la politique de développement régional ?

- *Suivre la mise en œuvre des politiques.* Toutes les études de cas démontrent que des systèmes d'indicateurs sont utilisés pour suivre la mise en œuvre des politiques et programmes. Le cas de l'UE met en lumière l'utilité des deux principaux mécanismes employés pour éviter de faire fausse route dans la mise en œuvre des programmes : la règle du dégagement d'office et le processus d'examen à mi-parcours. Le premier mécanisme a permis de s'assurer que les fonds ont été dépensés dans le délai imparti et le second a obligé les pays et les programmes à mesurer le chemin parcouru et, de fait, a conduit à une certaine reprogrammation. Le cas de la réserve de performance nationale italienne montre que les indicateurs peuvent servir non seulement à contrôler si l'on a progressé dans les résultats et réalisations, mais également si le processus de mise en œuvre des politiques correspond à ce qu'on peut attendre d'une administration publique efficace. Aux États-Unis, un outil de suivi interne – le tableau de bord prospectif – est employé pour s'assurer que les objectifs de processus intermédiaires et à court terme sont atteints au sein de l'EDA afin d'accroître la probabilité que les programmes donnent de bons résultats. Enfin, il ressort du cas du Royaume-Uni que des

efforts ont été déployés sans relâche pour suivre la mise en œuvre des programmes (par exemple, au travers des résultats) selon les modalités liées aux objectifs d'action nationaux.

- *Évaluer les progrès et rendre compte des résultats.* Les études de cas font également apparaître comment les systèmes d'indicateurs de performance contribuent à rendre l'action publique plus transparente et à renforcer l'obligation de rendre compte. Par exemple, les rapports annuels publics sur la performance et la responsabilité dressent le bilan des résultats de l'EDA par rapport à des objectifs spécifiques. De même, la communication au public de la performance des RDA britanniques leur confère une légitimité accrue. L'examen à mi-parcours a permis aux fonctionnaires de l'UE de disposer d'indicateurs sur les progrès accomplis par de nombreux pays, tout en renforçant la prise de conscience au niveau national. La réserve de performance de l'UE et celle de l'Italie visaient manifestement chacune à responsabiliser les acteurs régionaux à l'égard des résultats. Cependant, la réserve de performance italienne y est un peu mieux parvenue.
- *Renforcer les relations entre les différents niveaux d'administration.* Les systèmes d'indicateurs de performance étudiés se sont également révélés utiles pour renforcer les relations entre les différents niveaux d'administration et entre les parties concernées à un même niveau. Par exemple, les deux mécanismes de réserve de performance (respectivement de l'UE et nationale) mis en place en Italie ont contribué aux relations entre l'administration centrale et l'Union européenne et à celles entre le centre et les régions. En Angleterre, le cadre d'évaluation des performances a fourni une base à la collaboration entre les agences de développement régional et avec les services d'administration centrale. L'interaction avec les acteurs infranationaux est moins intense aux États-Unis. Toutefois, le processus de révision du tableau de bord prospectif offre actuellement aux bureaux régionaux l'occasion d'interagir avec le personnel du siège sur les questions de performance stratégiques.
- *Sélectionner les stratégies et les acteurs ; décider de l'allocation des ressources.* En principe, les systèmes d'indicateurs de performance peuvent produire des informations pour prendre les bonnes décisions stratégiques, réorienter les politiques et déterminer les budgets. Le cas de l'EDA aux États-Unis en est une illustration. Tout d'abord, il existe un lien entre les indicateurs contextuels et la mise en œuvre des projets, même s'il n'est pas très étroit. Les indicateurs contextuels sont utilisés par les acteurs régionaux pour formuler la Stratégie globale de développement économique (CEDS), condition préalable pour obtenir des fonds de l'EDA. Les projets mis en œuvre dans la région doivent être conformes à la CEDS. Ensuite, il existe un lien modéré entre les réalisations faisant l'objet d'un suivi et la sélection des projets. Plus précisément, une partie des informations communiquées par les éventuels bénéficiaires (par exemple, estimation du nombre d'emplois

créés) est liée aux indicateurs de performance dont le suivi est assuré dans le temps. Globalement, les études de cas montrent que le retour d'informations sur le processus décisionnel est limité. Cela est conforme à une autre étude de l'OCDE sur les systèmes d'indicateurs (Mizell, 2008) et au fait que ce type de décisions est généralement fondé sur plusieurs sources d'informations. Les systèmes d'indicateurs ont tendance à fournir des informations de suivi alors qu'il est souvent nécessaire de disposer de données d'évaluation pour prendre des décisions concrètes dans ces domaines.

- *Apprendre, ajuster et améliorer.* Enfin et surtout, les systèmes d'indicateurs de performance ont enclenché des processus d'apprentissage qui améliorent la gouvernance des politiques et les modalités des prestations de services publics. Alors que la réserve de performance de l'UE n'a été introduite que comme un outil facultatif pour la période de programmation 2007-13, pendant la période 2000-06 elle a permis de tirer des enseignements dans les pays membres. En France, par exemple, un intérêt nouveau a été porté à l'utilité des instruments de suivi et d'évaluation en eux-mêmes et pour la relation entre l'administration centrale et les niveaux d'administration inférieurs. Au niveau supranational, des connaissances ont été acquises sur l'utilisation d'incitations en vue d'améliorer la performance, sur la nécessité de simplifier la conception des systèmes et sur la capacité des différents acteurs à définir des objectifs réalistes. En Italie, la réserve de performance nationale a beaucoup contribué à renseigner sur les capacités infranationales et à mettre en évidence l'intérêt de partenariats entre l'administration centrale et les administrations infranationales et l'utilité des indicateurs et des incitations pour accroître la performance. Le cas du Royaume-Uni montre clairement qu'apprendre est un processus permanent. De multiples ajustements ont été apportés au cadre d'évaluation des performances des RDA. Selon l'approche récemment adoptée, une plus grande attention sera accordée aux modalités de réalisation. Aux États-Unis, l'EDA continue à consacrer des ressources à l'examen de la relation entre les ressources et les résultats afin de produire des indicateurs retardés, en particulier pour les investissements de travaux publics.

En général, la mise en œuvre d'un système d'indicateurs de performance est un processus itératif car elle s'inscrit dans une dynamique plus large qui consiste à tester de nouvelles approches pour mesurer et augmenter l'efficacité des services publics, évoluant à mesure que les informations sur son utilité sont connues. En témoignent le fait que les systèmes de performance sont en cours de révision au Royaume-Uni et dans l'UE et que l'Italie a choisi d'introduire une nouvelle version de la réserve de performance pour la période 2007-13. L'Italie, parvenue à des résultats administratifs intermédiaires au cours de la période 2000-06, peut dorénavant mettre en œuvre un nouveau système qui porte maintenant sur les réalisations finales.

Enseignements à tirer

D'importants enseignements se dégagent de la présente étude des systèmes d'indicateurs. Premièrement, ces systèmes sont de précieux outils de gouvernance qui peuvent être utilisés pour éclairer et gérer la politique de développement régional. Un système d'indicateurs aux objectifs bien réfléchis et soigneusement conçu en conséquence peut : 1) réduire les déficits d'information entre les acteurs de la politique régionale ; et 2) contribuer à la responsabilisation et à l'efficacité des administrations infranationales.

Deuxièmement, les incitations constituent un aspect incontournable de l'utilisation des systèmes d'indicateurs. Des incitations entrent en jeu car communiquer des données sur la performance n'est pas une opération neutre. Les incitations seront plus ou moins fortes selon l'utilisateur des informations et l'usage qu'il en fera. Assortir de récompenses (ou sanctions) explicites les données sur la performance peut être un puissant moyen d'encourager les efforts et les améliorations, mais une incitation monétaire explicite n'est pas une condition suffisante de réussite. D'importantes conditions doivent être réunies pour que ce type d'approche fonctionne bien. Ces incitations à « haut potentiel » présentent des risques qu'il faut anticiper et gérer dans toute la mesure du possible.

Troisièmement, un partenariat entre l'administration centrale et les administrations infranationales est capital pour qu'un système d'indicateurs puisse être utile aux acteurs de la politique régionale. Le partenariat n'est pas une condition préalable absolue pour développer certains types de systèmes d'indicateurs (par exemple, pour le suivi financier des contrats transactionnels). Cependant, si le suivi n'a pas pour seule finalité de contrôler, mais aussi d'instaurer une coopération et d'encourager à tirer des enseignements, il faut alors faire s'asseoir les parties concernées autour de la table. Les interactions verticales entre les niveaux institutionnels, de même que la coopération horizontale et les dispositifs d'examen par les pairs, facilitent la formulation d'objectifs précis, l'identification des indicateurs pertinents, la fixation d'objectifs réalistes et flexibles et l'élaboration de mécanismes d'incitation appropriés. En l'absence de collaboration, si la conception et l'utilisation des indicateurs sont imposées depuis le sommet par l'administration centrale, cette approche descendante peut être perçue comme remplaçant *ex post* le contrôle *ex ante* du développement économique régional, engendrer une résistance et compromettre la pérennité du système. En outre, les récompenses et les sanctions sont plus susceptibles de produire les effets incitatifs voulus si tous les niveaux d'administration ont *ex ante* la ferme volonté d'évaluer rigoureusement la performance.

Quatrièmement, la politique de développement régional génère des réalisations qui se matérialisent sur une longue période. Les études de cas présentées dans la partie II montrent que l'on passe actuellement à des

mesures en termes de réalisations (en Italie et dans les RDA britanniques). Cependant, axer un système d'indicateurs uniquement sur les réalisations peut créer un déficit d'informations nécessaires pour la prise de décision stratégique à court et à moyen terme. Par conséquent, même lorsque les décideurs sont attentifs aux réalisations, les systèmes d'indicateurs doivent viser à fournir des informations sur les intrants, les processus et les résultats, qui soient pertinentes pour les activités en cours. Le cas américain montre que les systèmes d'information axés sur les résultats peuvent être couplés à d'autres outils qui permettent aux décideurs de suivre des indicateurs « avancés » qui augmentent les capacités de gestion au quotidien.

Cinquièmement, il est manifestement difficile de suivre l'évolution de la politique de développement régional. Les caractéristiques de la politique régionale, les capacités des parties prenantes, la disponibilité des données et les « coûts » associés à la mise au point et à l'utilisation des systèmes d'indicateurs peuvent compliquer un suivi efficace. Ces difficultés ne doivent pas empêcher les activités de suivi, mais elles doivent tempérer les attentes et il faut s'y attaquer sans relâche à l'aide des différentes méthodes présentées dans ce rapport. On peut notamment réserver des ressources à la mise au point et à la gestion des systèmes d'indicateurs et assurer une assistance technique et une formation lorsque cela s'impose.

Sixièmement, il ressort des cas étudiés que les avantages potentiels des systèmes d'indicateurs de la performance sont nombreux. Ces systèmes peuvent être employés pour accroître la transparence et la responsabilisation, renforcer les relations entre différents niveaux d'administration ou différentes institutions et faciliter l'intégration des activités de suivi et d'évaluation dans la formulation générale des politiques. Ils peuvent également concourir au renforcement des capacités et enclencher des processus d'apprentissage. Ils doivent être appréhendés dans un contexte dynamique. Le cas des RDA britanniques et celui de l'Italie montrent clairement que ces systèmes évoluent dans le temps. Ils doivent être suffisamment souples pour tenir compte des informations fournies en retour par les utilisateurs et des changements apportés aux politiques et programmes.

Enfin, les systèmes d'indicateurs favorisent l'apprentissage. Le processus d'élaboration et d'utilisation des systèmes d'indicateurs expose les parties prenantes à des informations dont elles ne disposaient pas à l'origine – sur la performance des programmes, les capacités des acteurs et la faisabilité d'un système d'indicateurs particulier. La remontée d'informations que permettent les systèmes d'indicateurs doit servir à améliorer et progresser constamment.

Conclusions et aspects à étudier

Il n'y a pas de façon « optimale » d'élaborer un système d'indicateurs de performance dans le contexte de la politique de développement régional. Certes, il existe des bonnes pratiques à suivre et des écueils à éviter, mais il apparaît clairement que les objectifs de chaque pays – en termes d'action et de suivi – déterminent l'approche à adopter. Même lorsque les objectifs globaux peuvent être similaires, les pays doivent adapter le choix des indicateurs, l'utilisation des informations et la sélection des incitations aux particularités régionales et locales et aux capacités des parties concernées.

En fin de compte, les systèmes d'indicateurs doivent être considérés comme un instrument essentiel de la panoplie de bonnes pratiques de gouvernance. Malgré leurs limites, ils constituent un moyen efficace de combler les déficits d'information, de donner aux parties concernées des références communes, de recenser les bonnes pratiques et de stimuler les efforts dans des domaines particuliers. Et surtout, ils offrent la possibilité d'un apprentissage collectif et d'ajustements en ce qui concerne les politiques, les programmes et la bonne gouvernance elle-même.

Dans quels domaines pourrait-on en apprendre davantage sur l'utilisation des systèmes d'indicateurs ? Ce rapport propose au moins deux domaines à explorer. Premièrement, il constate l'importance des capacités des parties concernées, en particulier sous l'angle de l'utilisation des informations. Des recherches plus poussées pourraient porter sur le degré auquel les différentes catégories d'acteurs utilisent l'information produite par les systèmes d'indicateurs de performance et sur les modalités de cette utilisation. Il serait intéressant en particulier d'étudier la capacité des différents acteurs infranationaux à se servir des données sur la performance pour apporter des améliorations. Deuxièmement, le rapport met en lumière toute l'importance des relations causales dans le contexte de la politique de développement régional pour élaborer les systèmes d'indicateurs, fixer des objectifs réalistes et imputer les résultats aux bons acteurs. On pourrait donc prolonger l'analyse présentée ici en examinant comment relier de façon optimale de solides informations statistiques pour le suivi de l'économie régionale aux informations sur la performance des politiques et des programmes.

Bibliographie

- Allsopp, C. (2003), « Review of Statistics for Economic Policymaking – First Report », HM Treasury, décembre, Londres.
- Allsopp, C. (2004), « Review of Statistics for Economic Policymaking – Final Report », HM Treasury, mars, Londres.
- Amison, P. (2007), « Mechanisms for Reducing Cost: English Regional Development Agencies Case », non publié, présentation faite à la réunion d'experts de l'OCDE, « Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Development Policy », 17 septembre 2007, Paris.
- Ansell, C. (2000), « The Networked Polity: Regional Development in Western Europe », *Governance*, vol. 13, n° 3, pp. 279-291.
- Audit Commission (2003), « Economic Regeneration Performance Indicators », Local Government Feedback Paper, mars, Londres, Royaume-Uni, disponible à l'adresse : www.local-pi-library.gov.uk/pdfs/ER_report_Low_res.pdf.
- Barca, F., en collaboration avec M. Brezzi, F. Terribile et F. Utili (2005), « Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies », dans OCDE (2005), *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*, Éditions OCDE, Paris, pp. 50-74.
- Basle, M. et P. Francke (1999), « The Statistical Information Needs for the Evaluation of Public Regional Policies: The Case of the Light Evaluation of Policies in Brittany (1994-1998) », dans *L'information régionale au service de la politique régionale en Europe*, Actes du 4^e séminaire CEIES, 30-31 janvier 1998, Rennes, publié par les Communautés européennes, 1999, pp. 128-146.
- Behn, R. (2003), « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 5, pp. 586-606.
- BERR (UK Department for Business Enterprise and Regulatory Reform) (2008), « RDA Performance Figures from April 2005 to Date », consulté en mai 2008, www.berr.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/rda-performance/page24205.html.
- Blake, J. (2007), « Local Public Service Agreements and Local Area Agreements: The UK Experience », non publié, présentation faite au symposium OCDE-TDPC « Établir des normes pour la fourniture des biens publics locaux », 20 juin 2007, Rome.
- Brown, D. (2007), « Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Development Policy: An Example from the US », non publié, présentation faite à la réunion d'experts de l'OCDE, « Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Development Policy », 17 septembre 2007, Paris.
- Burgess, S., C. Propper et D. Wilson (2002), « Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care », *CMPO Working Paper Series*, n° 02/49, The Centre for Market and Public Organisation, Bristol, Royaume-Uni.

- Christiaensen, L., C. Scott et Q. Wodon (2002), « Development Targets and Costs », in J. Klugman (éd.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies: Core Techniques and Cross-Cutting Issues*, vol. 1, Banque mondiale, Washington DC, consulté en mai 2008 depuis Banque mondiale, http://poverty2.forumone.com/files/11036_chap4.pdf.
- Commission européenne (1999), « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : Une méthodologie indicative », *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 3, publié par la Direction générale XVI Politique régionale et cohésion, coordination et évaluation des interventions.
- Conseil de l'UE (2006), « Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 », n° 1083/2006, 11 juillet 2006, J.O.L.210, 31 juillet 2006.
- Conseil du Trésor du Canada (2000), « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada », gouvernement du Canada, Ottawa.
- DCLG (UK Department for Communities and Local Government) (2006a), « Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper », DCLG, Londres.
- DCLG (2006b), « Evaluation of Freedoms and Flexibilities in Local Government: Feasibility Study », conducted by PricewaterhouseCoopers LLP, DCLG, Londres.
- DCLG (2007), « The New Performance Framework for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Single Set of National Indicators », DCLG, Londres, consulté en octobre 2007, www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/505713.
- DCLG (n.d.[a]), « Local Government Performance FAQs », consulté en octobre 2007, www.bvpi.gov.uk/pages/faq.asp#20.
- DCLG (n.d.[b]), « National Targets for Local PSAs », consulté en octobre 2007, www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/158430.
- Drabenstott, M. (2005), « A Review of the Federal Role in Regional Economic Development », rapport spécial, Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, mai 2005, consulté en avril 2007, www.kansascityfed.org/RegionalAffairs/RegionalStudies/FederalReview_RegDev_605.pdf.
- GAO (US Government Accountability Office) (2006), « Grantees' Concerns with Efforts to Streamline and Simplify Processes », GAO-06-566, juillet 2006, GAO, Washington DC.
- Goddard, M., R. Mannion et P. Smith (2000), « Enhancing Performance in Health Care: A Theoretical Perspective on Agency and the Role of Information », *Health Economics*, John Wiley and Sons, Ltd., vol. 9, n° 2, pp. 95-107.
- Goddard, M. et R. Mannion (2004), « The Role of Horizontal and Vertical Approaches to Performance Measurement and Improvement in the UK Public Sector », *Public Performance and Management Review*, vol. 28, n° 1, pp. 75-95.
- Horsch, K. (2006), « Indicators: Definition and Use in a Results-Based Accountability System », Harvard Family Research Project, consulté en mai 2008 à l'adresse www.gse.harvard.edu/hfrp/pubs/onlinepubs/rrb/indicators.html.
- HUD (US Department of Housing and Urban Development) (2005), « CPD Performance Measurement Outcome System Questions and Answers », mise à jour du 18 novembre 2005.
- HUD (2006), « CPD Performance Measurement Guidebook », 7 juillet 2006.
- HUD (n.d.), « Fiscal Year 2007 Annual Performance Plan ».

- Hummelbrunner, R., en collaboration avec W. Huber et R. Arbter (2005), « Processus Monitoring of Impacts: Towards a New Approach to Monitor the Implementation of Structural Fund Programmes », disponible à l'adresse : www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=14624.
- Jacobs, R., M. Goddard et P. Smith (2007), « Composite Performance Measures in the Public Sector », Policy Discussion Briefing, janvier 2007, Centre for Health Economics, University of York, Royaume-Uni.
- Kiewiet, D.R. et M.D. McCubbins (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Processus*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kraybill, D. et L. Lobao (2001), « County Government Survey: Changes and Challenges in the New Millennium », National Association of Counties, Washington DC.
- Learmonth, D. et J. K. Swales (2004), « Policy Spillovers in a Regional Target-Setting Regime », *Strathclyde Discussion Papers in Economics*, n° 04-24, Department of Economics, University of Strathclyde, Glasgow.
- Lifting the Burdens Task Force (2007), « Thirteen Steps to Reduce Performance Management Burdens », consulté en octobre 2007 à l'adresse : www.lga.gov.uk/Documents/Publication/LBTFperformancemanagement.pdf.
- Mannion, R. et M. Goddard (2000), « *The Impact of Performance Measurement in the NHS – Report 3: Performance Measurement Systems – A Cross-Sectoral Study* », rapport rédigé pour le Department of Health, Centre for Health Economics, University of York, cité dans C. Propper et D. Wilson (2003), « The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n° 2, pp. 250-266.
- Marks, G. (1993), « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », dans Alan Cafruny et Glenda Rosenthal (éd.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, New York, pp. 391-410.
- Mayne, J. (1999), « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : Utiliser judicieusement les mesures du rendement », Bureau du vérificateur général du Canada, juin 1999, Ottawa.
- McVittie, E. et J.K. Swales, (2007a), « “Constrained Discretion” in UK Monetary and Regional Policy », *Regional Studies*, vol. 41.2, pp. 267-280.
- McVittie, E. et J.K. Swales (2007b), « The Information Requirements for an Effective Regional Policy: A Critique of the Allsopp Review », *Urban Studies*, vol. 44, pp. 425-438.
- Ministère polonais de l'Agriculture et du Développement rural (2004), « Sectoral Operational Programme Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004-2006 », p. 119.
- Mizell, L. (2008), « Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-central Spending », Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, document de travail n° 5.
- Mosse, R. et L.E. Sontheimer (1996), « Performance Monitoring Indicators Handbook », *World Bank Technical Paper*, n° 334, Banque mondiale, Washington DC.
- OCDE (2002), *Glossaires de l'OCDE – L'évaluation et l'efficacité de l'aide n° 6 – Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2006a), « Workshop on the Use of Indicators for Effective Regional Development Policies: Lessons from OECD Country Cases », document de travail, GOV/TDPC/RD(2006)10.
- OCDE (2006b), « Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-central Spending », actes d'un atelier organisé par le Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration et la Direction française du budget du ministère de l'Économie et des Finances, mai 2006.
- OCDE (2007a), *Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional* (à paraître), Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Strategic Assessment of Regional Policy », Issues Paper, GOV/TDPC(2007)4.
- ODPM (UK Office of the Deputy Prime Minister) (2003), « Building on Success: A Guide to the Second Generation of Local Public Service Agreements », décembre 2003, ODPM, Londres.
- ODPM (2005), « National Evaluation of Local Public Service Agreements: First Interim Report », août 2005, ODPM, Londres.
- Perrin, B. (2007), « Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World », dans J. Breul et C. Moraviz (éd.), *Integrating Performance and Budgets: The Budget Office of Tomorrow*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., pp. 107-168.
- Peters, T. et R. Waterman, Jr. (1982), *In Search of Excellence*, Harper and Row, New York, cité dans R. Behn (2003), « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 5, pp. 586-606.
- Propper, C. et D. Wilson (2003), « The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n° 2, pp. 250-266.
- Rodriguez-Pose, A. et U. Frates (2004), « Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions », *Regional Studies*, vol. 38, n° 1, pp. 97-113.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2002), « Cadre de mesure du rendement pour les petits organismes fédéraux », gouvernement du Canada, Ottawa.
- Smith, P. (1993), « Outcome-related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector », *British Journal of Management*, vol. 4, pp. 135-152.
- Smith, P. (1995), « On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector », *International Journal of Public Administration*, vol. 18, pp. 277-310.
- Smith, P. (2002), « Construction d'indicateurs composites pour l'évaluation de l'efficacité des systèmes de santé », dans OCDE (2002), *Être à la hauteur : Mesurer et améliorer la performance des systèmes de santé dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- Swiss, J. (2005), « A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management », *Public Administration Review*, septembre/octobre, vol. 65, n° 5, pp. 592-602.
- Van Dooren, W., N. Manning, J. Malinksa, D.J. Kraan, M. Sterck et G. Boukaert (2006), « Mesure des résultats de l'administration », pour la série *Regards sur l'administration*, Rapport technique n° 2, GOV OCDE, GOV/PGC(2006)10/Ann2.
- Van Thiel, S. et F. Leeuw (2002), « The Performance Paradox in the Public Sector », *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n° 3, pp. 267-281.

- Visscher, A., S. Karsten, T. de Jong et R. Bosker (2000), « Evidence on the Intended and Unintended Effects of Publishing School Performance Indicators », *Evaluation and Research in Education*, vol. 14, n° 3 et 4, pp. 254-266.
- Whynes, K. (1993), « Can Performance Monitoring Solve the Public Services' Mandant-Mandataire Problem? », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 40, n° 4, pp. 434-446.
- Wishlade, F., D. Yuill, L. Davezies et R. Prud'homme (1999), « Agenda 2000 and the Targeting of EU Cohension Policy », dans *L'information régionale au service de la politique régionale en Europe*, Actes du 4^e séminaire CEIES, 30-31 janvier 1998, Rennes, publié par les Communautés européennes, 1999, pp. 90-125.

PARTIE II

Études de cas sur les systèmes d'indicateurs dans leur contexte

La partie II présente quatre études de cas sur l'utilisation des systèmes d'indicateurs pour mesurer et gérer une politique de développement régional. Le chapitre 5 présente le cas de l'Union européenne. Il examine les mécanismes de gestion de performance relatifs aux Fonds Structurels, avec une attention particulière pour la réserve de performance. Le cas de l'Italie suit dans le chapitre 6. Il se concentre sur l'application des règles de l'Union européenne sur la politique régionale nationale, avec un examen approfondi de la réserve de performance nationale créée pour récompenser la performance. Le chapitre 7 présente le cas du Royaume-Uni et l'évolution de la mesure de performance pour les Agences de développement régional en Angleterre. Enfin le chapitre 8 décrit le cas des États-Unis. Il examine la mise en place de l'Acte sur les résultats et performance du gouvernement (Government Performance and Results Act) et du Balanced Scorecard (le tableau de bord prospectif) dans l'Administration du développement économique (Economic Development Administration).

PARTIE II

Chapitre 5

Les fonds structurels de l'Union européenne

Ce chapitre examine la réserve de performance de l'Union européenne pendant la période de programmation 2000-06. Il commence en situant la réserve de performance dans un contexte plus général de la politique régionale de l'Union européenne, ainsi que l'évolution du suivi et de l'évaluation à l'échelle européenne. Ensuite, il détaille la mise en œuvre de la réserve de performance qui lie les récompenses monétaires à l'accomplissement des objectifs visés. L'étude de cas révèle les gageures techniques et politiques dans la mise en place d'un mécanisme, tout en soulignant les enseignements qui en ont été tirés.

Introduction

La politique régionale de l'UE mise en œuvre à travers les Fonds structurels se caractérise par une importance de plus en plus grande accordée à la qualité et la performance. Durant la période de programmation 2000-06, une vaste action a été menée pour passer d'une planification traditionnelle reposant sur les dépenses à l'élaboration d'un système axé sur les résultats. On s'est efforcé d'améliorer l'efficacité et l'efficacités en fixant des objectifs et en mesurant les résultats. Les programmes ont été soumis à des règles généralement impératives concernant l'utilisation des ressources et l'obligation de rendre compte des résultats obtenus.

La « réserve de performance » était l'un des mécanismes utilisés pour améliorer l'efficacité des dépenses, qui consistait à garder en réserve un pourcentage des dotations affectées à chacun des États membres de l'UE jusqu'en 2003 et à lier l'attribution de ces ressources à la réalisation de différents objectifs. Ce mécanisme a été adopté au niveau de l'UE pour la période de programmation 2000-06 dans le contexte de la programmation des Fonds structurels. Il a été mis en place dans le cadre du dispositif général de suivi et d'évaluation, se composant d'un nombre limité d'instruments fondamentaux s'appuyant sur une solide base juridique et institutionnelle. Même si l'utilisation obligatoire de cet instrument n'a pas été reconduite pour la période de programmation 2007-13, des enseignements importants ont été tirés de l'expérience acquise durant la période 2000-06.

La présente étude de cas examine la réserve de performance en tant qu'exemple de mécanisme de suivi fortement incitatif. Elle commence par situer la réserve de performance dans le contexte plus général de la politique régionale de l'UE ainsi que de l'évolution du suivi et de l'évaluation à l'échelon européen. Avant d'entrer dans les détails du mécanisme de la réserve de performance, d'autres mécanismes mis en œuvre durant la période de programmation 2000-06 qui utilisent des indicateurs de performance (l'évaluation à mi-parcours et la règle du « dégagement d'office ») sont examinés brièvement. L'étude présente en conclusion une évaluation des coûts et avantages de la réserve de performance ainsi que les différents enseignements qui en ont été tirés.

Contexte : les politiques régionales de l'UE et la mesure des performances

La politique régionale de l'UE existe sous sa forme actuelle depuis une vingtaine d'années, lorsque la première réglementation adoptée en 1988 a intégré les instruments financiers existants dans le cadre de qu'on appelle couramment aujourd'hui la « politique de cohésion » de l'UE. Bien que l'objectif de réduction des disparités régionales remonte aux débuts de l'intégration européenne à la fin des années 50, la cohésion est depuis la fin des années 80 un véritable objectif à part entière destiné à compenser la charge que représente le marché unique pour les régions et pays les moins développés. En 1993, l'objectif de cohésion a été énoncé officiellement dans le traité de l'Union européenne.

Encadré 5.1. Termes liés à la politique régionale de l'UE

Fonds de cohésion : Le Fonds de cohésion a été créé en 1993 dans le but de réduire les disparités entre les économies des pays membres de l'UE en accordant aux quatre pays les plus pauvres de la Communauté (l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal) des aides financières en faveur de projets liés à l'environnement et aux infrastructures de transport. De 1993 à 1999, le montant des financements mis à disposition par le Fonds chaque année s'est situé entre 1.5 milliard et 2.6 milliards EUR et a représenté au total 15.1 milliards EUR.

Cadre communautaire d'appui : Les cadres communautaires d'appui coordonnent les aides régionales de l'UE. Ce sont des documents stratégiques qui contiennent des données de référence, des stratégies, des priorités d'action, des objectifs spécifiques, un plan de financement et les conditions de mise en œuvre.

Autorité de gestion : Autorité publique ou privée au niveau national, régional ou local désignée par l'État membre pour mettre en place et gérer chaque Programme de fonds structurels conformément à la réglementation de l'UE. Elle détermine : 1) l'affectation des crédits aux différentes catégories de dépenses admissible; 2) les instruments de financement (subventions, prêts, etc.) ; 3) les critères d'attribution de primes aux différents projets ; et 4) le processus de gestion et d'attribution des fonds.

Mesure/sous-mesure : Unité de base de gestion des programmes, composée d'une série de projets similaires et disposant d'un budget défini de manière précise. Les programmes sont composés de priorités, qui sont elles-mêmes composées de mesures (et éventuellement de sous-mesures). Chaque mesure possède un dispositif de gestion particulier. De nombreuses mesures sont mises en œuvre dans le cadre d'un processus d'appel d'offres et d'évaluations ultérieures.

Évaluation à moyen terme : Possibilité d'évaluer la mise en œuvre des programmes en cours et de réorienter ou d'influer sur les réaffectations de crédits dans le cas où on constate que les performances divergent des prévisions *ex ante*.

Encadré 5.1. Termes liés à la politique régionale de l'UE (suite)

Objectifs et régions : Il existait pour la période de programmation 2000-06 trois grandes catégories de régions bénéficiaires, chacune correspondant à des objectifs différents.

- Les régions éligibles à l'objectif 1 (objectif 1) dans lesquelles le PIB par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Elles ont bénéficié de presque 70 % des ressources des Fonds structurels.
- Les régions éligibles à l'objectif 2 (objectif 2) sont celles qui ont des problèmes structurels et dont la conversion socio-économique nécessite d'être soutenue. Elles sont composées de territoires possédant des industries traditionnelles en déclin, de régions affectées par des changements socio-économiques dans des secteurs de services, des territoires ruraux en déclin, des régions en crise dépendantes de la pêche ainsi que des villes confrontées à des difficultés qui ne sont pas liées aux problèmes industriels. Les régions éligibles à l'objectif 2 ont bénéficié d'environ 12 % des fonds structurels.
- Les régions éligibles à l'objectif 3 (objectif 3) ont bénéficié d'une aide dans le cadre de politiques de formation et d'emploi et de politiques actives du marché du travail.

Pour la période de programmation 2007-13, les nouveaux « objectifs » sont : la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi ainsi que la coopération territoriale.

Programme opérationnel : Documents approuvés par la Commission européenne visant à mettre en œuvre un Cadre communautaire d'appui constitué d'une série de priorités et de mesures pluriannuelles, en ayant recours à un ou plusieurs fonds.

Complément de programmation : Document présentant les modalités de gestion nécessaires à la mise en œuvre des stratégies décrites dans les programmes, notamment la quantification des objectifs et des indicateurs.

Document unique de programmation : Pour les petits montants d'aide, les Cadres communautaires d'appui et les Programmes opérationnels sont regroupés dans un document unique de programmation qui est approuvé par la Commission européenne.

Fonds structurels : Administrés par la Commission pour financer l'aide structurelle de l'UE aux régions. Avant 2006, les instruments de financement comprenaient le Fonds européen de développement régional (FEDER) pour les interventions concernant le développement économique, le Fonds social européen (FSE) pour les mesures liées à la formation et aux ressources humaines, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour le développement rural, et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Pour la période 2007-13, trois fonds seulement ont été mobilisés, qui sont le FEDR, le FSE et le Fonds de cohésion (voir plus haut). L'aide financière des Fonds structurels est orientée principalement vers les régions plus pauvres dans le but de renforcer la cohésion économique et sociale. Les bénéficiaires finals des aides sont en général des ministères, des autorités locales, des agences pour le développement, des organisations non gouvernementales, etc. En règle générale, les aides ne sont pas accordées directement à des entreprises privées.

Sources : Evalsed, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm ; Info regio, http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/glossary_en.htm ; Département pour les politiques de développement et de cohésion (DPS), « Italy's 2000-2006 Community Support Framework Objective 1 », www.dps.tesoro.it/qcs%1eeng/qcs_italys2000%1e2006_csf.asp.

La politique de cohésion de l'UE, qui est gérée par la Direction générale de la politique régionale de la commission européenne (DG Regio), est mise en œuvre à travers les Fonds structurels, qui redistribuent une partie des contributions budgétaires des États membres aux régions les moins prospères de l'UE et à travers le Fonds de cohésion, destiné aux États membres les moins prospères. Quatre grands principes guident la mise en œuvre des politiques liées aux fonds structurels et de cohésion : la concentration sur des objectifs spécifiques¹, une programmation pluriannuelle, le partenariat entre la Commission européenne et les autorités compétentes des États membres, et l'additionalité (pour éviter que des ressources communautaires se substituent à des crédits nationaux). La politique de cohésion de l'UE exploite les instruments traditionnels de la politique régionale que sont la construction d'infrastructures, les interventions en matière de formation et de ressources humaines, et les incitations en faveur de l'investissement productif. Depuis 1988, trois périodes de programmation se sont écoulées (1989-93, 1994-99, 2000-06) et une quatrième est en cours (2007-13).

Depuis la réforme de 1988, un autre principe est de plus en plus important : l'obligation de rendre compte. La réforme de 1988 a introduit un système général de suivi et d'évaluation qui a évolué à la suite de modifications de la réglementation et à la faveur des processus d'apprentissage au niveau de l'UE et des États membres. La conséquence est que le suivi et l'évaluation sont des instruments de gestion de plus en plus prisés (Taylor et al., 2001).

La nécessité de suivre l'avancement des programmes des Fonds structurels, sur le plan financier et matériel, a constitué un élément essentiel de la réforme de 1988. L'évaluation a été aussi officiellement consacrée en 1988 et est effectivement davantage utilisée depuis le milieu des années 90. Une deuxième réforme en 1999 a introduit les principales dispositions qui ont caractérisé le système de suivi et d'évaluation en place durant la période de programmation 2000-06. En ce qui concerne le suivi, la période de programmation 2000-06 a représenté une avancée importante, compte tenu de l'effort accompli par la Commission pour garantir l'égalité et l'uniformité de traitement des problèmes communs et encourager la mise en œuvre de systèmes généraux ou intégrés dans toute l'Union européenne. La procédure d'évaluation a été aussi systématisée et structurée pour intervenir à différents moments du processus de programmation avec une évaluation *ex ante*, une évaluation à mi-parcours et sa mise à jour, et une évaluation *ex post*.

Ces principes fondamentaux qui guident la gestion publique des Fonds structurels ont encouragé le passage d'une gestion reposant sur les ressources à une gestion axée sur les résultats. Trois raisons principales expliquent cette évolution : la performance financière médiocre de quelques programmes et les difficultés de gestion et de mise en œuvre, une optique de gestion plus décentralisée des programmes de fonds structurels nécessitant des systèmes

d'incitation (et de contrôle) de haut en bas (Aalbu et Bachtler, 1998), et une évolution générale de la gestion publique, accordant plus de poids aux considérations d'optimisation de la dépense (CCE, 2004a).

La période de programmation 2000-06 a introduit plusieurs innovations destinées à améliorer l'efficacité de l'utilisation des Fonds structurels. Des dates limites réglementaires ont été mises en place et l'attribution de ressources financières (supplémentaires) a été liée aux résultats de l'évaluation à mi-parcours. Deux mécanismes ont été adoptés également qui ont clairement lié la performance aux allocations de fonds, à savoir la règle du dégageant d'office (règle N + 2) et la réserve de performance. La règle N + 2 permettait à la Commission européenne de « décaler » des crédits alloués à des États membres s'ils ne parvenaient pas à dépenser les fonds dans un délai de deux ans. La réserve de performance était un mécanisme de récompense qui affectait des fonds supplémentaires aux programmes hautement performants sur la base de critères établis *ex ante*. La règle N + 2 garantissait l'avancement des programmes selon le calendrier prévu et la réserve de performance a eu pour effet de garantir que les ressources soient dépensées aussi efficacement que possible.

La réserve de performance dans le contexte du dispositif de suivi et d'évaluation pour 2000-06

La réserve de performance était liée aux deux autres mécanismes qui utilisaient des indicateurs de performance : l'évaluation à mi-parcours des programmes cofinancés par les Fonds structurels (qui a eu lieu en 2003) et la règle du dégageant d'office. Pour donner un aperçu du suivi (et de l'évaluation) durant la période 2000-06, l'évaluation à mi-parcours et le dégageant d'office font l'objet d'une présentation succincte.

L'évaluation à mi-parcours

La procédure d'évaluation des Fonds structurels de l'UE pour la période 2000-06 était destinée à évaluer l'impact général d'un programme sur le renforcement de la cohésion économique et sociale et à examiner les effets sur les problèmes structurels spécifiques identifiés à chaque stade de l'aide². Il comprenait trois exercices différents : une évaluation *ex ante*³, une évaluation à mi-parcours⁴ et une évaluation *ex post*⁵. L'évaluation *ex ante* consistait à évaluer la stratégie adoptée et les objectifs de cohérence et pertinence par rapport aux besoins locaux. Le but était d'obtenir une base de référence pour des objectifs spécifiques. L'évaluation à mi-parcours permettait, sur cette base, d'examiner les résultats initiaux, leur pertinence et le degré de réalisation des objectifs fixés. L'évaluation *ex post* était liée de manière plus floue au processus de programmation.

La Commission européenne a souligné que l'évaluation à mi-parcours n'était pas une fin en soi, mais un moyen de réorienter et d'améliorer la qualité et la pertinence de la programmation. Il s'agissait d'une procédure de décision officielle destinée à déterminer les modalités d'adaptation du programme (CCE, 2000c). Le rapport d'évaluation à mi-parcours était censé analyser les résultats obtenus à cette date et proposer des recommandations pour modifier le contenu du programme ou le système de mise en œuvre afin d'optimiser l'impact à long terme de la programmation. Outre cet objectif général, plusieurs objectifs spécifiques devaient être atteints, à savoir évaluer la quantification des objectifs poursuivis dans la phase de programmation, évaluer l'adéquation du dispositif de mise en œuvre et de suivi, et mesurer les performances par rapport aux indicateurs convenus pour la réserve de performance⁶.

L'évaluation à mi-parcours était destinée à évaluer les performances en fonction des critères suivants :

- efficacité des objectifs opérationnels et spécifiques : 1) l'analyse de l'avancement vers les objectifs opérationnels reposait sur des indicateurs de réalisations qui étaient comparés aux objectifs fixés dans le complément de programmation ; 2) l'analyse de l'avancement vers les objectifs spécifiques reposait sur des indicateurs de résultats (qui étaient liés aux priorités fixées dans le programme opérationnel ou le document unique de programmation ;
- efficacité : effectuer une comparaison entre les indicateurs de réalisations et de résultats et les indicateurs d'intrants (essentiellement les ressources affectées) ; et
- impact lié aux objectifs globaux : notamment l'impact sur la cohésion et les grandes priorités de la Commission.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours était réalisé par un évaluateur indépendant sous la responsabilité de l'autorité de gestion, en coopération avec la Commission et l'État membre. Il était présenté au comité de suivi et ensuite transmis à la Commission pour le 31 décembre 2003. Son examen par la Commission devait être achevé pour le 31 mars 2004. Enfin, une mise à jour de l'évaluation à mi-parcours devait être réalisée à la fin 2005 en vue de préparer la période de programmation ultérieure.

Globalement, la procédure d'évaluation à mi-parcours s'est déroulée harmonieusement, ce qui témoigne d'une capacité d'évaluation de plus en plus développée au niveau des États membres. Par exemple, deux tiers des rapports ont été considérés comme étant « de bonne ou d'excellente qualité » à la fin de l'exercice d'« évaluation de la qualité » (CCE, 2004a ; CCE, 2004b).

Le recours à l'évaluation à mi-parcours était principalement destiné à « améliorer la qualité et la pertinence de la programmation ». Il était lié à la réserve de performance, mais il n'avait pas pour but principal de déterminer les allocations. Pourtant, la relation entre ces deux éléments s'est avérée

fructueuse. L'incitation financière à réaliser les évaluations, de même que la fixation d'une date limite, ont poussé à mener à bien correctement les évaluations dans les délais. Bien que la date limite fixée (et le lien avec la réserve de performance) ait incité à réaliser l'évaluation dans les délais, un problème s'est posé pour les programmes qui avaient un démarrage lent ; c'était un des inconvénients.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours servait essentiellement de base pour l'examen de la situation à mi-parcours, ce qui était sa raison d'être. Certaines dotations ont été modifiées, mais fréquemment à cause de problèmes d'absorption. Le lien entre les résultats de l'évaluation à mi-parcours et les décisions stratégiques concernant les dotations n'était pas très étroit, même si des améliorations ont été enregistrées par rapport à la période de programmation antérieure. Les rapports d'évaluation à mi-parcours ont été utilisés principalement par les autorités de gestion, les comités de suivi et les instances de mise en œuvre et n'ont guère suscité de débat public.

Le volume restreint d'informations qualitatives disponibles était une carence de l'exercice d'évaluation à mi-parcours. La difficulté que représentaient l'élaboration et la gestion de systèmes de suivi efficaces dans les États membres ainsi que l'inadéquation des systèmes d'indicateurs et d'objectifs ont compliqué l'utilisation d'indicateurs et l'organisation de l'évaluation à mi-parcours sur cette base. Souvent, les indicateurs étaient trop nombreux et ils n'étaient pas toujours mesurables (ce qui impliquait une absence de suivi) ni systématiquement pertinents. L'effet conjugué de systèmes de suivi insatisfaisants et du démarrage lent ou tardif des programmes a conduit à la conclusion que les rapports d'évaluation à mi-parcours ne parvenaient pas en général à fournir une analyse appropriée des résultats et de l'impact (CCE, 2004b ; Polverari *et al.*, 2004).

Ceci étant, cette faiblesse a permis de tirer des enseignements et d'améliorer le dispositif. En réalité, la procédure d'évaluation à mi-parcours a eu, dans la majorité des cas, un impact sensible sur les systèmes d'exécution, se traduisant par des améliorations du système d'indicateurs, de la mise en œuvre des priorités horizontales et des critères de sélection des projets. En 2002, confrontée à des difficultés manifestes d'exécution, la Commission européenne a publié une note visant à encourager la simplification de la mise en œuvre des Fonds structurels. Pour ce qui était des indicateurs, la Commission reconnaissait un problème de quantification lié à l'existence de nombreux indicateurs applicables à différents niveaux des programmes et correspondant à des objectifs variés (CCE, 2004b).

Globalement, l'évaluation à mi-parcours était un instrument crédible permettant d'influer sur les décisions de reprogrammation. Elle était considérée de manière générale comme un élément stimulant précieux pour les décisions stratégiques et la création de partenariats. Elle était considérée

également comme un instrument permettant de renforcer la transparence et la responsabilité. Toutefois, certains ont estimé que la rigidité du calendrier posait un problème⁷.

La règle N + 2

Contrairement à l'évaluation à mi-parcours, le dégagement d'office est un exemple de mécanisme circonscrit à objectif unique, à savoir augmenter la vitesse d'absorption des fonds. En réaction à la performance financière médiocre de certains programmes de développement régional de l'UE pour la période de programmation antérieure, la règle du dégagement d'office avait pour but de garantir que les engagements soient suivis de dépenses effectives dans la mesure où on « dégageait » automatiquement les crédits qui n'étaient pas dépensés dans un délai de deux ans⁸.

L'évaluation appliquant la règle N + 2 était simple puisqu'elle consistait à comparer les crédits engagés et les crédits effectivement dépensés après deux ans. Il fallait que la Commission reçoive les demandes de paiement le 31 décembre de l'année N + 2 au plus tard. À la fin du mois de février N + 3, la Commission informait les États membres de tous les engagements de l'année N qui n'avaient pas été entièrement couverts par des paiements (ou pour lesquels aucune exception à la règle n'avait été acceptée). Les États membres avaient deux mois pour contester les décisions et ensuite la Commission publiait ses décisions finales de dégagement d'office à la fin du mois de mai N + 3⁹.

Les performances des États membres et des programmes concernant la règle N + 2 ont été très variables, allant de pair avec de grandes différences de niveaux d'engagements et de paiements entre les États membres. La motivation du dégagement d'office était tout d'abord d'identifier des difficultés d'absorption de fonds pouvant s'expliquer par la définition trop étroite d'un objectif thématique, un secteur admissible restreint et fragmenté, des difficultés administratives, des faiblesses dans la planification, etc.

La rigueur d'application de ce mécanisme supposait une planification adéquate en amont et un suivi permanent de la part des gestionnaires des programmes et autres partenaires. On a pu observer des difficultés particulières liées à la complexité du système de gestion des demandes, rencontrées également pour des programmes affichant des niveaux élevés d'absorption. Il est arrivé également que des problèmes d'absorption de fonds se posent en deçà de l'échelon auquel la règle N + 2 s'appliquait, c'est-à-dire le niveau des mesures ou sous-mesures.

Les États membres et les régions ont pris diverses initiatives pour garantir le respect de la règle N + 2 : plans de communication, gestion financière et suivi efficaces avec analyse des risques et resserrement des cycles des demandes de paiement. Dans certains cas, il a été décidé également d'augmenter le

cofinancement national, d'affecter des ressources en personnel plus importantes pour la mise en œuvre, de finaliser des projets impliquant une réalisation rapide des dépenses, d'avancer la planification pour faciliter la mise au point de projets, et d'assurer la bonne préparation des projets avant l'acceptation. Les mesures les plus efficaces ont été de réduire les délais de présentation des demandes de paiement, d'améliorer le suivi des projets et de redéployer des crédits au niveau des mesures (en faveur de celles plus performantes sur le plan des indicateurs financiers).

La pression exercée par la règle N + 2 pour accélérer les dépenses a été un instrument utile pour renforcer la mise en œuvre des programmes et améliorer la gestion financière, la communication et le suivi. Ceci étant, elle risquait d'avoir des effets négatifs, notamment sur la qualité des projets et parfois on a sacrifié le maintien d'une concentration stratégique sur des projets innovants et complexes au détriment de projets traditionnels ou simples. Dans certains cas, l'avis a été exprimé que l'approche adoptée favorisait une logique axée sur les dépenses au détriment de la qualité des projets.

La réserve de performance

Outre l'évaluation à mi-parcours et la règle N + 2 du dégageant, la Commission a adopté un système de primes et sanctions financières lié aux performances pour la période 2000-06. La mise en œuvre du mécanisme de la réserve de performance se caractérisait par quatre étapes : 1) la sélection des indicateurs de performance et leur quantification ; 2) le suivi annuel ; 3) l'identification des programmes performants ; et 4) l'attribution de la réserve de performance. Ces étapes sont décrites dans les sous-sections qui suivent¹⁰.

Le choix des indicateurs de performance et leur quantification

L'objectif général de la réserve de performance était de faciliter une meilleure gestion des programmes et une plus grande efficacité des dépenses financées par les Fonds structurels. Pour ce faire, ce mécanisme poursuivait une série d'objectifs intermédiaires jugés nécessaires pour garantir une bonne mise en œuvre des programmes des Fonds structurels. Les différentes facettes de la mise en œuvre des programmes étaient évaluées selon trois types de critères : l'efficacité, la qualité de gestion et l'exécution financière¹¹.

Ce mécanisme consistait à retenir un pourcentage (4 %) des ressources budgétaires totales mises à la disposition d'un programme (incluant les fonds communautaires et la part de cofinancement national) et de l'utiliser pour récompenser les programmes les plus performants, évalués sur la base d'indicateurs de performance correspondant aux critères indiqués plus haut. Les États membres devaient définir, en « étroite concertation » avec la Commission, des indicateurs spécifiques en prenant en compte une liste indicative

(CCE, 2000b). Le mécanisme s'appliquait à tous les Programmes opérationnels (nationaux et régionaux) et aux Documents uniques de programmation des régions des objectifs 1, 2 et 3 (voir annexe 5.A1)¹².

La Commission européenne a recommandé que les indicateurs soient quantifiables dans la mesure du possible, pour qu'ils soient rigoureux et justifiables, et pour « éviter l'appréciation subjective liée à l'évaluation qualitative » (CCE, 2000b). Elle a proposé une liste de huit indicateurs correspondant aux trois catégories de critères indiquées plus haut. Parmi ces huit indicateurs, il n'y avait qu'un seul indicateur qualitatif (voir tableau 5.1).

Tableau 5.1. **Liste indicative d'indicateurs pour l'attribution de la réserve de performance**

Critères	Description
Critères d'efficacité	
1. Réalisations physiques	Comparaison des valeurs obtenues avec celles escomptées pour un groupe de mesures (couvrant au moins la moitié de la valeur du programme).
2. Résultats	Comparaison des valeurs obtenues avec celles escomptées pour les résultats en matière d'emploi (emploi temporaire/permanent créé ou maintenu) ou employabilité des groupes cibles.
Critères de gestion	
3. Qualité du système de suivi	Valeur en pourcentage des mesures du programme couvertes par des données annuelles financières et de suivi comparée aux objectifs.
4. Qualité du contrôle financier	Valeur en pourcentage des dépenses couvertes par des données annuelles financières et de suivi comparée aux objectifs.
5. Qualité des systèmes de sélection des projets	Valeur en pourcentage des engagements correspondant à des projets sélectionnés en fonction de critères de sélection définis ou par l'intermédiaire d'analyses coût-avantage, comparée aux objectifs.
6. Qualité du système d'évaluation	Existence d'une évaluation intermédiaire indépendante de qualité (selon des normes de qualité prédéfinies)
Critères financiers	
7. Absorption des fonds	Pourcentage des dépenses réglées ou recevables en relation avec les engagements annuels (norme : dépenses correspondant à 100 % des engagements des deux premières années).
8. Effet de levier	Pourcentage des ressources du secteur privé effectivement versées comparé aux objectifs.

Source : CCE (2000b), « La mise en œuvre de la réserve de performance », *Nouvelle période de programmation 2000-06 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 4, CE, Bruxelles.

En ce qui concerne les critères d'efficacité, deux types d'indicateurs étaient proposés : les indicateurs de réalisations (ce qui est effectivement réalisé) et les indicateurs de résultats (mesurant les avantages immédiats pour les bénéficiaires directs). Leur définition et leur nombre étaient censés être différents en fonction des programmes. La Commission recommandait uniquement qu'ils couvrent les priorités ou mesures correspondant à une partie substantielle du programme sur le plan budgétaire (CCE, 2004a). Tous

les pays ont utilisé à la fois des indicateurs de réalisations et de résultats, sauf la Grèce, l'Italie (objectif 2) et le Danemark (qui utilisait uniquement des indicateurs de réalisations) et la Suède (qui utilisait uniquement des indicateurs de résultats).

Le nombre d'indicateurs d'efficacité était très variable, allant de deux indicateurs de réalisations au Danemark à 28 indicateurs (14 indicateurs de réalisations et 14 indicateurs de résultats) dans la région de l'Est de l'Écosse – objectif 2. En 2002, une partie de l'exercice de simplification proposé par la Commission consistait à rationaliser les indicateurs d'efficacité liés à la réserve de performance. Le Royaume-Uni a achevé cet exercice en 2002, alors qu'il a été poursuivi en Grèce, au Portugal et en Espagne jusqu'en 2003.

En ce qui concerne les critères de gestion, quatre indicateurs étaient proposés. Les trois premiers portaient sur le suivi, le contrôle financier et la sélection des projets. Ils étaient censés être définis de façon identique pour tous les programmes liés au même objectif de l'État membre concerné. Le quatrième était qualitatif et concernait l'évaluation (procédure et contenu). Leur nombre variait, allant d'un seul indicateur de gestion concernant le contrôle financier des projets au Danemark à six au Portugal (l'indicateur de suivi se répartissant entre suivi physique et suivi financier et l'indicateur de contrôle financier se répartissant entre un indicateur pour le système de contrôle financier et un autre pour le contrôle financier des projets). L'Italie a même introduit une autre subtilité en établissant une distinction entre les indicateurs obligatoires et les indicateurs optionnels (la plupart des indicateurs étant obligatoires alors que celui qui concernait la sélection des projets ne l'était pas).

Finalement, la Commission a proposé deux indicateurs d'exécution financière, l'un concernant les paiements opérés par rapport aux engagements et l'autre le degré de mobilisation du secteur privé. Le premier comparait les engagements et les paiements effectués au bout de trois années de mise en œuvre. Le deuxième variait beaucoup en fonction du programme. Le levier financier était défini de manière différente d'un État membre à l'autre (pourcentage du financement privé dans le plan de financement total ; total des financements privés réalisés ; pourcentage du financement privé réalisé par rapport au pourcentage prévu). L'effet de levier n'était pas utilisé comme indicateur en Allemagne (transports), Belgique, Espagne, Finlande et Suède.

La définition des indicateurs financiers et de gestion s'est avérée relativement simple (même trop simple) ; ils ont été choisis *grosso modo* de la même façon dans tous les États membres. En revanche, le choix des indicateurs d'efficacité a été beaucoup plus délicat. Voir les encadrés 5.3 et 5.4 qui montrent comment deux États membres, la France et l'Italie, ont fait des choix différents correspondant à leurs interprétations des indicateurs proposés par la Commission.

Fixation d'objectifs et évaluation

Après la sélection des indicateurs de mesure de la performance, la Commission a recommandé de comparer les résultats à mi-parcours aux objectifs initiaux spécifiques afin de déterminer la performance du programme. Selon la Commission, la réserve de performance devait « chercher à vérifier si les objectifs fixés par la programmation initiale ont été atteints ou les engagements pris (...) avaient pu être respectés » (CCE, 2000b). Cela impliquait que les objectifs soient quantifiés et que les résultats soient comparés aux résultats escomptés. Les deux processus devaient se dérouler en partenariat avec la Commission européenne et être réalisés pour la fin 2003. La Commission recommandait que le pourcentage de l'objectif à atteindre permettant de considérer qu'un programme était performant soit précisé dès le départ (ou au stade de la reprogrammation) et que le seuil minimal soit fixé à 75 % de l'objectif. Selon cette approche, le programme serait considéré comme performant si la valeur réelle des indicateurs choisis atteignait 75 % de l'objectif fixé *ex ante*¹³. Dans deux cas précis, il n'était pas recommandé que les seuils minimaux représentent 75 % de l'objectif, à savoir : 1) l'utilisation de la dotation communautaire (la norme de performance proposée était que les paiements représentent 100 % de l'engagement pour les deux premières années) ; et 2) le seul indicateur qui n'était pas quantifié (indicateur d'évaluation) mais pour lequel quelques éléments quantitatifs étaient recommandés (CCE, 2000b).

Des différences existaient entre les États membres. En ce qui concerne l'indicateur de suivi de la gestion, par exemple, le Portugal avait fixé son objectif à 80 % alors que la plupart des autres États membres l'avait fixé à 100 %. Les différences étaient plus marquées pour les indicateurs financiers, ce qui rendait difficile la comparaison des objectifs en pourcentage entre pays. En ce qui concerne les indicateurs d'efficacité, la plupart des États membres considéraient qu'un objectif était réalisé si on avait atteint 75 % de la valeur absolue de l'objectif à mi-parcours défini dans le complément de programmation. Au Danemark, dans certaines régions allemandes, en Italie et au Royaume-Uni (Angleterre), il fallait atteindre 100 % de cet objectif, alors que l'Espagne proposait 80 % et le Portugal fixait la barre à 60 % (CEC, 2004a). Les objectifs pour les indicateurs d'efficacité étaient souvent fixés de manière irréaliste, étant soit trop faibles soit trop élevés.

Ensuite, en 2003, les États membres ont mené, en étroite concertation avec la Commission, une évaluation finale des résultats. Certains États membres ont défini dans leurs documents de programmation leur méthode permettant de déterminer la performance et d'affecter la réserve (Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg et Suède) ou au commencement du processus de programmation (Italie). Dans les autres États membres, les décisions ont été prises dans le cadre de discussions bilatérales avec la Commission menées en 2002-03 (CEC, 2004a). Dans les deux cas, le calendrier était très serré puisque les États membres devaient présenter leur liste de programmes « performants » à la Commission le

31 décembre 2003. La Commission n'a pas mis plus de trois mois pour examiner les propositions des États membres et demander, si nécessaire, des justifications ou des éclaircissements avant de donner son accord définitif et de procéder à l'attribution de la réserve de performance (31 mars 2004). Les rapports d'évaluation à mi-parcours ont servi de documents d'appui durant ce processus, donnant une vue d'ensemble de la performance des programmes et, dans certains cas, des informations reposant sur les indicateurs de performance.

La Commission européenne a insisté sur le fait que l'évaluation n'était pas censée être une évaluation à une date précise, mais qu'elle devait plutôt indiquer les résultats d'un processus de suivi continu et régulier (CEC, 2000b). En fait, il fallait vérifier les objectifs et réaliser des contrôles périodiques, suivis de mesures correctives si nécessaire. Par exemple, les informations contenues dans les rapports annuels de mise en œuvre permettaient d'évaluer les progrès accomplis au niveau des indicateurs financiers et de gestion. Les réunions (annuelles) du comité de suivi (rassemblant la Commission et les autorités de gestion) offraient la possibilité de valider les objectifs, d'examiner les premiers résultats et, si nécessaire, de revoir les indicateurs et les objectifs. La Commission a encouragé la création d'un groupe consultatif d'experts (composé de deux experts nationaux et de deux experts de la Commission) pour étayer la mise en place d'un processus de sélection objectif et transparent et s'assurer d'une interprétation uniforme entre les États membres ; toutefois, seule l'Italie a suivi cette recommandation.

Le processus d'évaluation se déroulait parallèlement à la réalisation des évaluations à mi-parcours. En fait, les deux processus étaient liés puisque la collecte des données nécessaires à l'attribution de la réserve de performance faisait partie du processus d'évaluation à mi-parcours. Globalement, les méthodes d'évaluation de la réserve de performance utilisaient : 1) les objectifs fixés à l'avance ; et 2) les conclusions de l'évaluation à mi-parcours, mais aussi une série de données et d'informations issues du processus de suivi périodique. En outre, d'autres éléments « supplémentaires » étaient parfois pris en compte comme la nécessité de mesures spécifiques, l'examen de la capacité d'absorption, d'autres politiques nationales ou régionales ainsi que l'évolution de la situation socioéconomique.

La réserve de performance : forme, importance et allocation des incitations

La réserve de performance était censée fonctionner comme une récompense financière explicite destinée à encourager les bonnes performances. Elle mettait de côté 4 % du budget des Fonds structurels à répartir entre les acteurs performants de chaque État membre. L'évaluation relevait des États membres, qui travaillaient en étroite coopération avec la Commission, mais l'attribution effective des fonds de la réserve de performance incombait à la Commission européenne, bien qu'exécutée avec l'appui des États membres.

La réserve devait être allouée intégralement aux programmes performants (programmes opérationnels, documents uniques de programmation) répondant à un même objectif dans un même pays. Il était également possible que l'allocation s'effectue à l'intérieur du même programme entre les priorités définies (mais toujours au niveau national)¹⁴. La Commission a souligné que l'allocation devait être proportionnelle aux crédits budgétaires initiaux et que les programmes considérés comme peu performants n'étaient pas admissibles pour une allocation supplémentaire. Finalement, la décision de comparer uniquement les programmes à l'intérieur d'un État membre, et séparément pour chaque objectif, était une décision prise au niveau communautaire. Ceci étant, il appartenait aux États membres, en dernier lieu, de préciser les détails de la conception de cette réserve¹⁵.

En octobre 2003, la Commission a proposé des lignes directrices pour l'attribution de la réserve de performance. Les deux grands principes sur lesquels reposait le mécanisme d'allocation proposé par la Commission européenne étaient la transparence et l'égalité de traitement des programmes et des objectifs. Le but était de garantir une concordance entre la performance et le niveau de l'allocation, en minimisant la répartition au prorata. Même avec ces principes, la réserve de performance a été attribuée en appliquant des méthodes très diverses à travers l'Europe. Non seulement les montants étaient différents d'un pays à l'autre, mais les mécanismes de répartition différaient aussi énormément selon le degré de concurrence introduit¹⁶. Lorsque tous les programmes fonctionnaient manifestement bien, ils ont tous obtenu l'allocation intégrale de la réserve de performance. L'approche grecque a été la première à éliminer les programmes non performants et à répartir ensuite les ressources disponibles entre les programmes les plus performants. En Espagne, l'allocation a été effectuée au prorata pour tous les programmes, sauf trois. Au Portugal, tous les programmes sauf trois ont été divisés en deux groupes, en fonction de la performance. En Autriche, les ressources de la réserve ont été réparties entre les priorités du même programme (voir encadré 5.2). L'Italie objectif 1, l'Angleterre au Royaume-Uni et la France ont proposé une allocation en faveur de tous les programmes, avec des montants inférieurs à 4 % pour les programmes qui n'avaient que partiellement atteint les objectifs, les allocations les plus élevées étant accordées à ceux qui avaient atteint les meilleures performances. L'Angleterre (Royaume-Uni) a adopté également un plafond de 5 % dans un souci d'absorption des fonds. Une pondération a été appliquée dans quelques régions allemandes (le Brandebourg, par exemple) et l'Écosse objectif 2 (Royaume-Uni). La proposition écossaise constituait un système rigoureux et transparent en ce sens qu'il adoptait une pondération pour les indicateurs d'efficacité et plafonnait le ratio de performance réelle à 200 % de l'objectif (CEC, 2004a).

Encadré 5.2. L'application de la réserve de performance en Autriche

La réserve de performance a été gérée en Autriche au niveau des différents programmes, avec un certain degré de concertation et de discussion au niveau national. Cela tenait à l'importance financière limitée des programmes et à leurs bons résultats financiers. Tous les programmes utilisaient les financements alloués conformément aux prévisions et restaient à l'intérieur des marges autorisées par la règle N + 2. Dans ces conditions, la redistribution des fonds entre les programmes sur la base de leur performance individuelle n'était considérée ni comme incitative ni comme adaptée pour améliorer la performance. C'est pourquoi, les fonds alloués au titre de la réserve de performance ont été redistribués entre les priorités du même programme, sur la base des propositions faites par les autorités respectives chargées des programmes et des indicateurs établis *a priori*. Avant la réallocation, la performance des différents programmes a été examinée avec la Commission européenne dans le cadre des réunions du comité de suivi. Certains programmes (la Styrie, par exemple) ont choisi de ne pas utiliser leur réserve de performance pour récompenser des résultats déjà obtenus, mais d'attribuer les fonds de réserve à des domaines où de nouveaux besoins de financement apparaissaient.

L'Autriche a décidé de ne pas mettre en œuvre une réserve de performance pour la période de programmation 2007-13 puisque son application n'était pas perçue comme présentant une valeur ajoutée par rapport au processus normal de réallocation prévu par les lignes directrices des Fonds structurels.

Source : Chancellerie fédérale d'Autriche.

Au total, 8 milliards EUR environ ont été alloués en mars 2004 par le mécanisme de la réserve de performance (6 milliards EUR pour l'objectif 1, 1 milliard EUR pour l'objectif 2, et 1 milliard EUR pour l'objectif 3). Quasiment 80 % des programmes de l'objectif 1 (93 au total) ont obtenu des allocations de réserve¹⁷, avec cependant un éventail d'allocations plus large pour l'objectif 1 que pour l'objectif 2. Pour les programmes qui ont obtenu une allocation, l'éventail a été le plus large en Grèce (de 4 % à 9.33 % du total des engagements), 11 programmes n'ayant obtenu aucune allocation¹⁸. La Finlande et la Suède ont appliqué des allocations au prorata, tous les programmes ayant été performants, et en Espagne, 20 programmes ont obtenu une allocation et deux n'en ont pas obtenu. En Grèce, au Portugal, en Espagne et en Irlande, certains programmes n'ont obtenu aucune allocation liée à la performance. En ce qui concerne l'objectif 2, les allocations ont été plus uniformes, avec un éventail moins large, ce qui tient en partie à un niveau de performance plus élevé. L'éventail des allocations était plus large entre les priorités. Dans bien des cas, les allocations étaient concentrées sur un nombre limité de priorités (CEC, 2004a).

Encadré 5.3. La mise en œuvre en France de la réserve de performance de l'UE

Catégories d'indicateurs et d'objectifs

La réserve de performance en France a été gérée au niveau central par la DIACT, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ancienne DATAR). Les négociations sur les règles régissant la réserve de performance française se sont poursuivies durant l'année 2003, jusqu'à une date très rapprochée de la date limite d'évaluation (31 décembre 2003). Tout au long de l'année 2003, la DIACT a travaillé avec les autorités de gestion à la révision de certains indicateurs qui s'avéraient difficiles à quantifier. Les régions étaient invitées à remplacer ces indicateurs par des données directement issues du système de suivi.

Selon les recommandations de la Commission européenne, la France a mis en œuvre les trois catégories d'indicateurs proposées, bien qu'elle ait introduit quelques changements majeurs. En ce qui concerne les critères d'efficacité, la France a demandé aux autorités de gestion régionales de sélectionner leurs propres indicateurs de réalisations physiques et de résultats. Pour les indicateurs de qualité de gestion, la France a remplacé l'indicateur de « qualité de sélection des projets » par un indicateur « de programmation » permettant de mesurer le temps nécessaire pour analyser les projets (pour respecter l'indicateur, les projets devaient être instruits dans un délai de trois mois). Leur pondération révèle qu'une plus grande importance était accordée à la catégorie de la qualité de gestion qu'aux deux autres catégories sans doute plus pertinentes du point de vue stratégique (mobilisation d'acteurs privés, par exemple). Le premier représentait 29.33 points, contre 18 points pour les critères financiers et 16 points pour l'efficacité.

Les objectifs choisis ont été définis exclusivement en termes absolus. Par exemple pour l'indicateur de « programmation » l'objectif était atteint si le délai prévu pour le traitement des demandes concernant les projets était vérifié dans 80 % des cas.

La réserve de performance française était de 273 millions EUR pour les régions de l'objectif 2 et de 24 millions EUR pour les régions de l'objectif 1 bénéficiant du soutien transitoire.

Le gouvernement français a choisi des mécanismes d'allocation de la réserve de performance destinés à n'exclure aucune région de la distribution, pas même les moins performantes. En réponse aux performances décevantes enregistrées en matière de programmation à la mi-2002, une série de mesures de simplification a été adoptée au niveau national pour éviter le dégageant d'office. Toutefois, il est évident que les régions courant le risque de dégageant risquaient également de ne pas remplir les conditions requises par la réserve de performance. Le mécanisme d'allocation comportait deux étapes pour donner une chance à toutes les régions d'obtenir au moins une partie de la réserve de performance. Premièrement, une « prime de performance absolue » était divisée en trois parties correspondant à chaque famille de critères. Si une région atteignait les objectifs uniquement pour une famille de critère elle obtenait un tiers de la « prime de performance absolue ». Deuxièmement, une prime « d'absorption de crédits » utilisant les ressources non distribuées à la première étape, était distribuée à parts égales entre les régions qui avaient atteint un niveau satisfaisant d'absorption des crédits. La réserve de performance était ainsi redistribuée à un nombre maximum de régions, « diluant » ainsi les effets de récompense que la Commission recherchait dans ses propositions.

Encadré 5.3. La mise en œuvre en France de la réserve de performance de l'UE (suite)

Impact

La réserve de performance n'a pas été utilisée comme un instrument destiné à sélectionner et récompenser des performances efficaces. Le poids donné aux critères de « qualité de gestion » démontrait aussi une préférence pour les critères qui permettraient à la plupart des régions d'obtenir de bons résultats. Cet élément était renforcé également par la marge de manœuvre laissée aux autorités de gestion régionales dans le choix des mesures « importantes » auxquelles les critères d'efficacité s'appliqueraient. Les critères sélectionnés reflétaient en général la conformité à des objectifs d'une nature plutôt administrative et formaliste. La réserve de performance récompensait ainsi (au mieux) l'efficacité de gestion et la performance procédurale. Finalement, le mécanisme était un instrument « politiquement orienté » destiné à permettre l'allocation d'au moins une partie de la réserve à chaque région.

Cette approche a eu le mérite notamment d'attirer l'attention sur la qualité des indicateurs et une quantification réaliste. On n'a pas observé d'autre impact sur les Fonds structurels ou les systèmes de gestion des politiques territoriales. De surcroît, après 2003, les régions hautement performantes ont continué d'obtenir de meilleurs résultats et les moins performantes des résultats insuffisants, ce qui montre que la réserve de performances a changé peu de choses.

Pour la prochaine période de programmation, la réserve de performance est optionnelle et la France a décidé de ne pas l'appliquer. Les raisons mises en avant ont trait à la complexité du mécanisme et au fait que cet exercice intervenait trop tôt dans la programmation et qu'il n'était pas considéré comme un instrument représentatif des progrès accomplis et de l'efficience.

Sources : OCDE (2006), « Workshop on the Use of Indicators for Effective Regional Development Policies: Lessons from OECD Country Cases », document de travail, GOV/TDPC/RD(2006)10 ; « Atelier sur l'usage des indicateurs pour des politiques de développement régional efficaces : enseignements à tirer de l'étude de plusieurs pays de l'OCDE ». Réunion des experts de l'OCDE, 28 novembre 2006 et atelier sur « The Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Policy », réunion des experts de l'OCDE, 17 septembre 2007.

Encadré 5.4. La mise en œuvre en Italie de la réserve de performance de l'UE

Catégories d'indicateurs et d'objectifs

Dans le cadre de l'application de la réserve de performance de l'UE à l'Italie, le Département pour les politiques de développement du ministère de l'Économie (DPS) et la Commission européenne (CE) ont mené d'intenses négociations sur la définition des critères et des mécanismes d'allocation. Les indicateurs et le mécanisme d'allocation ont été approuvés en 2000 ; ils répondaient à l'attente de l'Italie, qui était que le mécanisme fixe des conditions strictes et garantisse l'efficacité des dépenses réalisées.

Encadré 5.4. La mise en œuvre en Italie de la réserve de performance de l'UE (suite)

L'Italie a apporté certaines modifications à la proposition initiale de la Commission européenne à travers le choix de ses indicateurs. La raison était que l'approche de la Commission n'offrait qu'une comparabilité limitée entre les programmes. Dans la catégorie de l'efficacité, le seul indicateur (obligatoire) concernait les réalisations physiques. L'Italie n'a pas retenu d'indicateur de résultats parce que ces indicateurs étaient considérés comme trop difficiles à mesurer. Concernant la qualité de gestion, cinq indicateurs ont été proposés dont trois étaient obligatoires (qualité du système de suivi, qualité du contrôle financier et qualité du système d'évaluation) et deux optionnels (qualité du système de sélection des projets et qualité du système d'analyse du marché de l'emploi, ce dernier ayant été ajouté sur la base d'une suggestion de la Commission). Pour la gestion financière, les deux indicateurs étaient optionnels (règle de dégageant avec une date limite anticipée de trois mois et réalisation de projets de « partenariats privé-public »). En général, les indicateurs étaient définis d'une manière ambitieuse. Par exemple, le critère proposé par la Commission pour la « qualité des systèmes de sélection de projets » (dans la catégorie qualité de gestion) était adapté et rendu plus rigoureux en Italie avec l'introduction d'une référence à la viabilité écologique et l'égalité des chances. La nécessité d'éclaircir les indicateurs proposés et la négociation menée avec la Commission ont conduit à la définition d'indicateurs qui étaient particulièrement ambitieux et ont même introduit une certaine rigidité dans le système (indicateurs obligatoires et critères rigoureux de sélection de projets).

Un programme était considéré comme performant si les performances atteignaient un seuil minimum. Des objectifs communs étaient définis « de manière exogène » en partenariat pour l'ensemble des programmes. En deçà du seuil fixé par l'objectif, il n'était pas possible de bénéficier de la réserve.

En juin 2001, l'Italie a créé un groupe technique d'experts chargé d'effectuer un suivi des critères utilisés pour évaluer les performances. Le groupe a présenté des rapports annuels sur l'avancement de la mise en œuvre, joué un rôle actif dans l'amélioration des indicateurs et des objectifs définis et identifié les difficultés qui sont apparues durant l'ensemble du processus. L'évaluation des performances était également confiée au groupe technique.

Forme, niveau et allocation des incitations

La réserve de performance s'élevait à environ 2 milliards EUR. En principe, six des huit indicateurs et objectifs respectifs (dont cinq étaient obligatoires) devaient être atteints pour qu'un programme puisse bénéficier de la réserve (les administrations pouvaient choisir au moins un des indicateurs optionnels pour lesquels elles n'étaient pas tenues de rendre compte). Les régions qui ne pouvaient satisfaire ces conditions ne pouvaient recevoir aucune part de la réserve. Toutefois, cette règle a été interprétée par la suite avec une certaine souplesse. Le groupe technique a proposé de procéder à une distribution au prorata de la réserve, proportionnellement aux résultats atteints. Les ressources non attribuées ont été allouées aux administrations performantes proportionnellement au nombre d'indicateurs respectés et au budget initial du programme. Globalement, la réserve a été attribuée dans son intégralité aux régions qui ont atteint six des huit objectifs et une allocation partielle de la réserve a été allouée à deux programmes : la Calabre (60 % de la réserve) et les transports (40 %).

Encadré 5.4. **La mise en œuvre en Italie de la réserve de performance de l'UE (suite)**

Impact

En raison de la nature des critères adoptés, la réserve de performance a eu un impact limité sur la gestion des Fonds structurels. Toutefois, elle a incité au renforcement des capacités dans l'optique des bonnes pratiques de gestion. Les effets positifs ont été notamment la mise en place d'un système de suivi, une expérience d'apprentissage concernant le mode de sélection des indicateurs et objectifs adaptés et une prise de conscience de la nécessité de rationaliser et de renforcer les ressources humaines ainsi que d'automatiser le traitement de données. Le mécanisme a poussé les régions à dépenser les crédits alloués, à réaliser les évaluations en respectant le délai, à créer des systèmes de contrôle financier et à améliorer la procédure de sélection des projets. Sa transparence a permis de responsabiliser les différentes parties prenantes et a contribué à renforcer le partenariat entre la Commission européenne et l'Italie en tant qu'État membre. Globalement, le mécanisme a été exploité comme une possibilité d'impulser les changements nécessaires à une mise en œuvre réussie de la stratégie des Fonds structurels.

La transparence de l'évaluation des performances et de l'allocation de la réserve a été considérée comme un précieux atout. La sélection des indicateurs s'est également révélée relativement efficace et leur formulation était telle que leur quantification n'a généralement pas posé de problèmes. Toutefois, le fait d'avoir quelques indicateurs trop ambitieux et d'autres difficiles à mesurer, combiné à un mécanisme d'allocation rigide au départ, faisait courir le risque d'un dispositif trop lourd. Parmi les autres faiblesses, on peut citer le personnel insuffisamment motivé et formé des administrations locales chargées de la mise en œuvre.

Sources : OCDE (2006), « Workshop on the Use of Indicators for Effective Regional Development Policies: Lessons from OECD Country Cases », document de travail, GOV/TDPC/RD(2006)10 ; « Atelier sur l'usage des indicateurs pour des politiques de développement régional efficaces : enseignements à tirer de l'étude de plusieurs pays de l'OCDE ». Réunion des experts de l'OCDE, 28 novembre 2006 et atelier sur « The Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Policy », réunion des experts de l'OCDE, 17 septembre 2007.

Évaluation

Relations entre niveaux d'administration

En principe, les réglementations concernant les Fonds structurels sont arrêtées et mises en œuvre en partenariat entre les États membres et la Commission européenne. La mise en œuvre des Fonds structurels au niveau national doit, elle aussi, s'inscrire dans un partenariat entre les administrations centrales et les autorités régionales (autorités de gestion).

Dans le cas de la réserve de performance, il y a eu effectivement un partenariat entre l'UE et les États membres ; les propositions faites par la Commission européenne ont été débattues au niveau national, entraînant des révisions importantes de la proposition initiale de la Commission. Les régions n'ont pas directement participé au processus. Au niveau régional, la réserve de performance a été mise en œuvre après que les choix aient été faits, sans négociation en partenariat avec les autorités régionales.

La proposition initiale de la Commission était audacieuse, la réserve représentant 10 % du budget total des programmes, les programmes les plus performants recevant une allocation supplémentaire (de 10 à 20 %), les programmes performants une allocation supplémentaire de 10 %, et les programmes peu performants aucune ressource supplémentaire. Cette proposition a suscité de la part de différents États membres des critiques fondées sur différents arguments : une résistance générale à l'évaluation, le risque politique que représente une telle perte de ressources, des problèmes de faisabilité au niveau administratif et technique, le risque lié à l'incertitude du résultat, les problèmes soulevés si des comparaisons étaient faites au niveau européen, etc. (Aalbu et Bachtler, 1998).

Au bout du compte, la réserve a été réduite par rapport à la proposition initiale. Cela s'est traduit par moins de pression concurrentielle que prévu initialement et a permis aux pays de disposer d'une marge de manœuvre importante pour adapter le principe général du dispositif. Finalement, la réserve de performance a été fixée à 4 % (avec la possibilité de définir plusieurs niveaux selon les différents mécanismes d'allocation qui pouvaient être adoptés par les États membres). Il a été décidé que les comparaisons s'effectueraient à l'intérieur des pays et au sein d'un même « objectif » selon des modalités diverses, mais pas au niveau européen comme cela avait été proposé initialement.

Structure des incitations

La réserve de performance s'est élevée à 4 % du budget total des programmes (quote-part de l'UE et cofinancement national). Le volume de ressources disponibles destinées à être distribuées par l'intermédiaire de la réserve de performance s'est réparti en trois catégories (CCE, 2000e) :

1. 1 milliard EUR environ ou plus : Grèce, Espagne (objectif 1), Portugal, Allemagne (objectif 1) et Italie (objectif 1).
2. 100 à 150 millions EUR environ : Espagne (objectif 2), Irlande, Allemagne (objectif 2), Italie (objectif 2), France (objectifs 1 et 2) et le Royaume-Uni (objectifs 1 et 2).
3. Moins de 50 millions EUR : Danemark, les Pays-Bas, Belgique, Autriche, Finlande, Suède et Luxembourg.

Cette forte variation est liée aux différences de dimension des programmes.

Un aspect important de la distribution de la prime concerne le degré de concurrence lié à cette distribution. Les mécanismes d'allocation du dispositif de réserve de performance introduisaient une certaine concurrence puisque les programmes étaient comparés à l'intérieur des pays et des mêmes objectifs. Toutefois, comme il est indiqué plus haut, le projet original de la Commission européenne était d'encourager un degré de concurrence plus élevé entre les programmes en établissant des comparaisons paneuropéennes. En réalité, les

Tableau 5.2. Mécanismes utilisés par les États membres de l'UE pour déterminer la réserve de performance de l'UE

Autriche	Concurrence limitée aux priorités à l'intérieur de chaque Document unique de programmation (objectifs 1 et 2).
Belgique	Région wallonne : concurrence entre les mesures de chaque DUP. Région de Bruxelles : concurrence entre les mesures. Région flamande : concurrence entre les DUP.
Danemark	Concurrence entre les priorités à l'intérieur du DUP objectif 2.
Finlande	Concurrence entre tous les DUP à l'intérieur de chaque objectif.
France	Concurrence entre tous les DUP objectif 1 et entre les régions en déclin. Concurrence entre tous les DUP objectif 2.
Allemagne	Concurrence limitée aux priorités à l'intérieur de chaque DUP pour objectif 1 et de chaque DUP pour objectif 2.
Grèce	Concurrence entre tous les Programmes opérationnels.
Irlande	Concurrence entre les PO pour l'objectif 1 et entre les priorités pour les régions en déclin.
Italie	Concurrence entre tous les PO et DUC à l'intérieur de chaque objectif.
Pays-Bas	Concurrence entre les mesures pour le seul DUP pour l'objectif 1. Concurrence entre DUP pour l'objectif 2.
Portugal	Concurrence entre tous les programmes objectif 1. Concurrence entre les priorités pour Lisbonne et les régions en déclin de Vale do Tejo.
Espagne	Concurrence entre tous les programmes pour chaque objectif.
Suède	Concurrence entre tous les programmes pour chaque objectif.
Royaume-Uni	Angleterre : concurrence entre tous les programmes pour chaque objectif. Écosse et pays de Galles : concurrence entre les priorités pour les DUP objectif 1, et entre les PO pour l'objectif 2. Irlande du Nord, Gibraltar : concurrence entre les priorités dans le PO transitoire.

Source : CCE (2000e), « Performance Reserve: Analysis of the Situation in the Member States – Objectives 1 and 2 », Synthesis Report, DG Politique régionale, Unité d'évaluation, décembre, Bruxelles.

États membres ont adopté un large éventail de mécanismes d'allocation se caractérisant par des degrés divers de pression concurrentielle sur les programmes pour l'obtention de la réserve (voir tableau 5.2). Le résultat est que, dans le cadre des mécanismes adoptés, la pression concurrentielle a souvent été nettement moindre que ce qui avait été envisagé à l'origine.

L'examen de la réserve de performance et de sa mise en œuvre dans les États membres révèle que cet instrument n'a pas toujours été appliqué conformément à ce qui était l'intention de la Commission européenne lorsqu'elle a adopté ce mécanisme. En particulier, l'effet de récompense reposant sur l'évaluation des performances dans une optique concurrentielle a été dilué, voire éliminé dans bien des cas. En France, par exemple, l'instrument a été piloté au niveau central pour récompenser toutes les régions¹⁹. De nombreux pays ont procédé à des allocations au prorata, sans doute pour éviter les éventuels risques politiques liés à la publication des performances régionales. L'Italie est l'un des rares pays à avoir effectivement cherché à encourager l'effort par le biais de la concurrence et de la perspective d'une récompense supplémentaire.

Un élément important lors de la mise en place d'un système d'incitations est de s'assurer que la prime attribuée est proportionnelle à l'effort consenti pour réaliser les objectifs et qu'elle récompense véritablement l'« agent » responsable des bons résultats obtenus²⁰. Cette condition a été posée clairement par la Commission européenne, qui a recommandé de faire concorder les résultats obtenus et le niveau de la réserve allouée (CCE, 2000b ; CCE, 2003). Comme il est indiqué brièvement plus haut et comme on le montrera plus en détail ci-après, on s'est écarté de ce principe en ayant tendance à accepter une conformité de pure forme aux objectifs, ce qui a contribué à dissocier la réserve des performances effectives. Dans ce contexte, une incitation supplémentaire, qui aurait pu être l'élément de réputation lié à la réalisation des objectifs, a disparu, l'Italie faisant exception²¹.

Coûts

L'intention de la Commission européenne était que la mise en œuvre de la réserve de performance repose sur les données obtenues grâce aux systèmes de suivi existants et n'entraîne donc aucun coût supplémentaire (CEC, 2000b). Effectivement, la plupart des informations provenaient des systèmes de suivi créés en liaison avec la programmation des Fonds structurels. Toutefois, ces systèmes de suivi étaient des dispositifs complexes et onéreux au niveau de leur gestion, en termes de coûts directs et indirects.

En fait, le système de réserve de performance s'est avéré coûteux parce qu'il impliquait des coûts administratifs supplémentaires importants liés à la gestion du dispositif. À cet égard, les États membres et les régions ont souvent fait état des charges administratives supplémentaires que représentait la réserve de performance. Outre les coûts liés aux activités habituelles qu'impliquent la systématisation des procédures, l'analyse des données, l'établissement de rapports, etc., plusieurs éléments caractéristiques du système ont entraîné des coûts supplémentaires, le plus souvent au niveau des échanges d'informations. Par exemple, le processus de négociation qui s'est déroulé entre la Commission et les États membres lors de l'évaluation des performances à la fin de 2003 et au début de 2004 a été certainement lourd pour la Commission et les États membres²². D'autres sources de coûts indirects sont examinées plus loin.

Globalement, l'attente de la Commission, à savoir que la réserve de performance n'entraînerait pas de coûts supplémentaires, était sans doute optimiste. Mis à part quelques « protagonistes enthousiastes » comme l'Italie (voir encadré 5.4), de nombreux États membres ont considéré le mécanisme de la réserve de performance comme une charge supplémentaire.

Difficultés rencontrées

Choix des indicateurs

Lors de la mise en œuvre de la réserve de performance, les régions se sont souvent heurtées à des difficultés pour définir des indicateurs précis et mesurables. Parfois, l'utilité de certains indicateurs a été mise en cause. Les indicateurs financiers, en particulier, ont été considérés comme faisant double emploi avec l'objectif de la règle du dégagement d'office. Les indicateurs de gestion ont été jugés peu élaborés et trop faciles à atteindre. Les indicateurs d'efficacité, bien qu'utiles en principe, se sont souvent révélés difficiles à évaluer parce que le processus intervenait trop tôt dans la programmation. Des problèmes sont apparus également au niveau des objectifs, qui étaient en général peu ambitieux.

Diverses mesures ont été prises par les États membres pour améliorer la sélection des indicateurs. En France, la DIACT, l'autorité chargée de la gestion des Fonds structurels au niveau central, est intervenue pour améliorer le système d'indicateurs adopté par les programmes régionaux. Dans le cadre de l'évaluation de 2003 de la réserve de performance, la DIACT a demandé aux autorités de gestion régionales de revoir certains indicateurs qu'ils avaient intégrés dans les compléments de programmation et sélectionnés comme indicateurs pour la réserve de performance. Souvent ils n'étaient pas quantifiables ou pertinents (variation de PIB induite par les investissements du programme) et devaient être remplacés. La DIACT s'est efforcée également d'harmoniser les définitions des indicateurs et d'assurer une interprétation commune. Dans d'autres cas, on s'est efforcé de dégager un consensus sur les indicateurs et objectifs. Une autre solution a consisté à limiter le nombre d'indicateurs à une série d'indicateurs clés.

Manque de transparence et de flexibilité, et complexité du mécanisme

Les États membres ont fait part de leurs préoccupations quant au manque de souplesse du mécanisme. Dans certains pays, on a considéré la réserve de performance comme un instrument innovant, mais qui créait une incertitude dans la mesure où il fixait des règles qui risquaient d'être déconnectées de la réalité locale. Ces règles ont été considérées également comme difficiles à respecter et complexes à appliquer. Globalement, on a vu dans la complexité du mécanisme un inconvénient important.

La Commission européenne a exprimé ses inquiétudes quant à la diversité des méthodes utilisées pour évaluer les performances et procéder aux allocations. Elle a estimé que cette diversité provenait d'une définition insuffisamment précise des indicateurs, objectifs et mécanismes d'évaluation créés par les États membres au début du processus. Il aurait été souhaitable

de convenir d'indicateurs et de mécanismes à un stade précoce de la programmation et peut-être de manière plus coordonnée entre les États membres (CCE, 2004a).

Le fait que les États membres mettaient en œuvre le mécanisme très différemment allait à l'encontre de l'objectif de transparence de la Commission européenne. Au niveau de l'UE, il s'avérait difficile de procéder à une évaluation comparative globale de la performance des États membres, contrairement à ce qui avait été envisagé initialement.

Conformité de pure forme

En première analyse, on notera que les objectifs fixés ont été en général réalisés. À l'échelle européenne, quasiment 80 % des programmes de l'objectif 1 (93 au total) ont obtenu des allocations de la réserve et cela a été le cas pour tous les programmes de l'objectif 2 (CCE, 2004a). On pourrait dès lors considérer que les objectifs étaient fixés de manière réaliste et que les administrations (ou une majorité d'entre elles) ont réussi à réaliser les objectifs de la réserve, c'est-à-dire créer les conditions permettant de programmer et dépenser efficacement les Fonds structurels. Mais, on pourrait aussi expliquer de si bonnes performances par des objectifs trop modestes.

Pour renforcer la fixation des objectifs, la Commission européenne a proposé de prendre comme référence l'expérience internationale. Cette approche pouvait être intéressante dans le cas où les objectifs étaient fixés trop bas à cause d'un manque d'expérience ou d'expertise. Ceci étant, si la fixation d'objectifs était déterminée par des considérations politiques ou dans un souci d'égalité d'accès à la prime en évitant toute discrimination entre les régions, l'évaluation comparative présentait des avantages limités. C'est l'illustration d'un inconvénient majeur de la réserve de performance, qui peut être interprétée et mise en œuvre de manière formaliste. La conformité peut être respectée sur un plan purement administratif. Cette conformité de pure forme avec les objectifs représente une source potentielle de coûts d'opportunité.

Avantages

La réserve de performance a pu faire progresser son objectif, qui était d'inciter au renforcement des capacités dans l'optique de bonnes pratiques de gestion. Elle a poussé les régions à faire en sorte que des fonds alloués soient dépensés, que des évaluations soient réalisées (en temps voulu) et que des systèmes de suivi et de contrôle financier soient mis en place. Elle a également rendu la sélection des projets plus transparente.

Le fait que ce mécanisme ait contribué à améliorer le partenariat entre la Commission et les États membres, ou au moins à explorer les possibilités de dialogue, est un autre résultat positif. La Commission européenne a

effectivement félicité les États membres pour leur « attitude positive » envers cette nouvelle approche reliant l'allocation de ressources à la performance (CCE, 2004a). Finalement, le mécanisme n'a quand même pas été reconduit sous une forme obligatoire pour la période suivante de programmation. Ceci étant, les États membres ont appris à quels domaines il fallait accorder une attention particulière pour que la mise en œuvre des stratégies de développement régional soit plus efficace. Par conséquent, même si des indicateurs ou des objectifs adaptés n'ont pas toujours été sélectionnés, un processus d'apprentissage a été déclenché et certaines questions ont retenu toute l'attention des décideurs. Le fait de se rendre compte que les indicateurs et la fixation d'objectifs posaient souvent des difficultés a encouragé la Commission européenne à proposer des orientations et des références plus claires. Certains éléments témoignent de répercussions au niveau national (en France, la prise de conscience qu'il était nécessaire de simplifier et de définir des orientations et des indicateurs plus stables s'est renforcée).

D'une manière générale, c'est dans le domaine de l'apprentissage que le principal résultat de la réserve de performance se mesure le mieux. Même parmi les responsables les plus réticents chargés de sa mise en œuvre, la réserve de performance a fait prendre davantage conscience des éléments qui ont un rôle important à jouer dans une programmation efficiente et efficace des politiques, par exemple le bon fonctionnement des systèmes de suivi et la nécessité de disposer de systèmes d'indicateurs rationnels et gérables avec des objectifs réalistes et contraignants.

Perspectives

Pour la période de programmation 2007-13, des changements majeurs sont intervenus dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE. Les procédures ont été simplifiées et ont continué d'être décentralisées. Un nouveau cadre de planification a été proposé dans lequel les États membres sont davantage responsables de la conception et de la gestion des programmes ainsi que du contrôle financier²³.

C'est vrai également pour le suivi et l'évaluation. La Commission a proposé un cadre d'évaluation plus souple, afin de développer son utilisation stratégique. Entre les évaluations prévues *ex ante* et *ex post*, des évaluations doivent avoir lieu sur une base « permanente ». La relation entre évaluation et suivi doit être renforcée puisque des évaluations seront lancées à partir de données de suivi révélant un écart par rapport aux objectifs *ex ante*. Cela devrait permettre une activité d'évaluation plus stratégique et plus axée sur les besoins que le dispositif antérieur d'évaluation à mi-parcours, soumis à la contrainte d'un calendrier rigide.

D'autres changements sont à noter. Premièrement, le nouveau dispositif de suivi et d'évaluation est juridiquement moins contraignant pour la période de programmation 2007-13 que pour la période 2000-06²⁴. C'est la réponse à la remarque des États membres selon laquelle l'ancien système était trop complexe et contraignant. Alors que certains interprètent cette évolution comme une perte d'influence de l'UE dans ce domaine, d'autres laissent entendre que cela ouvre la voie à un dialogue plus ouvert et à un partenariat plus étroit entre la Commission et les États membres. Deuxièmement, la règle N + 2 est prorogée dans une formule légèrement plus souple pour la nouvelle période de programmation. La période de référence, en particulier, est portée à trois ans pour les États membres qui ont un PIB inférieur à 85 % de la moyenne de l'UE²⁵. Enfin, la réserve de performance n'est pas obligatoire pour la période de programmation 2007-13. Elle constitue désormais une option proposée aux États membres et est plafonnée à 3 % des ressources budgétaires initiales²⁶. Seule la Pologne a envisagé d'appliquer ce système en liaison avec la programmation des Fonds structurels. L'Italie a adopté un nouveau mécanisme de réserve de performance, financé sur des ressources nationales (bien qu'il couvre les programmes cofinancés par les Fonds structurels).

Conclusions

À première vue, la réserve de performance semble avoir eu certains avantages, mais elle a aussi alourdi les charges administratives pour les États membres. Les éléments à ce sujet sont fragmentaires et différents selon les États membres, mais une vue d'ensemble donne l'impression que les coûts à court terme peuvent l'avoir emporté sur les avantages. C'est ce que laisse penser du moins le fait qu'on n'a pas adopté, de manière générale, un mécanisme de réserve de performance, même sous une forme différente, pour la période de programmation actuelle. On peut avancer différentes explications. Premièrement, imposer une approche de ce type à un groupe aussi différencié que l'UE est extrêmement difficile en l'absence d'un fort soutien politique. Deuxièmement, le manque d'empressement des États membres à introduire une discrimination entre les régions basée sur la performance a sans doute été sous-évalué. Enfin, une familiarisation insuffisante avec les techniques des mécanismes d'incitation axés sur la performance et une réticence persistante envers les activités d'évaluation ont constitué d'autres obstacles à la mise en œuvre de la réserve de performance.

Cette appréciation reflète le point de vue des États membres, qui a tendance à dissimuler les effets positifs plus généraux du mécanisme. La réserve de performance n'est pas parvenue à réaliser une évaluation précise des performances au niveau de l'UE, mais elle a eu le mérite de créer des effets importants d'apprentissage, même dans les pays où elle suscitait les critiques les plus virulentes. La réserve de performance a contribué à une prise de

conscience et à un renforcement des capacités nationales et régionales pour la gestion des Fonds structurels, en particulier, et des politiques régionales, en général. L'importance du suivi et de l'évaluation ainsi que la nécessité d'améliorer les systèmes de suivi sont des préoccupations désormais largement partagées, que l'exercice de la réserve de performance a contribué à consolider. La réserve de performance a constitué une expérience d'apprentissage en ce qui concerne la sélection des indicateurs et des objectifs et la façon de relier des incitations clairement définies à des indicateurs. Enfin, il faut garder à l'esprit le contexte plus large du cadre du suivi et de l'évaluation de la période de programmation 2000-06 pour se prononcer utilement sur la réserve de performance. Ensemble, la réserve de performance et l'évaluation à mi-parcours (et, dans une moindre mesure, la règle du dégageant d'office) ont eu des effets synergiques et ont contribué à l'apprentissage en général.

Notes

1. Les objectifs sont définis de manière soit géographique, soit fonctionnelle. Par exemple pour la période de programmation 2000-06, les régions de l'objectif 1 sont des régions qui ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE alors que les régions de l'objectif 2 sont des régions industrielles en déclin ou nécessitant une restructuration, et les programmes de l'objectif 3 sont destinés à combattre le chômage structurel.
2. Voir le chapitre 3 du règlement du Conseil 1260/1999.
3. Article 41 du règlement du Conseil 1260/1999.
4. Article 42 du règlement du Conseil 1260/1999.
5. Article 43 du règlement du Conseil 1260/1999.
6. Conformément au document de travail n° 8, l'évaluation à mi-parcours devait également couvrir les indicateurs d'efficacité.
7. Par exemple, la France fait valoir que l'évaluation à mi-parcours était trop précoce.
8. L'article 31.2 du règlement du Conseil 1260/1999 prévoit que « La part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a pas été présentée à la Commission (...) à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement (...) est déagée d'office par la Commission ».
9. La règle N + 2 était appliquée au niveau des programmes ou des fonds, pas aux niveaux inférieurs des mesures ou sous-mesures, ce qui ouvrait une possibilité de fongibilité.
10. Sauf indication contraire, beaucoup d'éléments utilisés dans les sous-sections sont issus du CCE (2004a), « Rapport sur la réserve de performance et l'évaluation à mi-parcours dans les régions de l'objectif 1 et de l'objectif 2 », DG Politique régionale, 27 juillet, Bruxelles. Autre source d'information utilisée : Polverari, L., J. Bachtler et R. Michie (2003), « Taking Stock of Structural Fund Implementation: Current Challenges and Future Opportunities », IQ-Net Thematic Paper, vol. 12(1).

11. Voir l'article 44 du règlement du Conseil 1260/1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, *Journal Officiel*, L161, 26 juin 1999.
12. Le système ne s'appliquait ni aux initiatives communautaires ni aux actions innovantes (des Fonds structurels).
13. Conformément au document de travail n° 4, « la valeur prévisionnelle donnée à chaque indicateur peut être considérée comme la norme de performance à atteindre. S'il y a, à mi-parcours, équivalence entre la valeur de l'indicateur de performance et cette norme, le degré de performance est de 100 %, pour l'indicateur en question. Une intervention à mi-parcours sera alors considérée comme performante si, pour chacune des trois familles de critères, les indicateurs de performance de l'intervention atteignent un niveau agréé comme, par exemple, 75 % ou plus de leur norme correspondante » (CCE, 2000b).
14. L'idée initiale concernant la création d'une réserve était de l'attribuer au niveau communautaire, afin de créer une concurrence ouverte implicite entre les États et les régions.
15. Par exemple, le document de travail n° 4 insiste sur le fait que les spécificités institutionnelles (comme la structure fédérale) doivent être prises en considération lors de la conception du dispositif de réserve de performance au niveau national (CCE, 2000b).
16. Deux pays ont ajouté au dispositif de l'UE une réserve « nationale » : l'Italie (proposant de mettre de côté un montant supplémentaire de 6 %) et le Portugal (2.6 %).
17. Sauf le programme d'assistance technique pour la France qui n'était pas inclus dans l'exercice de la réserve de performance dès le début.
18. Dont le programme opérationnel assistance technique, qui était exclu à l'avance.
19. Il est intéressant de noter que la région à laquelle a été attribuée la part la plus faible de la réserve de performance était l'Alsace. Pourtant elle fait l'objet d'une expérience pilote dans laquelle le Conseil régional (par conséquent pas un service « déconcentré » de l'État comme dans les autres régions) est l'autorité de gestion chargée de la distribution des Fonds structurels.
20. En fait, ce n'est pas si indépendant de la forme de l'incitation, puisqu'une récompense quantitative rend plus simple la vérification de ce principe de proportionnalité.
21. L'élément de réputation lié à la mise en œuvre de la réserve de performance de l'UE a probablement beaucoup bénéficié de l'élément de réputation lié au dispositif national.
22. Par exemple, certains États membres n'ont pas fourni d'informations complètes à la Commission au début de la période d'examen, et cela a nécessité des efforts de coordination supplémentaires.
23. Pour la période de programmation 2007-13, voir le règlement du Conseil 1083/2006 du 11 juillet 2006, qui énonce les dispositions générales pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, L.210, 31 juillet 2006.
24. Voir les articles 47, 48, 49 du règlement du Conseil 1083/2006.
25. Voir l'article 7 du règlement du Conseil 1083/2006. Cela vaut pour les 12 États membres les plus récents, ainsi que pour la Grèce et le Portugal jusqu'en 2010.
26. Voir l'article 50 du règlement du Conseil 1083/2006.

Bibliographie

- Aalbu, H. et J. Bachtler (1998), « Options for a Technically Feasible Performance Reserve Scheme », Nordregio WP, n° 4.
- Anselmo, I., M. Brezzi, L. Raimondo et F. Utili (2006), « Structural Funds Performance Reserve Mechanism in Italy in 2000-06 », ministère de l'Économie, Département de la politique de développement.
- CCE (2000a), « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : Une méthodologie indicative », *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 3, CE, Bruxelles.
- CCE (2000b), « Mise en œuvre de la réserve de performance », *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 4, CE, Bruxelles.
- CCE (2000c), « Mise à jour de l'évaluation à mi-parcours des interventions des Fonds structurels », *Période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 8, CE, Bruxelles.
- CCE (2000d), « Mise à jour de l'évaluation à mi-parcours des interventions des Fonds structurels », *Période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 9, CE, Bruxelles.
- CCE (2000e), « Performance Reserve: Analysis of the Situation in the Member States – Objectives 1 and 2 », Synthesis Report, DG Politique régionale, Unité d'évaluation, décembre, Bruxelles.
- CCE (2003), « Preparation for the Allocation of the Performance Reserve », document des services de la Commission à l'attention des membres du CDRR, 16 octobre.
- CCE (2004a), « Rapport sur la réserve de performance et l'évaluation à mi-parcours dans les régions de l'objectif 1 et de l'objectif 2 », DG Politique régionale, 27 juillet, Bruxelles.
- CCE (2004b), « The Mid-Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions – Growing Evaluation Capacity: Final Report », DG Politique régionale, Unité d'évaluation – REGIO.C.2, novembre.
- CCE (2006), « Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide », projet de document de travail.
- CNASEA (2006), « Note relative à la "Méthodologie de calcul de la réserve de performance" ».
- Communication de la Commission (2003a), Sur la simplification, la clarification, la coordination et la flexibilité de la gestion des politiques structurelles, C(2003)1255, 25 avril.
- Communication de la Commission (2003b), Les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion « Orientations indicatives révisées », COM(2003)499, 25 août.
- DIACT (2006), « Note relative à l'attribution de la réserve de performance – programmes objectif 2 et objectif 1 soutien transitoire France 2000/2006 ».
- Evalsed (n.d), Glossaire en ligne http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm.

- Gruppo Tecnico per il monitoraggio della riserva di premialità del 4 % (Technical Group for Monitoring the Performance Reserve at 4 %) (2001), « I Relazione annuale all'Autorità di gestione del QCS sul monitoraggio della riserva di premialità del 4 % » (rapport annuel), août 2001.
- Gruppo Tecnico per il monitoraggio della riserva di premialità del 4 % (Technical Group for Monitoring the Performance Reserve at 4 %) (2002), « II Relazione annuale all'Autorità di gestione del QCS sul monitoraggio della riserva di premialità del 4 % - anno 2001 » (rapport annuel), mars 2002.
- Gruppo Tecnico per il monitoraggio della riserva di premialità del 4 % (Technical Group for Monitoring the Performance Reserve at 4 %) (2003), « III Relazione annuale all'Autorità di gestione del QCS sul monitoraggio della riserva di premialità del 4 % - anno 2002 » (rapport annuel), avril 2003.
- Inforegio (n.d.), Glossaire en ligne http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/glossary_en.htm.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances) (2004), Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 (Cadre communautaire d'appui 2000-2006).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement, Unité d'évaluation) (2000), QCS Obiettivo 1 2000-2006 Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4 % Novembre (modificato marzo 2002) (Cadre communautaire d'appui, Critères d'attribution de la réserve de performance).
- OCDE (2006), « Workshop on the Use of Indicators for Effective Regional Development Policies: Lessons from OECD Country Cases », document de travail, GOV/TDPC/RD(2006)10.
- Polverari, L., J. Bachtler et R. Michie (2003), « Taking Stock of Structural Fund Implementation: Current Challenges and Future Opportunities », IQ-Net Thematic Paper, vol. 12(1).
- Polverari, L., S. Davies et R. Michie (2004), « Programmes at the Turning Point - Challenges, Activities and Developments for Partner Regions: September 2003-March 2004 », IQ-Net Thematic Paper, vol. 14(1).
- Règlement du Conseil (1999) portant dispositions générales sur les Fonds structurels, 1260/1999, 21 juin.
- Règlement du Conseil (2006), portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, 1083/2006, 11 juillet, L.210, 31 juillet 2006.
- Taylor, S., J. Bachtler et L. Polverari (2001), « Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Fund Programming », IQ-Net Paper.
- UVAL (2006), « Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-06 - Riserva Comunitaria del 4 %, riserva nazionale del 6 % », *Materiali Uval*, n° 9.

ANNEXE 5.A1

Tableau 5.A1.1. Indicateurs de la réserve de performance adoptés par l'Italie et la France

Critères et indicateurs	Description (recommandée par l'UE)	Adoptés par l'Italie	Adoptés par la France
Critères d'efficacité			
Réalisations physiques	Comparaison des valeurs obtenues avec celles escomptées pour un groupe de mesures (couvrant au moins la moitié de la valeur du programme).	Objectif prédéfini pour comparer les valeurs obtenues avec celles escomptées pour un groupe de mesures couvrant au moins 50 % de la valeur du programme. Au moins 80 % des valeurs escomptées sont atteintes.	Les autorités de gestion choisissent les indicateurs. 80 % des objectifs prédéfinis atteints pour une série d'indicateurs de réalisations correspondant à au moins 50 % du coût total du programme.
Résultats	Comparaison des valeurs obtenues avec celles escomptées pour les résultats en matière d'emploi (emploi temporaire/permanent créé ou maintenu) ou employabilité des groupes cibles.	<i>L'Italie n'utilisait pas d'indicateur de résultats. Les résultats étaient considérés comme trop difficiles à mesurer.</i>	Les autorités de gestion sélectionnent des indicateurs. 80 % des objectifs prédéfinis atteints pour une série d'indicateurs de réalisations correspondant à au moins 50 % du coût total du programme.
Critères de gestion			
Qualité du système de suivi	Valeur en pourcentage des mesures du programme couverte par des données annuelles financières et de suivi comparée aux objectifs.	Introduction d'un système d'indicateurs et de procédures de suivi répondant à des normes convenues au niveau national et garantissant la disponibilité de données financières, physiques et procédurales à compter de janvier 2001. Transmission de données à des dates limites précisées (trimestriellement).	Au moins 80 % des indicateurs représentant 80 % du budget total du programme font l'objet d'un suivi.
Qualité du contrôle financier	Valeur en pourcentage des dépenses couvertes par des données annuelles financières et de suivi comparée aux objectifs.	Amélioration du système de contrôle par rapport au modèle proposé dans le Cadre communautaire d'appui et en conformité avec REG.438/99. Contrôles effectués sur 5 % des interventions réalisées à la fin 2003.	Contrôles effectués sur 5 % des dépenses à la fin 2003.
Qualité des systèmes de sélection de projets	Valeur en pourcentage des engagements correspondant à des projets sélectionnés en fonction de critères de sélection définis ou par l'intermédiaire d'analyses coût-avantage comparée aux objectifs.	(Optionnel) Demande de procédures de sélection fondées sur des études de faisabilité (60 % des engagements concernant des projets de plus de 5 millions EUR), sur des critères favorisant la viabilité écologique (50 % des axes les plus sensibles) et égalité des chances (30 %).	La « Qualité de la sélection des projets » a été remplacée par un indicateur de « programmation » qui correspondait au temps nécessaire pour traiter les projets. Les demandes concernant les projets devaient être traitées en trois mois (délai respecté dans 80 % des cas).

Tableau 5.A1.1. **Indicateurs de la réserve de performance adoptés par l'Italie et la France (suite)**

Critères et indicateurs	Description (recommandée par l'UE)	Adoptés par l'Italie	Adoptés par la France
Qualité du système d'évaluation	Existence d'une évaluation intermédiaire indépendante de qualité (selon des normes de qualité prédéfinies).	Nomination d'un évaluateur indépendant le 31 décembre 2001 et définition de « Conditions de référence » répondant aux normes nationales. <i>Indicateur supplémentaire (optionnel) : système d'analyse de la qualité du marché du travail</i> Définition au 31 décembre 2001 d'un système d'analyse des aspects les plus importants du marché du travail et des effets sur l'emploi des interventions mises en place par l'autorité de gestion ; diffusion des résultats.	Présentation d'un rapport d'évaluation à mi-parcours.
Critères financiers			
Absorption des fonds	Pourcentage des dépenses réglées ou recevables en relation avec les engagements annuels (normes : dépenses correspondant à 100 % des engagements des deux premières années).	Réalisation en septembre 2001 de dépenses déclarées liées aux engagements pour 2000 et 2001.	Paiement de 100 % des engagements pour 2000 et 2001.
Effet de levier	Pourcentage des ressources du secteur privé effectivement versées comparé aux objectifs	<i>Partenariat public-privé</i> Mise en œuvre d'au moins quatre dispositifs de partenariats public-privé pour le financement de projets en 2002.	80 % des dépenses prévues par des acteurs privés effectivement réalisées.

Source : Commission européenne (n.d.), « Mise en œuvre de la réserve de performance », *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 4, publié par la Direction générale XVI Politique régionale et cohésion, coordination et évaluation des interventions ; DIACT (2006), Note relative à l'attribution de la réserve de performance – programmes objectif 2 et objectif 1 soutien transitoire France 2000/2006 ; Anselmo, I., M. Brezzi, L. Raimondo et F. Utili (2006), « Structural Funds Performance Reserve Mechanism in Italy in 2000-2006 », ministère de l'Économie, Département de la politique de développement.

PARTIE II

Chapitre 6

La réserve de performance nationale en Italie

L'Italie est un exemple national unique dans l'utilisation d'incitations explicites en vue d'améliorer la performance de la politique régionale de développement. Durant la période de programmation 2000-06 pour les Fonds structurels de l'Union européenne, l'Italie a étendu et renforcé la logique de réserve de performance européenne en adoptant une réserve de performance nationale qui vise à promouvoir la modernisation de l'administration publique. Ce chapitre étudie la mise en œuvre de cette réserve de performance, les indicateurs associés et le système actuellement en place pour la période 2007-13.

Introduction

L'Italie opère, depuis les années 90, une vaste refonte de son approche traditionnelle de la politique de développement régional. Le changement concerne non seulement les principes fondamentaux, mais aussi les mécanismes de mise en œuvre des politiques. Plus particulièrement, la tendance à décentraliser au profit des niveaux d'administration inférieurs a nécessité de nouvelles modalités de coordination entre un nombre d'acteurs de plus en plus important dans le domaine du développement régional. Dans ce contexte, l'Italie a opté pour une approche de la planification et des dépenses axée sur les résultats, dans un souci d'efficience et d'efficacité. Le mécanisme communautaire de la réserve de performance, en particulier, mis au point pour la période de programmation des Fonds structurels de 2000-06, a été considéré comme une approche susceptible d'améliorer la qualité des dépenses sur fonds publics. Ce mécanisme consistait à mettre de côté 4 % des crédits budgétaires affectés et à les répartir entre les programmes qui remplissaient différents objectifs. Les décideurs à l'échelon national escomptaient un effet positif de ce mécanisme et ont donc fait le choix de compléter l'initiative communautaire par une réserve de performance nationale distincte. La réserve nationale mettait de côté 6 % supplémentaires des Fonds structurels attribués aux régions de l'objectif 1 pour la période 2000-06. On attendait de la combinaison de ces deux mesures une amélioration de la qualité du processus de programmation et de l'efficacité des investissements publics.

La présente étude de cas se concentre sur la composante nationale de la réserve de performance. Tout d'abord, ce mécanisme est replacé dans le contexte plus général des politiques de développement régional en Italie. Après une description du mécanisme de la réserve de performance nationale, une évaluation en termes de coûts et avantages est présentée. L'étude évoque en conclusion l'évolution que connaîtra le système d'indicateurs de performance au cours de la période de programmation actuelle des Fonds structurels.

Contexte : la politique de développement régional en Italie

La meilleure façon de bien cerner la mise en œuvre du mécanisme italien de réserve de performance nationale est de l'appréhender dans le contexte plus vaste des politiques de développement régional. Il s'inscrit dans l'évolution des années 90, marquées par une décentralisation progressive des compétences en faveur des niveaux d'administration inférieurs, considérés comme étant mieux

positionnés pour mobiliser les acteurs locaux (Viesti et Prota, 2004). La concurrence et le partenariat sont les éléments caractéristiques des relations entre les différents échelons d'administration, dont les fonctions sont de plus en plus différenciées (Brezzi et al., 2008). Les différents acteurs sont :

- l'UE, qui fixe les principaux objectifs et les règles générales ;
- l'administration centrale, qui interprète les objectifs et les règles communautaires, les adapte au contexte national et suit leur mise en œuvre et les progrès accomplis ;
- les régions, qui reçoivent la majeure partie des fonds alloués et sont responsables de la sélection et du financement des projets ainsi que de leur suivi et mise en œuvre ; et
- les administrations locales, qui rassemblent les acteurs locaux et les mobilisent autour des projets.

Au cours de la période de programmation 2000-06, le document de programmation donnait des orientations sur les politiques de développement régional à mettre en œuvre dans les régions du Sud de l'Italie les moins favorisées. Le Cadre communautaire d'appui pour les régions éligibles à l'objectif 1 financé par les Fonds structurels de l'UE (et son précurseur le Programme de développement pour le « Mezzogiorno ») reposait sur l'hypothèse qu'il était possible de favoriser le développement en exploitant des ressources locales sous-utilisées et en suscitant des attentes positives et des réalisations « autoproductrices ». Cette stratégie supposait également que les niveaux d'administration inférieurs étaient mieux positionnés pour mobiliser les acteurs locaux considérés comme détenteurs des connaissances requises pour décider et mettre en œuvre les initiatives des pouvoirs publics. En même temps, cette dispersion des connaissances nécessitait un degré élevé de coopération verticale et horizontale entre les acteurs tant privés que publics.

Le mécanisme de réserve de performance nationale a été élaboré dans ce contexte. S'inspirant du système d'incitation de l'UE axé sur les performances introduit durant la période de programmation 2000-06, il faisait partie d'un système plus large de suivi et d'évaluation des Fonds structurels¹. Le mécanisme de réserve de performance de l'UE avait pour but de garantir une meilleure gestion des programmes et des dépenses plus efficaces. Le mécanisme italien allait plus loin ; il renforçait et élargissait le raisonnement de l'UE en ce sens qu'il encourageait la modernisation d'administration publique et la création de cadres réglementaires au niveau régional dans différents domaines. Les mécanismes de réserve de performance consistaient, dans les deux cas, à mettre de côté une réserve prélevée sur le budget d'un programme et à la distribuer uniquement si certains objectifs précis étaient atteints. Alors que la réserve de l'UE s'élevait à 4 % du budget d'un programme, la réserve nationale représentait 6 % supplémentaires du budget du programme concerné.

Par ailleurs, tandis que la réserve de performance de l'UE s'appliquait à tous les programmes financés par des Fonds structurels (au titre des objectifs 1, 2 et 3), la réserve de performance nationale ne s'appliquait qu'aux programmes opérationnels du Cadre communautaire d'appui concernant les régions éligibles à l'objectif 1. Sept régions du Sud de l'Italie comptaient parmi les bénéficiaires des Fonds structurels de l'UE pour les régions de l'objectif 1 durant la période 2000-06. Il y avait donc sept programmes opérationnels régionaux et sept programmes opérationnels nationaux².

Globalement, la période de programmation des fonds structurels 2000-06 a fortement contribué à encourager la mesure des performances en Italie. L'expérience acquise en matière de gestion des performances était très modeste avant l'adoption de la réserve de performance en 1999-2000. Ensuite au cours de la période 2000-06, les règlements concernant les Fonds structurels ont imposé des mécanismes comme la règle du dégageant d'office, la réserve de performance et la procédure d'évaluation à mi-parcours, qui avaient tous pour but d'évaluer différents aspects de la performance des programmes³. Dans ce contexte, l'Italie a décidé d'appliquer également une réserve de performance nationale (étendant le mécanisme communautaire de récompense monétaire explicite de la performance) ainsi que deux autres mesures impliquant une utilisation « plus souple » des indicateurs de performance, faisant appel à des « indicateurs de contexte » et à des « variables de rupture »⁴. Cette plus grande souplesse n'impliquait pas de récompenses financières explicites.

La réserve de performance nationale italienne

La réserve de performance nationale italienne était destinée à avoir des effets durables sur la gouvernance régionale. Ses objectifs spécifiques étaient les suivants :

1. Encourager une amélioration institutionnelle grâce à la modernisation de l'administration publique et à la diffusion de l'innovation institutionnelle nécessaire pour accélérer et les décisions de dépenses financées par les Fonds structurels et en accroître l'efficacité.
2. Promouvoir et anticiper les réformes dans certains secteurs primordiaux afin d'atteindre les objectifs de développement prévus dans le Cadre communautaire d'appui.
3. Contrebalancer la contrainte d'exécution rapide des dépenses financées par les Fonds structurels, due à la règle de dégageant d'office⁵, en incitant à la sélection et à l'organisation de projets plus complexes et de plus grande qualité.

Les objectifs de la réserve de performance nationale allaient au-delà de la stricte mise en œuvre des Fonds structurels. Le but était de renforcer la capacité de l'administration à adopter des réformes et simplifier les procédures, à mettre

en œuvre les structures et processus administratifs et organisationnels (renforcement des capacités) indispensables pour améliorer la qualité des projets, et à concentrer les ressources sur un nombre limité d'objectifs. Les principaux acteurs qui ont participé à la mise en œuvre de la réserve de performance nationale ont été notamment le Département des politiques de développement (DPS) du ministère de l'Économie, l'Unité d'évaluation de ce département (UVAL) et les autorités de gestion régionales.

Catégories d'indicateurs de performance

La réserve de performance nationale comportait le suivi de 12 indicateurs au total, regroupés en trois catégories correspondant aux trois objectifs de la réserve. Les indicateurs visaient à répondre à des objectifs intermédiaires d'amélioration de l'efficacité de l'administration publique et de meilleure qualité des dépenses publiques. Ces trois catégories étaient les suivantes : l'amélioration institutionnelle, l'intégration et la concentration.

- **Amélioration institutionnelle** : Dix indicateurs, répartis en deux catégories, étaient utilisés au niveau régional pour évaluer les différents aspects de l'amélioration institutionnelle. L'une des deux catégories incluait des indicateurs destinés à mesurer la capacité à adopter des réformes et simplifier l'administration publique et à étayer la mise en œuvre de la stratégie présentée dans le Cadre communautaire d'appui. La deuxième catégorie concernait essentiellement l'application des procédures administratives et organisationnelles qui devaient accélérer les dépenses et en accroître l'efficacité. Une dernière catégorie était liée à la mise en œuvre de réformes sectorielles. La catégorie de l'amélioration institutionnelle, comprenait quatre indicateurs qui concernaient l'administration centrale (ils correspondent aux indicateurs A.1, A.2, A.3 et A.4 du tableau 6.1).
- **Intégration** : La catégorie de l'intégration ne comprenait qu'un seul indicateur s'appliquant aux administrations régionales et concernant l'intégration territoriale des projets. Cet indicateur concernait l'importance des « projets territoriaux intégrés ». L'administration centrale disposait d'un seul indicateur correspondant à cette catégorie, qui reflétait l'intégration des stratégies nationale et régionale à travers la réalisation d'accords négociés entre différents niveaux d'administration.
- **Concentration** : La dernière catégorie ne comprenait également qu'un seul indicateur, portant sur la concentration des ressources financières. L'indicateur choisi représentait la capacité d'un programme opérationnel à concentrer des ressources financières sur un nombre limité de mesures appliquées uniquement au niveau régional. L'administration centrale ne disposait d'aucun indicateur s'appliquant à cette catégorie.

Tableau 6.1. Indicateurs et objectifs destinés aux régions dans le cadre de la réserve de performance nationale italienne

Critères	Indicateur	Objectif	Points
A. Amélioration institutionnelle			35
Mise en œuvre de la législation nationale encourageant le processus de réforme d'administration publique	A.1. Délégation de responsabilités de gestion (décret-loi n° 29/93)	Adoption du décret 29/93 et évaluation des gestionnaires pour l'année 2002.	3.5
	A.2. Création et mise en œuvre d'une unité interne de contrôle de gestion (décret-loi n° 286/99)	Création et preuve de l'activité de l'unité interne de contrôle de gestion.	3.5
	A.3. Création des unités d'évaluation régionales et centrales (L. 144/99)	Création de l'unité d'évaluation en avril 2001, nomination du directeur et des experts en juillet 2001.	3.5
Mise au point et application de l'innovation organisationnelle et administrative permettant d'accélérer et d'exécuter efficacement les dépenses financées par les Fonds structurels	A.4. Développement de la société de l'information dans l'administration publique	Transmission de données concernant au moins 60 % des dépenses totales.	3.5
	A.5. Mise en œuvre de guichets uniques	Au moins 80 % de la population régionale couverte par des guichets uniques et au moins 90 % des documents traités dans les délais.	3.5
Exécution de mesures visant à mettre en œuvre des réformes sectorielles	A.6. Mise en œuvre de services publics de l'emploi	Au moins 50 % de la population régionale couverte par les services de l'emploi.	3.5
	A.7. Préparation et approbation de documents de programmation du territoire et des espaces naturels	Répondre aux critères régionaux de programmation du territoire et des espaces naturels.	3.5
	A.8. Concession ou gestion par un opérateur privé-public de services intégrés de l'eau (L. 36/94)	Approbation de la concession ou gestion par un opérateur privé-public de services intégrés de l'eau.	3.5
	A.9. Mise en œuvre des mesures concernant les déchets urbains solides à l'intérieur de zones de service optimales	Choix du mode de gestion et sa mise en œuvre à l'intérieur de zones de service optimales.	3.5
	A.10. Création et performance opérationnelle des agences régionales pour l'environnement	Nomination du directeur de l'agence et approbation des règles de gestion et de l'affectation des ressources et du personnel.	3.5
B. Intégration			15
Mise en œuvre de projets territoriaux intégrés	B.1. Incidence des engagements liés à des projets territoriaux intégrés sur le volume total de ressources budgétisées pour les projets territoriaux intégrés dans le programme opérationnel	Incidence des engagements et dépenses liés à des projets territoriaux intégrés sur le volume total de ressources budgétisées pour les projets territoriaux intégrés du programme opérationnel plus importante que la moyenne pour l'ensemble des régions.	15
C. Concentration			10
Concentration des ressources financières	C.3. Concentration des ressources financières sur un nombre limité de mesures	Concentration des ressources financières sur un nombre de mesures plus faible que la moyenne pour l'ensemble des régions.	10
Total (A + B + C)	Nombre d'indicateurs : 12		60

Sources : UVAL (2006), « Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-06 – Riserva Comunitaria del 4 %, Riserva Nazionale del 6 % » (Structural Funds 4 % and National 6 % Performance Reserve), Materiali UVAL, n° 9 ; Brezzi, M., L. Raimondo et F. Utili (2008), « Using Performance Measurement and Competition to Make Administrations Accountable: The Italian Case », in P. de Lancer Julnes et al. (éd.) (2007), *International Handbook of Practice-based Performance Management*, Sage Publications, Inc.

Globalement, 12 indicateurs s'appliquaient aux régions (tableau 6.1) et cinq à l'administration centrale. Un système de pondération était appliqué pour déterminer l'importance relative de chaque indicateur dans la mesure de la performance qui déterminait la prime attribuée. La quote-part de l'« amélioration institutionnelle » (dix indicateurs) était de 58 %, celle de « l'intégration » (un seul indicateur) de 25 % et celle de « la concentration » (un seul indicateur) de 17 %.

La sélection des indicateurs a fait l'objet de négociations entre les autorités centrales et régionales de gestion des programmes soumis à la réserve de performance nationale. Le but était de garantir la transparence et de s'assurer d'une communauté de vues concernant la définition des indicateurs. La procédure de sélection s'est déroulée du second semestre 1999 à avril 2001 et différents acteurs institutionnels y ont participé, le Département des politiques de développement étant la principale partie coordinatrice. À l'intérieur de ce Département, l'Unité d'évaluation (UVAL) a rédigé une proposition concernant les indicateurs et les mécanismes d'allocation. Elle a négocié avec les régions (leurs autorités de gestion respectives) et différents ministères (le fait qu'ils connaissent certains indicateurs a été très utile⁶). Plusieurs panels de discussion ont rassemblé les partenaires institutionnels, les parties prenantes et les experts dans le cadre d'un partenariat institutionnel et social intense. Même le système de pondération des indicateurs a été défini en collaboration avec les administrations intéressées. Les régions, en particulier, ont obtenu que la pondération des variables d'amélioration institutionnelle, qui était de 33 % environ dans la proposition initiale de UVAL soit portée à un peu moins de 60 %, ce qui témoignait de la priorité donnée par les régions au renforcement des capacités (UVAL, 2006). Par ailleurs, la Commission européenne a été informée pendant toute la durée du processus, mais elle n'a été impliquée que lorsque les autorités italiennes ont présenté leur document incluant les indicateurs et les règles, qui ont alors été reconnus comme faisant partie du Cadre communautaire d'appui. Ce programme a démarré officiellement en août 2000.

Fixation des objectifs et mécanismes d'évaluation

Les objectifs liés aux indicateurs de la catégorie « amélioration institutionnelle » consistaient en normes fixées à l'avance et identiques pour toutes les régions. Cela était considéré comme souhaitable pour les indicateurs pour lesquels les modalités de réalisation des objectifs étaient relativement évidentes, les critères de réalisation ne suscitaient aucune controverse et toutes les régions s'entendaient facilement sur ces critères, indépendamment de la situation de départ de la région concernée. Outre le fait que la mesure était plus simple à réaliser, cela avait l'avantage de permettre la comparaison.

En ce qui concerne les deux indicateurs d'intégration et de concentration, les seuils de réalisation des objectifs étaient fixés à la fin de la période de référence en calculant la moyenne des performances des programmes participants. La pression concurrentielle de la mesure comparative des performances sur ces deux indicateurs correspondait à 40 % de la récompense potentielle de la région. L'utilisation de ce mécanisme était liée en partie à la difficulté de convenir *ex ante* d'objectifs réalistes, mais aussi à la volonté d'introduire un élément de concurrence décourageant les collusions entre les régions. Comme il est indiqué plus loin, la concurrence a été introduite également par le fait que les fonds de la réserve qui n'étaient pas alloués à des régions peu performantes étaient redistribués aux meilleurs acteurs, qui pouvaient ainsi obtenir plus que leur allocation potentielle initiale.

Un groupe technique d'experts a été créé pour le suivi de la réserve de performance nationale. Il comprenait deux représentants UVAL et deux représentants des unités d'évaluation régionales et était présidé par un délégué UVAL. Une importance particulière a été accordée au suivi. Des rapports périodiques étaient préparés par les autorités de gestion, approuvés par les comités de suivi des programmes et soumis au groupe technique. Le groupe présentait chaque année un rapport annuel à l'autorité de gestion du Cadre communautaire d'appui et au Comité de suivi. Le groupe technique jouait un rôle important en s'assurant que des indicateurs et objectifs réalistes étaient adoptés et en suivant les progrès accomplis, les difficultés rencontrées étant résolues lors de la mise en œuvre de la réserve. Il était également responsable de la diffusion des résultats concernant les performances régionales auprès d'une large audience de partenaires sociaux et du public en général. À ce titre, le groupe technique a fortement contribué à renforcer la transparence générale du mécanisme.

L'évaluation a été réalisée sur la base des résultats obtenus en septembre 2002. Les administrations disposaient ainsi de deux années environ pour réaliser leurs objectifs.

Forme, niveau et allocation des incitations

La réserve de performance nationale s'élevait à 6 % du budget des programmes des Fonds structurels (regroupant la quote-part de l'UE et la quote-part nationale [« cofinancement »]). Pour les régions de l'objectif 1, elle représentait 2.6 milliards EUR. L'allocation de fonds était flexible, en ce sens que l'attribution de la réserve de performance liée à un programme était fonction du nombre d'objectifs réalisés en septembre 2002. Ce système a fortement incité les administrations peu performantes à atteindre au moins quelques objectifs afin d'obtenir une partie de la réserve. À ce stade, une partie des fonds de la réserve n'a pas été attribuée puisque certaines administrations n'avaient pas atteint différents objectifs. 50 % de la part non allouée a été redistribuée aux administrations plus performantes.

Le Comité de suivi a autorisé une deuxième attribution. La période d'évaluation des performances a été prolongée jusqu'en septembre 2003 avec l'utilisation d'un nombre limité d'indicateurs et 25 % du montant non alloué durant la première phase a été distribué ultérieurement. L'objectif était de récompenser les administrations qui avaient déployé des efforts considérables même si dans bien des cas elles n'avaient pas atteint leurs objectifs. Ainsi, à l'occasion de ce deuxième tour de la distribution, une concurrence indirecte a été (à nouveau) introduite entre les administrations. Les 25 % restants de la partie non allouée ont été attribués en 2004 en fonction des résultats liés à la réserve de performance de l'UE.

Globalement, les ressources totales allouées pour les deux tours ont représenté 911 millions EUR sur lesquels 8 millions EUR seulement n'ont pas été attribués en raison d'objectifs non réalisés (UVAL, 2006)⁷.

Résultats

À la première date limite de septembre 2002, les administrations qui ont participé à la réserve de performance nationale ont réalisé ensemble 60 % environ du total des objectifs. Ce chiffre général masquait de nettes disparités entre les performances régionales, comme le montre le graphique 6.1. Globalement, une région (Basilicate) a reçu quasiment 140 % de sa dotation initiale, trois régions (Campanie, Sicile et Pouilles) ont obtenu entre 79 % et 98 % de la réserve et deux régions (Sardaigne et Calabre) ont reçu 40 % environ. On notera que toutes les régions ont obtenu un résultat positif pour un indicateur au moins.

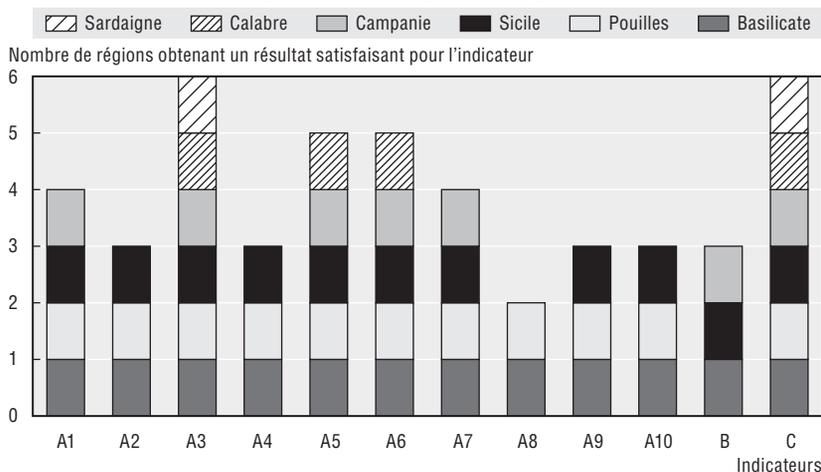
Évaluation

Relations entre les niveaux d'administration

La mise en œuvre de la réserve de performance nationale en Italie a donné lieu à une intense coordination verticale entre les régions et l'administration centrale. Cette étroite coopération s'est développée essentiellement autour de la définition des indicateurs et des objectifs et, dans une moindre mesure, autour de la définition de l'évaluation et des mécanismes d'attribution de la prime.

L'implication des parties prenantes dans des mécanismes participatifs est un moyen d'obtenir les informations nécessaires pour définir des indicateurs étroitement liés aux objectifs et reflétant les facteurs imputables et pour fixer les objectifs à des niveaux adaptés. Elle est nécessaire parce que les informations disponibles sont incomplètes, se dispersent entre les différents niveaux d'administration et parties prenantes et sont révélées en général durant la mise en œuvre des politiques. Les négociations entre l'administration centrale et les régions étaient un moyen de « révéler » les informations nécessaires pour établir un système judicieux d'indicateurs et d'objectifs (Barca *et al.*, 2004). Le problème était de déterminer des indicateurs et objectifs

Graphique 6.1. Indicateurs de la réserve de performance nationale atteints en septembre 2002 par les régions

**Nombre de régions obtenant un résultat satisfaisant pour l'indicateur :**

A.1. Délégation de responsabilités de gestion.

A.2. Création et mise en œuvre d'une unité interne de contrôle de gestion.

A.3. Création d'unités d'évaluation dans les administrations régionales et centrales.

A.4. Instauration de la société de l'information dans l'administration publique.

A.5. Mise en place de guichets uniques.

A.6. Mise en œuvre de services publics de l'emploi.

A.7. Préparation et approbation de documents de programmation du territoire et des espaces naturels.

A.8. Gestion de services de l'eau intégrés.

A.9. Gestion des déchets urbains solides dans des zones de service optimales.

A.10. Création et performance opérationnelle d'agences régionales de l'environnement.

B. Mise en œuvre de projets territoriaux intégrés.

C. Concentration des ressources financières.

Source : Barca, F., M. Brezzi, F. Terribile et F. Utili (2004), « Measuring for Decision-making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies », *Materiali UVAL*, n° 2, novembre-décembre.

Tableau 6.2. Répartition de la réserve de performance nationale

Programme opérationnel	Cofinancement de l'UE	% de ressources sur total CCA	Réserve de performance de 6 % maximum (en millions EUR)	Réserve de performance effectivement distribuée (en millions EUR)
Basilicate	742 778	3.46	45 480	69 887
Calabre	1 994 246	9.29	122 106	79 357
Campanie	3 824 933	17.83	234 198	272 523
Pouilles	2 639 488	12.30	161 614	174 924
Sardaigne	1 946 229	9.07	119 166	79 884
Sicile	3 857 946	17.98	236 219	234 234
Recherche	1 191 485	5.55	72 718	60 592
Enseignement scolaire	472 558	2.20	28 841	30 426
Sécurité	573 108	2.67	34 978	29 076
Développement local	1 978 939	9.22	120 778	170 350
Transports	1 801 313	8.39	109 937	61 949
Pêche	122 000	0.57	7 446	4 814
Assistance technique	312 428	1.46	19 068	44 533
Total CCA	21 457 451	100.00	1 312 549	1 312 549

Source : Formez (2007), Mappatura Esperienze premiali 4 %-6 % - FAS Regioni Mezzogiorno (Description de l'expérience faite des réserves de performance de 4 % et 6 % - Régions du Sud de l'Italie).

communs susceptibles de convenir à toutes les régions, ce qui n'était pas simple car la zone de l'objectif 1 est très différenciée et certaines régions étaient plus avantagées au départ.

De nombreux éléments témoignent de la coopération entre l'administration centrale et les régions. Par exemple, la négociation de la liste d'indicateurs et des pondérations d'indicateurs proposée par UVAL a permis finalement d'augmenter le poids des indicateurs d'amélioration institutionnelle, une priorité pour les régions qui se sont rendu compte de l'importance stratégique particulière de cette action. Pour certains indicateurs spécifiques, les négociations sur la collecte de données et le choix des objectifs ont d'ailleurs été particulièrement intenses (Brezzi et al., 2008).

Après la sélection des indicateurs et des objectifs, la coordination verticale avec les régions s'est poursuivie dans la phase de mise en œuvre. Un élément a contribué à maintenir le dynamisme de ce partenariat : la publication semestrielle de rapports de suivi préparés par les régions et présentés au groupe technique. Ces rapports ont constitué une plate-forme favorisant le dialogue et ont contribué à garantir une communauté de vues et à éviter des erreurs d'interprétation des évolutions enregistrées.

Une ample coordination a eu lieu également à l'intérieur des administrations concernées. Au niveau central, le directeur du Département pour les politiques de développement a pris l'initiative de diffuser des informations et de mieux faire connaître la réserve de performance, ce qui a permis de dégager un consensus autour de l'effort à fournir. Ceci étant, la coordination horizontale avec d'autres partenaires institutionnels s'est avérée plus difficile à mettre en place que la coordination verticale. Invoquer l'importance du rôle de l'UE et la possibilité d'une sanction a facilité les efforts de coordination. Au niveau régional, la mise en œuvre de la réserve de performance nationale (concomitante avec celle de la réserve de performance de l'UE) a souvent stimulé la mobilisation des parties prenantes à l'intérieur des administrations régionales.

Dans l'ensemble, la prise de décision a été consensuelle. Le choix des indicateurs et la fixation des objectifs se sont révélés ambitieux, mais réalistes, essentiellement grâce au partenariat en place lors de leur définition. Les mécanismes d'allocation ont en définitive contribué à la mise en œuvre réussie de la réserve.

Structure des incitations

La réserve de performance nationale est un bon exemple de système d'indicateurs de performance liés à une récompense monétaire clairement définie et peut être considérée à ce titre comme un « dispositif fortement incitatif ». Toutefois, il ne faut pas négliger la composante importante (sinon décisive) de la récompense liée à la réputation, un complément intéressant de l'incitation monétaire.

L'administration centrale a suivi une stratégie explicite pour rendre la réserve de performance plus visible. Outre le fait de contribuer à la transparence et la responsabilité, la publication et la diffusion des résultats étaient censées créer un effet de « réputation ». Le groupe technique a diffusé les résultats auprès d'un vaste cercle de parties prenantes et d'acteurs sociaux, et au-delà, auprès du public, en général. Les résultats ont été présentés sous une forme standardisée, permettant une comparaison directe entre les régions. Ainsi, l'activité de suivi et d'évaluation du groupe technique a eu un impact médiatique et politique qui a renforcé l'exercice de « pointage des défaillances » que le groupe réalisait auparavant en interne uniquement. Dans un contexte où les décideurs régionaux sont élus au suffrage direct, l'impact médiatique était censé responsabiliser la sphère politique et renforcer la logique incitative du mécanisme en général. Les élus et le personnel des administrations ont été soumis à une surveillance de la part du public et tenus pour responsable si, par exemple, leur région obtenait des résultats médiocres par rapport aux régions voisines. Pourtant, Barca *et al.* (2005) concluent que la communication publique et la couverture des médias de masse ont été insuffisantes et que l'impact au niveau de la responsabilité n'a pas été celui qu'on aurait pu escompter.

On notera que l'effet de réputation dans un mécanisme incitatif semble être étroitement lié à son aspect pécuniaire. Il est vraisemblable que sans l'incitation financière, ou avec une incitation financière plus faible, les médias n'auraient pas prêté autant d'attention aux résultats. Le fait qu'une région obtienne des résultats médiocres et que cela puisse se traduire par une perte de recettes sont deux éléments qui se renforcent et qui augmentent la pression sur les responsables politiques et les fonctionnaires. Globalement, l'élément de l'incitation lié à la réputation comportait une pression concurrentielle intrinsèque qui déclenchait l'examen par des pairs et la comparaison entre les régions, ce qui pouvait servir de base à l'apprentissage.

On notera également une dimension complémentaire de l'effet de réputation, à savoir que se fixer comme objectif de ne pas compter parmi les régions défaillantes permettait aux responsables régionaux d'avoir une forte emprise sur le personnel à l'échelon régional pour obtenir de meilleurs résultats.

Coûts

La mise en place du système d'indicateurs de performance a occasionné des coûts directs et indirects. Alors que les coûts directs sont en principe facilement quantifiables, les coûts indirects peuvent être identifiés mais pas directement quantifiés.

Les coûts directs

Charges de personnel. Il est difficile de dissocier les coûts directs spécifiques liés à la gestion de la réserve de performance nationale des coûts se rattachant à la mise en œuvre de la réserve de performance de l'UE, notamment au niveau régional. C'est le cas plus particulièrement pour les charges de personnel. Celles-ci restaient limitées au niveau régional (elles concernaient en général un ou deux fonctionnaires mobilisés au moment de l'envoi des rapports au groupe technique, deux fois par an environ). Au niveau central, les ressources humaines étaient limitées également, mais il était nettement plus simple d'identifier le personnel chargé de mettre en place et de gérer la réserve de performance nationale. Entre 2000 et 2003, cinq personnes environ s'occupaient à plein-temps du dispositif. Ce chiffre est à rapprocher des 25 à 30 agents d'UVAL. Le mécanisme de suivi mis en place après 2003, le « système de suivi consolidé », nécessitait une personne à mi-temps. Par ailleurs, le groupe technique a mobilisé quatre personnes (deux représentants UVAL et deux représentants du service d'évaluation régional) pendant trois ans.

Coûts de la collecte de données. La réserve de performance nationale ne générait pas de coûts de collecte de données importants puisqu'elle reposait principalement sur des indicateurs qualitatifs et procéduraux (par exemple, des dispositions réglementaires ont-elles été adoptées, oui/non) ne nécessitant pas de moyens techniques spécifiques coûteux. De plus, les indicateurs d'amélioration institutionnelle de la réserve de performance nationale, par exemple, étaient transmis par les régions à UVAL par voie électronique.

La saisie des données fait partie des coûts de collecte de données. Le suivi des Fonds structurels nécessitait la saisie de données dans une base de données commune qui, ensuite, a été connectée au suivi de la réserve de performance. Il est possible normalement de répartir la responsabilité de la saisie des données entre les différents participants aux différents échelons d'administration. Dans la plupart des régions, des « responsables des mesures », qui étaient chargés de la gestion d'une mesure spécifique à l'intérieur du programme opérationnel, assuraient le plus souvent la saisie des données liées aux Fonds structurels de l'UE. Bien qu'il ait été envisagé initialement de transférer la charge du suivi sur les bénéficiaires finals, les « responsables des mesures » ont continué d'être responsables de la saisie des données liées aux Fonds structurels. Les données concernant la réserve de performance italienne n'étaient pas collectées au niveau local.

La validation des données constitue un autre coût de la collecte de données. Là aussi, les coûts directs étaient négligeables. Les autorités régionales étaient responsables de la validation des données. Celle-ci reposait

sur un processus d'« autocertification », par lequel les régions étaient tenues responsables de la validité des données fournies. Cet élément était lié au caractère qualitatif des indicateurs utilisés.

Au niveau central, les mécanismes de la réserve de performance n'entraînaient pas de coûts spécifiques de collecte de données. Ceci étant, le niveau central était responsable de l'évaluation des données. En l'absence de décisions automatiques prises sur la base de données parfaitement objectives, l'application de la réserve de performance nationale nécessitait une interprétation prudente, au cas par cas, des informations reçues des régions. Par exemple, il fallait déterminer si les diverses approches adoptées par les différentes régions pour atteindre un objectif pouvaient être considérées comme équivalentes et être, par conséquent, acceptées. Des compétences spécifiques étaient parfois nécessaires et constituaient ainsi un coût, lié au temps que des spécialistes devaient consacrer à ces questions.

Coûts indirects

Les coûts indirects se rattachant à la gestion d'un mécanisme de réserve de performance correspondent à des charges administratives, des coûts de coordination, des coûts d'opportunité, une gestion inefficace de l'information ou des effets négatifs imprévus.

Il est apparu que la gestion de la réserve de performance nationale occasionnait peu de charges supplémentaires, sans doute en raison de la simplicité des procédures de collecte de données et d'établissement de rapports adoptées au niveau régional. Au niveau central, on considérait que le temps passé à mettre au point et gérer le système d'indicateurs de performance faisait partie de l'activité normale d'UVAL.

Des mécanismes tels que la réserve de performance nationale peuvent présenter un autre inconvénient, aboutir à une conformité de pure forme, ce qui signifie que les objectifs sont atteints sans représenter toutefois de réelles améliorations pour l'organisation concernée. Cela peut arriver si les objectifs sont fixés trop prudemment ou si l'objectif même est en cause (indicateurs de processus intermédiaires). Il est évident, par exemple, qu'atteindre des objectifs comme la création d'agences régionales de l'environnement ou de services d'évaluation régionaux, dès lors que la réserve de performance nationale y a contribué, n'est pas la même chose que de bien faire fonctionner ces organismes (même si la précaution d'inclure des conditions d'opérabilité dans les critères d'évaluation a été prise). Le fait que les allocations de la réserve aux régions (voir plus haut) n'ont pas suivi un schéma uniforme pour déterminer les gagnants et les perdants montre que les objectifs ont été dans une certaine mesure « tendus » et étaient en rapport avec la performance réelle.

On a observé peu d'effets de distorsion dans la mise en œuvre de la réserve de performance nationale tels qu'une mauvaise affectation de ressources ou des décisions inadéquates prises sur la base d'informations fallacieuses. Toutefois, certains éléments révèlent la dissimulation de mauvaises performances (une des régions a reconnu ne pas avoir atteint un objectif, et d'autres régions ont interprété les conditions requises de telle sorte qu'il leur soit possible de prétendre les avoir remplies)⁸.

Difficultés rencontrées

La réserve de performance nationale souffrait de « faiblesses » qui risquaient de mettre en péril son succès final. L'une d'elles concernait l'insuffisance de la préparation du personnel dans les régions et sous-régions ainsi que l'insuffisance des capacités administratives au niveau régional. Dans certaines régions, l'évaluation initiale insuffisante de la capacité d'une région à atteindre les objectifs (fixés en coopération avec l'administration centrale et les autres régions) était due à une absence de relation entre les compétences techniques et politiques, ce qui rendait difficile voire impossible la collecte de données pertinentes et surtout la réalisation des objectifs. D'autres risques concernaient l'éventuelle polarisation des ressources humaines ou la résistance opposée par les sous-régions aux modèles organisationnels novateurs (Formez, 2007).

Ce mécanisme exigeait des modifications de la réglementation impliquant des décisions politiques et pas une simple gestion administrative. Ainsi obtenir de bons résultats dépendait de mesures qui ne relevaient pas toujours de l'autorité compétente (adoption de lois par l'Assemblée régionale, par exemple). La coopération entre les autorités politiques et administratives aurait pu être stimulée, mais cela risquait de pénaliser les administrations locales sur le plan de la rapidité d'adaptation.

De manière plus générale, une application correcte de la réserve de performance nationale aurait pu se heurter à des difficultés sur le plan des relations de causalité. En effet, il est important de pouvoir imputer des indicateurs, ou leur évolution, aux mesures prises par les décideurs concernés, de sorte qu'ils puissent être tenus pour responsables. Même si la réserve de performance nationale a eu de meilleurs résultats dans ce domaine que d'autres systèmes d'indicateurs de performance utilisés en Italie à l'époque⁹, certains indicateurs étaient manifestement moins liés à la mise en œuvre du programme que d'autres. Par exemple, les indicateurs d'amélioration institutionnelle comme la délégation de responsabilités de gestion et la création de services de contrôle de gestion n'étaient que faiblement liés à la mise en œuvre des politiques en question.

On a pu également reprocher au système d'indicateurs de comporter un trop grand nombre d'indicateurs dans la catégorie de l'amélioration institutionnelle. Par ailleurs, certains indicateurs quantitatifs ont été considérés comme trop

difficiles à utiliser pour rendre compte d'éléments essentiellement qualitatifs (l'intégration, par exemple).

Mécanismes visant à réduire les risques et les coûts

Plusieurs facteurs ont contribué à minimiser les risques potentiels pour la mise en œuvre de la réserve de performance nationale. Trois caractéristiques au moins qui font partie de la conception originale du mécanisme ont renforcé l'effet incitatif du dispositif et sa crédibilité. Chacune d'entre elles est destinée à remédier à un inconvénient particulier, mais c'est leur combinaison qui a augmenté l'efficacité globale du mécanisme.

Fixation d'objectifs

Le mode de fixation des objectifs a contribué à déterminer des valeurs à la fois réalistes et contraignantes. Il est possible en principe de fixer des objectifs en termes absolus ou relatifs. Comme il est indiqué plus haut, la réserve de performance nationale italienne a opté pour une combinaison des deux options. Alors que les objectifs étaient fixés en termes absolus pour les indicateurs d'amélioration institutionnelle, ils étaient définis pour les deux derniers indicateurs sur la base de la moyenne obtenue.

La décision d'adopter des objectifs en termes absolus pour les indicateurs d'amélioration institutionnelle a fait l'objet de discussions parce qu'elle pouvait désavantager éventuellement les régions partant d'un niveau plus bas. Ceci étant, les seuils de prestation minimums ont été relativement peu controversés (comme pour le service public de l'emploi, par exemple). Les objectifs en termes absolus répondaient également à un objectif plus politique, garantir une part de la réserve au plus grand nombre possible de régions (voir ci-après). La définition d'objectifs en termes relatifs pour les deux indicateurs d'intégration et de concentration a introduit un élément de concurrence entre les régions. Cette pression concurrentielle a été utile pour s'assurer de l'engagement des acteurs qui étaient parties au contrat, pour promouvoir l'examen par les pairs et pour éviter les collusions. Par ailleurs, la réserve de performance était un moyen de « filtrer l'incertitude » (voir Brezzi *et al.*, 2008).

Mode d'attribution

Le processus d'allocation a été conçu également de manière à maîtriser certains risques associés au mécanisme et à assurer une mise en œuvre réussie. Il a permis notamment d'atténuer le risque politique inhérent à la divulgation des performances des régions. Ce résultat a été obtenu le plus souvent grâce à une relative flexibilité du mécanisme d'allocation, une région pouvant obtenir une quote-part de l'allocation de la réserve en fonction du nombre d'objectifs liés aux indicateurs qui étaient atteints. Le principe de proportionnalité a incité

les régions peu performantes à se mobiliser pour pouvoir obtenir au moins une partie de la réserve. Une deuxième distribution a été décidée pour répartir les sommes qui n'avaient pas été attribuées au premier tour et récompenser les régions qui semblaient avoir déployé des efforts particuliers et accompli des progrès substantiels. La décision d'instaurer un deuxième tour pour la distribution a été prise à l'unanimité par les participants au cours de la première année de la mise en œuvre, lorsqu'on a constaté que faute de délai suffisant, certains indicateurs ne pouvaient être respectés.

Même si la réserve de performance nationale donnait une chance à toutes les régions d'obtenir leur réserve ou une partie de celle-ci, elle introduisait par ailleurs une réelle concurrence entre les régions, soit directement en fixant certains objectifs en termes relatifs, soit indirectement à l'occasion du deuxième tour de l'attribution de la réserve. Cette pression concurrentielle associée à l'aspect incitatif du mécanisme, sous la supervision d'une tierce partie faisant autorité, a renforcé l'examen par les pairs et évité les collusions entre régions, qui auraient pu convenir entre elles de ne pas « jouer le jeu ». Ainsi, malgré les différences très marquées entre les performances des régions et la quasi-concurrence introduite entre elles, il n'y a eu en réalité aucun rejet des mécanismes adoptés ou des indicateurs choisis. On n'a constaté ni collusion entre des régions participantes partisans d'objectifs plus bas, ni effort déployé par des régions pour « corrompre » l'administration centrale (Brezzi *et al.*, 2008). La concurrence entre les participants et le contrôle par les pairs se sont révélés essentiels pour l'efficacité du système.

Groupe technique

La création d'un groupe technique a été décisive pour s'assurer de la crédibilité d'ensemble du mécanisme. Le groupe a eu un rôle majeur à jouer en garantissant que les indicateurs et objectifs adoptés étaient réalistes et que leur adoption se faisait dans la transparence. Son rôle s'est révélé déterminant dans le traitement des problèmes liés à la définition et à l'interprétation des indicateurs et objectifs. Un élément fondamental est que le groupe technique a permis une évaluation incontestée des performances. Agissant en tant que tiers impartial, il a rendu définitive la décision finale sur les allocations de réserve, qui a été acceptée sans renégociation ni rejet par les régions. De manière générale, grâce à cette transparence, les décisions du groupe technique ont suscité la confiance, de sorte que les sanctions et récompenses ont été acceptées, ce qui est un point fort primordial du mécanisme (Barca *et al.*, 2004).

Avantages

La réserve de performance nationale a contribué à la réalisation de nombreux objectifs spécifiques¹⁰. Elle a facilité la création d'instances qui ont amélioré la gouvernance régionale (agences de l'environnement ou guichets

uniques, par exemple). Elle a mobilisé des objectifs, réformes et stratégies des administrations locales déjà à l'ordre du jour au niveau régional, les faisant passer d'une phase de formalisation partielle à une phase de mise en œuvre et de réalisation (objectif de création d'unités d'évaluation, ou d'adoption de stratégies environnementales, par exemple). Elle a également mobilisé les efforts des administrations locales sur des objectifs, réformes et stratégies particulièrement pertinents pour la mise en œuvre des Fonds structurels.

Il reste à savoir s'il faut attribuer ces résultats uniquement à l'impulsion initiale donnée par le mécanisme de réserve de performance nationale. Certains sont d'avis que les objectifs entérinés par la réserve de performance devaient être réalisés en tout état de cause pour permettre la mise en œuvre d'autres politiques (par exemple, l'agence régionale de l'environnement devait être créée pour recevoir les crédits alloués). Malgré tout, on ne peut guère nier que la réserve de performance ait joué son rôle de catalyseur.

Au-delà de ces effets immédiats, des conséquences plus générales peuvent être attribuées à la réserve. Premièrement, elle a accentué la prise de conscience qu'il était nécessaire pour le personnel administratif d'acquérir certaines qualifications et compétences. Deuxièmement, elle a contribué à améliorer la transparence et la responsabilité, qui sont désormais des objectifs explicites de l'élaboration des politiques régionales. Troisièmement, elle a encouragé les relations entre les niveaux d'administration, en définissant et en consolidant des moyens de dialogue entre l'administration centrale et les régions. Enfin, la réserve de performance nationale a eu également des effets positifs sur le suivi¹¹. Le Département pour les politiques de développement a instauré un système de suivi (« Système d'information sur la consolidation des résultats des réserves de performance ») afin de suivre les progrès accomplis par les administrations après la clôture officielle du mécanisme de réserve de performance nationale. Les mêmes indicateurs font l'objet d'un suivi¹², mais on s'attache également davantage à d'autres éléments qualitatifs (dans quelle mesure une agence de développement est effectivement opérationnelle, par exemple). Trois années plus tard, il est apparu que ces administrations poursuivaient en général les efforts entrepris pour réaliser les objectifs définis à l'aide des indicateurs de la réserve de performance nationale (Formez, 2007).

Par ailleurs, les régions semblent avoir entériné l'objectif de mise en œuvre de mécanismes incitatifs. Par exemple, toutes les régions qui ont bénéficié du Fonds national pour les zones sous-utilisées (FAS) ont profité de la réserve du FAS pour appliquer un mécanisme incitatif au niveau des sous-régions reposant sur des indicateurs qui ont été examinés et élaborés en partenariat avec UVAL et les autorités locales¹³. Toutes les régions ont adopté des indicateurs correspondant à l'objectif de renforcement des capacités et ont proposé des mécanismes incitatifs connexes. Cinq d'entre elles ont

également mis en place des indicateurs de qualité des projets. En définitive, six régions ayant acquis une expérience dans le cadre de la réserve de performance nationale ont adopté officiellement des mécanismes incitatifs au niveau des sous-régions. (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2000a ; Ministero dello Sviluppo Economico, 2007a).

Globalement, on peut considérer que ce mécanisme a contribué à transférer certaines capacités de planification aux régions. La conséquence est que plus de fonctions de gestion et de mise en œuvre ont pu être déléguées à des échelons administratifs inférieurs.

2007-13 : un nouveau système d'indicateurs

À la fin de la période de programmation 2000-06, les mécanismes de réserve de performance (solution nationale et solution communautaire) sont arrivés à leur terme. Il appartenait aux autorités italiennes de se prononcer sur la prolongation de l'expérience pour la nouvelle période de programmation 2007-13 étant donné que la Commission suspendait cette condition obligatoire au niveau de l'UE. L'Italie a décidé d'adopter pour la nouvelle période de programmation un dispositif très différent du précédent. Dès lors que les avantages du mécanisme antérieur avaient été obtenus, il n'était apparemment plus nécessaire de renouveler une expérience qui avait porté ses fruits.

Au terme de l'expérience de la réserve de performance au niveau de l'UE, les autorités italiennes ont adopté un nouveau système de réserve de performance pour 2007-13, d'une configuration très différente. La nouvelle approche tire les enseignements de l'expérience antérieure, par exemple la concentration sur un nombre plus limité d'objectifs pour obtenir une plus grande visibilité et l'adoption d'objectifs finals faciles à comprendre par le public pour éviter la conformité de pure forme et renforcer la responsabilité des administrations locales. La différence majeure entre l'ancien système et le système actuel réside dans le passage d'une évaluation des performances reposant sur des indicateurs de processus et de réalisations à une évaluation reposant sur des indicateurs de résultats et d'équité. On n'a pas voulu simplement retoucher l'ancien système, mais le réaménager en profondeur (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2005).

Ce mécanisme fait partie du Cadre stratégique national, le document sur lequel repose la mise en œuvre des politiques régionales italiennes (sur le plan national et au titre des Fonds structurels européens) pour la période 2007-13. Le système d'indicateurs met l'accent sur une série d'objectifs considérés comme stratégiques pour le développement régional. Il identifie quatre services collectifs « essentiels », décisifs pour déterminer la qualité de vie d'un citoyen ou la propension à investir des entreprises. Ces services, ainsi que l'objectif stratégique qui leur est associé sont présentés dans le tableau 6.3.

Tableau 6.3. Objectifs, indicateurs et objectifs en % de la nouvelle réserve de performance pour la période 2007-13

Objectif	Indicateur	Situation de départ (%)	Cible 2013 (%)
Éducation : améliorer les compétences des élèves, réduire les abandons et élargir les possibilités d'éducation offertes à la population	% d'élèves ne terminant pas leurs études	26	10
	% d'élèves possédant de faibles compétences en lecture	35	20
	% d'élèves possédant de faibles compétences en mathématiques	48	21
Services de prise en charge des enfants et des personnes âgées : accroître la disponibilité des services de prise en charge des enfants et des personnes âgées pour favoriser la participation des femmes au marché du travail.	% de communes offrant des services de garde d'enfants	21	35
	% d'enfants (jusqu'à l'âge de 3 ans) bénéficiant de services de garde	4	12
	% de personnes âgées bénéficiant de l'aide à domicile	1.66	33.5
Gestion des déchets urbains : protéger et améliorer la qualité de l'environnement, en liaison avec la gestion des déchets urbains	Quantité de déchets urbains mis en décharge	395 kg par habitant	230 kg par habitant
	% de déchets urbains recyclés	9	40
	% de déchets compostés	3	20
Service de l'eau : protéger et améliorer la qualité de l'environnement, en liaison avec l'intégration des services de l'eau	% d'eau distribuée	63	75
	% de la population raccordée à des stations d'épuration	56	64

Source : Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (n.d.), « Measurable Objectives for Essential Services », site consulté en octobre 2008, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp.

Onze indicateurs quantifiables se rattachent aux quatre objectifs stratégiques. Ce sont tous des indicateurs de résultats ou d'équité, sauf un qui est un indicateur de réalisation (concernant les services de garde d'enfants). Des objectifs ont été fixés pour les huit régions du Mezzogiorno et le ministère de l'Éducation publique. Les niveaux de résultats minimums sont les mêmes pour les huit régions étant donné qu'ils sont considérés comme des normes de service minimum acceptables. Le montant total de la réserve est d'environ 3 milliards EUR. Deux dates limites ont été fixées, l'une en 2009 pour comparer les progrès accomplis par rapport à la situation de départ et l'autre en 2013 pour évaluer si les seuils minimums ont été atteints. Comme dans le passé, les objectifs, indicateurs et objectifs ont été choisis sur la base d'une étroite concertation entre l'administration centrale et les régions et avec la participation d'un groupe technique (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007c).

La principale différence entre l'ancien mécanisme et le mécanisme actuel est que les objectifs ne sont plus des objectifs intermédiaires (suivre la mise en place du cadre institutionnel, par exemple) mais représentent des réalisations finales (prestations finales, par exemple). La prise en compte explicite d'objectifs finals est considérée comme un progrès par rapport à l'ancienne

réserve de performance. Le but recherché est de concentrer l'attention sur les résultats en matière de prestation et de qualité des services publics essentiels pour le développement. Par ailleurs, la réalisation de ces objectifs suppose une bonne interaction entre plusieurs acteurs institutionnels. Ainsi on s'efforce actuellement de faire participer les différentes parties prenantes de façon plus explicite et plus complète et d'évaluer la performance collective. Les régions peuvent choisir librement les meilleurs moyens leur permettant d'atteindre ces objectifs. Elles doivent adopter un plan d'action qui décrit en détail la stratégie adoptée.

Les coûts liés à la collecte de données sont modifiés dans le nouveau système. Le nombre d'indicateurs est approximativement le même que dans l'ancien mécanisme. Les données sont censées provenir de sources officielles, mais toutes les données concernant les indicateurs ne sont pas disponibles actuellement au niveau régional. Deux indicateurs nécessitent des dispositions spéciales. Un accord a été conclu avec l'Office national des statistiques pour produire des données statistiques au niveau régional dans le cas des indicateurs sur l'eau et les services de garde d'enfants. Pour obtenir des données régionales plus rapidement, le ministère de l'Économie dédommagera l'Office national des statistiques pour ces changements, mais le montant de ce dédommagement n'a pas encore été déterminé. Par ailleurs, les régions participant au mécanisme incitatif sont invitées à apporter leur contribution financière pour produire les informations au niveau régional dans le cadre de l'enquête PISA de l'OCDE sur les compétences des élèves.

Conclusions

Les coûts directs qu'occasionnent la mise en place et la gestion de la réserve de performance nationale ont été limités, aussi bien au niveau régional qu'au niveau central. Les « coûts de coordination » verticale et horizontale ont représenté les coûts non monétaires les plus importants. Certains effets négatifs imprévus sont apparus, mais plusieurs instruments ont été intégrés dans la conception du mécanisme, notamment le maintien d'un équilibre minutieux entre concurrence et incitation, ce qui neutralise le risque politique dont s'accompagne la distribution de primes aux régions.

Au-delà des simples modalités techniques du mécanisme, ce qui semble avoir été déterminant, c'est le fait que les autorités locales se sont véritablement *appropriées* cette approche. Les incitations monétaires n'étaient probablement pas suffisantes pour promouvoir à elles seules ce sentiment d'appropriation. L'effet de réputation qu'avaient le classement et la comparaison des régions semble avoir été décisif dans la mobilisation des parties prenantes. Les mécanismes participatifs ont permis d'obtenir cette appropriation par les autorités locales. Ces mécanismes étaient importants non

seulement dans leur dimension externe (relations verticales entre les différents niveaux d'administration ou coopération horizontale avec d'autres partenaires institutionnels), mais aussi dans leur dimension interne, pour surmonter certaines résistances, favoriser une approche coopérative et susciter l'apprentissage à l'intérieur des administrations locales.

Compte tenu de ses avantages, on peut penser que la réserve de performance nationale a atteint l'objectif qu'elle s'était fixé, améliorer les capacités des administrations régionales. C'est manifestement le cas si l'on considère plusieurs objectifs spécifiques qui ont été réalisés (création d'institutions et adoption de dispositions légales déterminantes pour la qualité de la gouvernance au niveau régional). Certains objectifs intermédiaires ne garantissent pas qu'après l'adoption d'une réforme ou d'une loi un changement réel aura lieu et durera au-delà de l'effet incitatif du mécanisme. Il ne va pas de soi non plus que la réalisation de ces objectifs intermédiaires entraîne une amélioration du développement économique régional. Ceci étant, on constate que la réserve a eu un impact indirect et positif plus large sur l'action des pouvoirs publics, sur le double plan de l'apprentissage et de la gouvernance. On peut citer comme exemple la poursuite des efforts des administrations régionales pour atteindre les objectifs qu'elles n'avaient pas remplis initialement à la date limite officielle ainsi que l'adoption de systèmes incitatifs d'indicateurs de performance. La réserve de performance nationale a eu probablement deux autres effets à long terme : elle a su mobiliser les différents niveaux d'administration et a déclenché un processus d'examen par les pairs et d'évaluation comparative via son mécanisme d'apprentissage.

Notes

1. Le dispositif d'évaluation comprend l'évaluation à mi-parcours et sa mise à jour (pour apprécier à nouveau la pertinence de la stratégie décidée au début de la période, renforcer la prise de conscience que les activités d'évaluation sont nécessaires, et s'efforcer de rationaliser le système d'indicateurs), ainsi que d'autres instruments comme le dégagement d'office (règle N + 2), qui consiste à supprimer les crédits s'ils n'ont pas été dépensés au bout de deux ans.
2. Les programmes des régions éligibles à l'objectif 1 ont obtenu plus de 70 % du total des Fonds structurels.
3. Voir la note 1 et l'étude de cas sur l'UE.
4. Les indicateurs de contexte se composaient de 56 indicateurs environ utilisés pour décrire la situation socio-économique du Sud de l'Italie. Les « variables de rupture » étaient constituées de 13 indicateurs faisant l'objet d'un suivi minutieux et considérés comme des variables susceptibles d'orienter le choix des politiques stratégiques et d'enregistrer les effets des programmes mis en œuvre (ministère de l'Économie et des Finances, 2003 ; Barca et al., 2004).
5. Voir la note 1.

6. Le ministère du Travail, Département de l'administration publique, et le ministère du Patrimoine culturel, en particulier, ont participé au choix des objectifs et au suivi des progrès accomplis pour les indicateurs du guichet unique des services de l'emploi et pour les indicateurs de programmation territoriale.
7. Ce montant a été réaffecté aux objectifs de Lisbonne et Göteborg dans le cadre des programmes opérationnels nationaux.
8. La Sardaigne, par exemple, a reconnu qu'elle n'atteignait pas l'objectif de l'indicateur A4 sur la base d'une interprétation stricte de l'indicateur (aucun support papier des échanges de courrier électronique n'a été conservé) ; en revanche, d'autres régions auraient dissimulé cet état de fait et ont été considérées comme performantes uniquement sur la base d'échanges de courrier électronique.
9. Selon Barca *et al.* (2004), en dépit de quelques difficultés rencontrées avec certains indicateurs de la réserve de performance nationale, ce système a donné de meilleurs résultats que d'autres systèmes d'indicateurs (les « indicateurs de contexte », par exemple).
10. Même si les résultats varient d'une région à l'autre, certains indicateurs ont révélé un changement spectaculaire. Un des exemples concerne la distribution d'eau : toutes les régions du Sud disposent d'une réglementation normative appropriée, mais pas les régions du Nord.
11. Il est relié au système de suivi grâce à l'indicateur A4, « Développement de la société de l'information dans l'administration publique ».
12. Un indicateur de la réserve de performance de l'UE est ajouté (effets sur l'emploi).
13. Del. CIPE 20/2004 et sa réserve de 76.5 millions EUR.

Bibliographie

- Anselmo, I. et L. Raimondo (2000), « Objective 1 Italian Performance Reserve », Quatrième conférence européenne sur l'évaluation des fonds structurels, septembre 2000, Édimbourg.
- Anselmo, I., M. Brezzi, L. Raimondo et F. Utili (2004), « Making Administration Accountable: The Experience of the Italian Performance Reserve System », présentation lors de la Cinquième conférence européenne sur l'évaluation des fonds structurels.
- Anselmo, I., M. Brezzi, L. Raimondo et F. Utili (2006), « Structural Funds Performance Reserve Mechanism in Italy in 2000-2006 », Ministero dell'Economia, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (ministère de l'Économie, Département des politiques de développement).
- Barca, F., M. Brezzi, F. Terribile et F. Utili (2004), « Measuring for Decision-making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies », *Materiali UVAL*, n° 2, novembre-décembre.
- Barca, F., avec M. Brezzi, F. Terribile et F. Utili (2005), « Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies », dans OCDE, *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*, Publications OCDE, Paris, pp. 50-74.

- Brezzi, M., L. Raimondo et F. Utili (2008), « Using Performance Measurement and Competition to Make Administrations Accountable: The Italian Case », dans P. de Lancer Julnes et al. (éd.), *International Handbook of Practice-based Performance Management*, Sage Publications, Inc.
- CCE (Commission des Communautés européennes) (2000), « Mise en œuvre de la réserve de performance », *Période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 4, CE, Bruxelles.
- CCE (2004a), « Rapport sur la réserve de performance et l'évaluation à mi-parcours dans les régions de l'Objectif 1 et de l'Objectif 2 », DG Politique régionale, 27 juillet, Bruxelles.
- CCE (2004b), « The Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions – Growing Evaluation Capacity », Rapport final, Unité d'évaluation de la politique régionale – REGIO.C.2, novembre.
- CCE (2004c), Decisione della Commissione del 23 Marzo 2004 che stabilisce l'assegnazione della Riserva di Efficacia e Efficienza per Stato Membro per interventi dei Fondi strutturali a titolo degli Obiettivi 1, 2 e 3, publié dans JOCE, L111, 17 avril 2004.
- Formez (2007), Mappatura Esperienze premiali 4 %-6 % – FAS Regioni Mezzogiorno (Description de l'expérience faite des réserves de performance de 4 % et 6 % – Régions du Sud de l'Italie).
- Gruppo Tecnico per il monitoraggio della riserva di premialità del 6 % (Groupe technique pour le suivi de la réserve de performance à 6 %) (2001), « I Relazione annuale all'Autorità di gestione del QCS sul monitoraggio della riserva di premialità del 6 % » (Rapport annuel), août 2001.
- Gruppo Tecnico per il monitoraggio della riserva di premialità del 6 % (Groupe technique pour le suivi de la réserve de performance à 6 %) (2002), « II Relazione annuale all'Autorità di gestione del QCS sul monitoraggio della riserva di premialità del 6 % – anno 2001 » (Rapport annuel), mars 2002.
- Gruppo Tecnico per il monitoraggio della riserva di premialità del 6 % (Groupe technique pour le suivi de la réserve de performance à 6 %) (2003), « Relazione finale all'Autorità di gestione del QCS sul monitoraggio della riserva di premialità del 6 % – anno 2002 » (Rapport annuel), février 2003.
- Leonardi, R. (2003), « When Evaluations do not Function as Learning Exercises: The 1989-1999 Objective 1 Evaluations in Italy », document présenté lors de la Cinquième conférence européenne sur l'évaluation des fonds structurels.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministry of Economy and Finance) (2003), « The Use of Indicators and Benchmarks in Territorial Competitiveness Policies: The Italian Experience ».
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministry of Economy and Finance) (2004), « Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 » (Cadre communautaire d'appui 2000-2006).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione – Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement, Unité d'évaluation) (2001), « QCS Obiettivo 1 2000-2006 Criteri meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6 % », avril 2001 (modifié en mars 2002) (Cadre communautaire d'appui, Critères d'allocation des fonds de la réserve de performance).

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2002), « Quinto Rapporto del DPS 2001-2002 » (Cinquième rapport du DPS).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2003), Proposta di attribuzione della Riserva di premialità del 6 % (Proposition d'allocation de la réserve de performance de 6 %).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2004a), Premi e sanzioni nella politica di sviluppo per il Mezzogiorno e le altre aree sottoutilizzate (Récompenses et sanctions dans les politiques italiennes de développement régional).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2004b), Proposta di attribuzione della Riserva di premialità del 6 % (Proposition d'allocation de la réserve de performance de 6 %).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2005), « Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionali : Nota tecnica per la discussione » (Objectifs des services essentiels pour la politique de développement régional : Note technique).
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2007a), Rapporto Annuale 2006 del DPS (Rapport annuel du DPS).
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2007b), Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Cadre stratégique national pour la politique de développement régional 2007-2013).
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (2007c), Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013 (Conditions de mise en œuvre du dispositif en matière de performance concernant les services essentiels).
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo di Coesione (ministère de l'Économie et des Finances, Département des politiques de développement) (n.d.), « Measurable Objectives for Essential Services », consulté en octobre 2008, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp.
- Spano, A. (2008), « Rewarding Performance in the Public Sector: The EU Performance Reserve Mechanism », document présenté à la 12th Annual Conference of the International Research Society for Public Management, 26-28 mars, Brisbane.
- UVAL (Unité d'évaluation, ministère de l'Économie et des Finances) (2006), « Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-06 – Riserva Comunitaria del 4 %, riserva nazionale del 6 % » (Réserve de performance des Fonds structurels de 4 % et réserve de performance nationale de 6 %), *Materiali Uval*, n° 9.
- Viesti, G. et F. Prota, (2004), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea* (Nouvelles politiques de développement régional dans l'Union européenne), il Mulino, Bologne.

PARTIE II

Chapitre 7

Les agences de développement régional en Angleterre

Ce chapitre examine l'évolution dans l'évaluation des performances pour les Agences de développement régional en Angleterre. Depuis leur création en 1998, les RDA anglaises ont été l'objet de différentes approches d'évaluation. Après avoir présenté un bref historique des RDA et de l'environnement dans lequel elles opèrent, ce chapitre examinera les quatre générations de système d'indicateurs pour évaluer la performance des RDA.

Introduction

La politique régionale du Royaume-Uni a pour but de contribuer à atteindre des taux de croissance et d'emploi élevés et stables à l'échelle nationale en veillant à ce que chaque région exploite toutes ses possibilités. Dans le passé, les politiques qui concernaient les régions étaient définies au niveau central pour être appliquées au niveau régional. Depuis 1997, la politique du gouvernement central privilégie une « approche décentralisée, renforçant les capacités des institutions régionales et locales pour la réalisation des objectifs gouvernementaux » (Fothergill, 2005). Des compétences ont été transférées au Parlement et à l'exécutif d'Écosse et d'Irlande du Nord ainsi qu'à l'Assemblée du pays de Galles et ont été déléguées en Angleterre aux Regional development agencies (RDA), qui opèrent dans les régions en collaboration avec les services du gouvernement central¹ (ministère des Affaires constitutionnelles, sans date). La présente étude de cas porte sur l'utilisation qui est faite des indicateurs de performance pour le pilotage et l'orientation de la politique régionale dans ce contexte décentralisé depuis peu, en se concentrant plus spécialement sur les mécanismes mis en place pour les RDA anglaises.

Les agences anglaises de développement régional

La création à partir de 1998 d'agences de développement régional dans chacune des huit régions définies par le gouvernement en dehors de Londres a constitué un élément de l'évolution vers un transfert et une décentralisation des pouvoirs au Royaume-Uni. La London Development Agency a été créée en 2000. L'étude de cas concerne essentiellement les autres agences de développement régional du fait qu'il existe des accords de gouvernance spécifiques pour la London Development Agency et un contexte opérationnel différent de celui des autres agences de développement régional. Les RDA, hormis celle de Londres, sont des organismes publics non ministériels qui, comptablement, font partie de l'administration centrale mais ont une activité indépendante des ministères². Ce sont des organisations centrées sur les besoins des entreprises dont les conseils d'administration sont composés de dirigeants d'entreprises et de parties prenantes régionales, notamment des représentants des syndicats, des autorités locales et du secteur de l'éducation. D'après la loi, les RDA ont pour objet :

1. de promouvoir le développement économique et la revitalisation de leur région ;

2. d'encourager l'efficacité, les investissements et la compétitivité des entreprises de la région ;
3. de promouvoir l'emploi dans la région ;
4. d'améliorer le développement et l'utilisation des compétences importantes pour l'emploi dans la région ; et
5. de contribuer au développement durable de la région (ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (sans date [b])).

Elles remplissent ces objectifs en dirigeant la mise en œuvre d'une Stratégie économique régionale en coopération avec les partenaires régionaux et en finançant des programmes et des projets dans leur région. Six ministères centraux assurent le financement des RDA³ depuis 2002, par l'octroi de dotations budgétaires initialement distinctes mais actuellement regroupées dans le cadre du Programme unique géré par le ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (ancien ministère du Commerce et de l'Industrie). Les crédits budgétaires octroyés dans le cadre de ce programme unique ont représenté au total 2.3 milliards GBP pour la période 2007-08. Les RDA bénéficient en matière de dépenses d'une large flexibilité, mais elles doivent contribuer aux objectifs nationaux de prestation de services publics. Ces objectifs, appelés cibles en général, font partie d'un mécanisme contractuel de suivi des performances appelé Public Service Agreement, qui est examiné plus loin dans cette étude de cas.

Les systèmes d'indicateurs pour la mesure et le suivi des performances des RDA

Le transfert de responsabilités au niveau régional et infrarégional a rendu nécessaire la mise en place d'un système correspondant de mesure des performances permettant de gérer les nouveaux accords de gouvernance multiniveaux. Depuis leur création en 1999, les RDA ont fait l'objet de quatre approches différentes en matière de mesure des performances. Cette section décrit brièvement chacune de ces approches en les reliant au dispositif des Public Service Agreements. Les systèmes pris en compte concernent spécialement les huit RDA anglaises. Soumise à d'autres dispositions pour sa gouvernance, la London Development Agency applique une approche différente, néanmoins comparable dans une large mesure.

Contexte : les Public Service Agreements

Dans le cadre de sa stratégie de réforme des services publics, le gouvernement central a introduit dans l'Examen général des dépenses (Comprehensive Spending Review) de 1998 des Accords de service public (Public Service Agreements – PSA). Des objectifs nationaux et des cibles de résultats en matière de services publics ont été fixés dans une série d'accords triennaux

(PSA) passés entre le Trésor et les ministères centraux. Bien qu'ils soient conclus au niveau national, les PSA ont des implications au niveau infranational. Ils sont révisés lors de chaque examen des dépenses qui analyse et fixe les dépenses publiques pour les trois années à venir. Entre l'examen des dépenses de 1998 et celui de 2004, le nombre de cibles fixées dans les PSA a été ramené de 600 à environ 126 (Gay, 2005).

Parmi les nombreux Public Service Agreements qui ont des implications pour la politique de développement régional, le Regional Economic Performance PSA joue un rôle essentiel. Adopté pour la première fois en 2002 comme cible conjointe des Services du Premier ministre adjoint, du Trésor et du ministère du Commerce et de l'Industrie, il fixait comme objectif de « réaliser une amélioration durable de la performance de toutes les régions anglaises d'ici à 2008 et, à long terme, de réduire les écarts de taux de croissance entre les régions, en faisant le point en 2006 sur les progrès accomplis » (ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, 2005). Le gouvernement poursuit à ce niveau un double objectif :

- atteindre entre 2003 et 2008 des taux annuels moyens de croissance de la valeur ajoutée brute dans toutes les régions anglaises supérieurs à ceux enregistrés entre 1990 et 2002 ; et
- réduire les disparités de l'évolution moyenne des taux de croissance de la valeur ajoutée brute entre les trois régions les plus performantes et les six régions les moins performantes au cours de la période 2003-12, par comparaison avec 1990-2002⁴.

Les agences de développement régional constituent le principal vecteur permettant d'atteindre les objectifs des accords de service public concernant la performance économique des régions.

Systeme 1 : une approche intérimaire

Avant 2005, le système d'indicateurs de performance pour le suivi des résultats des RDA n'était pas lié de manière explicite aux PSA nationaux. Lorsque les RDA ont été créées, le Regional Economic Performance PSA n'existait pas. En 1999, les ministères et les RDA ont adopté une approche de suivi intermédiaire reposant sur une série d'indicateurs se rapportant aux diverses dotations budgétaires qui finançaient initialement les RDA. Elle définissait deux catégories d'indicateurs de performance : 1) des indicateurs sur « l'état de la région », qui reflétaient le contexte économique régional dans lequel les RDA opéraient et sur lequel elles étaient censées avoir une influence ; et 2) des « indicateurs d'activité » qui correspondaient aux réalisations découlant de l'activité des RDA, les cibles étant fixées par le gouvernement central. Ces deux séries d'indicateurs correspondaient aux missions des RDA. Mis en place à titre intérimaire, ce premier dispositif a été remplacé en 2002 lors de l'adoption du budget unique, également appelé « pot commun » (Allen, 2002). Le regroupement des crédits

budgétaires a supprimé les contraintes imposées aux RDA par les anciens programmes et les multiples dotations budgétaires, chacune comportant ses propres obligations en matière d'information et d'évaluation (PA Consulting and SQW, Ltd., 2006).

Système 2 : une approche à trois niveaux

En 2002, le ministère du Commerce et de l'Industrie a créé un système de suivi des performances comportant trois niveaux, qui a renforcé la responsabilité des RDA en termes de résultats obtenus en contrepartie de la flexibilité apportée par le « pot commun ». Dans ce système, le niveau un concernait les objectifs correspondant aux missions légales des RDA. Le niveau deux avait trait aux objectifs de résultats régionaux à long terme dans 11 domaines qui n'avaient pas de lien étroit avec les cibles des PSA que les RDA étaient censées atteindre collectivement. Les indicateurs du niveau deux étaient définis au niveau national, mais chaque RDA fixait un niveau ou une cible pour chaque indicateur dans le cadre de son Corporate Plan. Le Corporate Plan est un document de planification stratégique sur trois ans qui précise l'affectation des ressources disponibles au niveau de la RDA dans le but d'atteindre les objectifs de la Stratégie économique régionale qui a été définie. Le niveau trois fixait cinq cibles de réalisations à court terme que les RDA devaient atteindre sur une base individuelle et a été complété par des cibles adaptées à la situation économique de chaque région (voir tableau 7.2). Les services gouvernementaux opérant dans les régions effectuaient un suivi des performances des RDA, sur une base annuelle pour les cibles du niveau deux et sur une base trimestrielle pour les cibles du niveau trois (Allen, 2002 ; LDA, 2004 ; ONE, 2003 ; NAO, 2003).

La fixation des cibles était négociée avec le gouvernement central et les RDA procédaient différemment. Par exemple, la East Midlands Development Agency définissait ses cibles de niveau deux à partir des orientations techniques du ministère du Commerce et de l'Industrie et les a révisées à la suite de l'examen de la Stratégie économique régionale de 2002 dans le cadre d'une consultation incluant les parties prenantes régionales. One Northeast (la RDA couvrant le Nord-Est de l'Angleterre) utilisait un modèle économique pour quantifier ses cibles de niveau deux. La South East England Development Agency fixait ses cibles de niveau trois en concertation avec les partenaires régionaux, notamment les organismes d'aide aux entreprises et les autorités locales. Il était courant également que les RDA fixent les cibles de niveau trois en concertation avec les services gouvernementaux de la région et la Regional Assembly. Un groupe de gestion des performances réunissant les différentes RDA veillait à la cohérence entre les RDA pour les définitions et les méthodes de mesure et assurait la liaison avec le gouvernement central (Chambre des Communes, Commission du commerce et de l'industrie, 2004).

Finalement, l'approche à trois niveaux a suscité des critiques sur plusieurs points (NAO, 2003) :

- Les cibles de niveau deux, définies au niveau national et quantifiées au niveau régional, ne coïncidaient pas parfaitement avec les objectifs économiques à long terme de la Stratégie économique régionale définie dans le cadre d'une consultation menée au niveau régional. Les acteurs régionaux s'approprièrent davantage la Stratégie économique régionale que les cibles nationales.
- Faute de relation étroite entre les cibles du niveau deux et les PSA, il était difficile pour les ministères centraux d'apprécier dans quelle mesure l'activité des RDA contribuait aux priorités nationales.
- Un suivi efficace des cibles de niveau deux exigeait des données pertinentes et actuelles qui n'étaient pas immédiatement disponibles. Cet élément a gêné la planification et le suivi et conduit le gouvernement central à demander des informations supplémentaires qui ont alourdi la charge administrative des RDA.
- L'importance accordée au suivi et à l'information du public concernant les cibles du niveau trois a incité à privilégier les activités débouchant sur des réalisations à court terme qui ne contribuaient pas nécessairement aux résultats stratégiques à long terme.
- L'établissement de rapports trimestriels sur les cibles du niveau trois a entraîné une charge administrative excessive.

On a proposé également de limiter l'appropriation des cibles régionales par les ministères, notamment pour le Regional Economic Performance PSA (Trésor du Royaume-Uni, Services du Premier ministre adjoint, et ministère du Commerce et de l'Industrie, 2004).

Système 3 : le cadre d'intervention des RDA

La création en 2005 d'un nouveau cadre d'intervention des RDA répondait, en partie, aux critiques suscitées par l'approche à trois niveaux, et offrait la possibilité d'établir un lien plus étroit entre les Public Service Agreements et l'activité des RDA. Cette nouvelle approche a été mise au point en concertation avec les RDA par l'intermédiaire du groupe de gestion des performances. Avec ce système, les RDA devaient atteindre des cibles de résultats généraux qui contribuaient à plusieurs PSA⁵. Plus spécialement, chaque RDA devait indiquer dans son Corporate Plan pour 2005-08 comment elle mettrait en œuvre les priorités formulées dans sa Stratégie économique régionale et contribuerait directement aux trois cibles clés des PSA, à savoir la performance économique régionale, le développement durable et la productivité/la productivité rurale, et indirectement aux neuf autres cibles des PSA (tableau 7.1). Ces cibles des PSA remplaçaient les objectifs de résultats régionaux du niveau deux.

Tableau 7.1. **Les 12 cibles des Public Service Agreements auxquelles contribuaient les RDA**

Principales cibles des PSA auxquelles les RDA contribuaient	
Performance économique régionale	<ul style="list-style-type: none"> ● Améliorer durablement la performance de toutes les régions anglaises d'ici à 2008 et, à long terme, réduire les écarts de taux de croissance entre les régions, en indiquant les progrès accomplis en 2006.
Développement durable	<ul style="list-style-type: none"> ● Promouvoir le développement durable dans l'administration, au Royaume-Uni et au niveau international (mise en place de mesures spécifiques).
Productivité/productivité rurale	<ul style="list-style-type: none"> ● Accomplir d'ici à 2008 de nouveaux progrès dans la réalisation de l'objectif à long terme du gouvernement, qui est d'augmenter la croissance de la productivité au Royaume-Uni au cours du cycle économique pour réduire l'écart avec ses principaux concurrents industriels. ● Améliorer la productivité dans le tourisme, les activités récréatives et le secteur des loisirs d'ici à 2008. ● Réduire l'écart de productivité entre le quartile des zones rurales les moins performantes et la moyenne anglaise d'ici à 2008, en indiquant les progrès accomplis en 2006, et améliorer l'accès de la population rurale aux services publics.
Autres cibles des PSA auxquelles les RDA contribuaient	
Emploi	<ul style="list-style-type: none"> ● Durant les trois ans d'ici au printemps 2008, et en tenant compte du cycle économique : <ul style="list-style-type: none"> – Afficher une progression de l'augmentation du taux d'emploi. – Accroître les taux d'emploi des groupes défavorisés (définition dans le texte). – Réduire sensiblement l'écart entre les taux d'emploi des groupes défavorisés et le taux général.
Esprit d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> ● Développer une société entrepreneuriale dans laquelle les petites entreprises de toutes sortes prospèrent et exploitent leur potentiel et qui se caractérise par une augmentation du nombre de personnes envisageant de créer leur entreprise, une progression de la productivité en général des petites entreprises et un renforcement de l'esprit d'entreprise dans les communautés défavorisées.
Commerce international et IDE	<ul style="list-style-type: none"> ● D'ici à 2008, obtenir une amélioration sensible de la performance des entreprises internationales clientes de UK Trade and Investment, en accordant une priorité aux nouvelles sociétés exportatrices ; et maintien du Royaume-Uni comme premier site d'implantation au niveau de l'UE pour les IDE.
Rénovation des quartiers	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduire l'exclusion sociale et rénover les quartiers, collaborer avec les ministères pour les aider à atteindre les cibles minimales fixées par les PSA, notamment en réduisant les disparités dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la délinquance, du chômage, du logement et du cadre de vie entre les régions les plus défavorisées et le reste de l'Angleterre, avec une amélioration sensible en 2010.
Science et innovation	<ul style="list-style-type: none"> ● Améliorer la performance internationale de la recherche au Royaume-Uni et augmenter la performance globale de l'économie du Royaume-Uni en matière d'innovation, en affichant une progression continue jusqu'en 2008, notamment par un transfert de connaissances efficace entre les universités, les instituts de recherche et les entreprises.
Qualifications	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer les compétences sur le marché du travail, augmenter la productivité et la performance des entreprises, et garantir aux personnes les qualifications nécessaires pour leur assurer un emploi, une évolution de carrière et un développement personnel. ● Augmenter le nombre d'adultes disposant des qualifications requises en termes d'employabilité et leur permettant de progresser vers des niveaux de formation supérieurs, par le relèvement des niveaux de qualification de base de 2.25 millions d'adultes entre le lancement de Skills for Life en 2001 et 2010, avec un palier de 1.5 million à atteindre en 2007, et en réduisant de 40 % au moins le nombre d'adultes dans la population active ne disposant pas d'un niveau de qualification NVQ2 ou équivalent d'ici à 2010. Pour y parvenir, 1 million d'adultes de la population active doit atteindre le niveau 2 entre 2003 et 2006.
Environnement viable pour les communautés	<ul style="list-style-type: none"> ● Trouver un meilleur équilibre entre les logements disponibles et la demande de logements, en les rendant plus abordables, dans toutes les régions d'Angleterre en préservant la qualité de l'environnement rural autour des villes, la ceinture verte et le développement durable des villes.
Développement durable dans le secteur agro-alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer l'orientation vers le client, la compétitivité et la durabilité dans le secteur agro-alimentaire et garantir de nouvelles avancées dans le cadre des négociations de la PAC et de l'OMC vers une réduction des aides de la PAC qui créent des distorsions dans les échanges.
Secteur bénévole et associatif	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer l'engagement bénévole et associatif, notamment dans les communautés exposées au risque d'exclusion.

Source : Extrait du document du ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, « England's Regional Development Agencies RDA Corporate Plans for 2005-08 Cadre d'intervention », disponible en juillet 2007, www.berr.gov.uk/files/file26126.pdf.

Le suivi de la contribution d'une RDA à la réalisation des cibles fixées par les PSA s'effectuait de deux façons. L'une consistait à relier les activités de la RDA à des PSA spécifiques dans le Corporate Plan. Les RDA choisissaient leurs propres activités qui correspondaient à des engagements et priorités formulés dans la Stratégie économique régionale. L'autre façon consistait à suivre les résultats obtenus pour les dix cibles de réalisations clés qui remplaçaient les cibles du niveau trois. Le tableau 7.2 montre qu'il existe une correspondance entre les deux séries d'indicateurs de résultats, qui ne sont pas extrêmement différentes. Aussi bien dans l'approche à trois niveaux que dans les cadres d'intervention des RDA, les agences définissaient les fourchettes de cibles de réalisations dans leur Corporate Plan. Les RDA pouvaient ajouter des mesures de résultats supplémentaires et définir des cibles connexes si elles estimaient que les mesures de résultats imposées ne prenaient pas suffisamment en compte leur action. Avec le cadre d'intervention, les RDA communiquaient deux fois par an les progrès accomplis au ministère des Affaires, des Entreprises et de la réforme de la réglementation qui transmettait à son tour ces informations au Parlement et au public par son site web. Des rapports périodiques sur les performances étaient fournis également à la Direction de la RDA et à son conseil d'administration.

Les réalisations clés concernaient nécessairement des projets financés par les RDA. C'est la raison pour laquelle les données sur les réalisations étaient collectées auprès des bénéficiaires, qui étaient tenus contractuellement de fournir des informations sur l'avancement des projets. Un ensemble de définitions communes et d'observations minimales permettait d'assurer une cohérence entre les RDA pour la collecte et la vérification des données sur les réalisations clés (OffPAT, 2006a). Un suivi des contrats, des évaluations de risques, des visites sur site et des audits sur une partie des projets étaient mis en œuvre pour veiller au respect des obligations contractuelles des bénéficiaires et à l'exactitude des données fournies.

Les cibles de réalisations clés constituaient des indicateurs intermédiaires de la contribution des RDA à la croissance économique régionale, qui était un résultat défini par l'Accord de service public concernant la performance économique régionale (REP PSA). Les RDA étaient certes les principaux vecteurs de la réalisation du REP PSA, mais ce n'était pas à travers le cadre d'intervention ou le Corporate Plan que s'effectuait directement le suivi de cet objectif. À la place, les RDA présentaient des indicateurs tels que la valeur ajoutée brute dans les rapports annuels de suivi de la Stratégie économique régionale et les rapports sur « l'état de la région ». Le gouvernement central a évalué les progrès accomplis à l'échelle nationale en 2006⁶ et publié 12 indicateurs connexes dans la série « compétitivité régionale et état des régions »⁷. La section qui suit montre qu'il est possible de procéder à un suivi plus étroit des contributions des RDA à la réalisation de l'objectif fixé par le REP PSA à la suite de l'examen général des dépenses de 2007.

Tableau 7.2. **Cibles de réalisations pour les RDA dans le dispositif à trois niveaux et le cadre d'intervention de 2005**

Système à trois niveaux		Cadre d'intervention des RDA de 2005	
Réalisations de niveau 3	Indicateur de réalisations de niveau 3	Réalisations clés	Indicateur de réalisations clés
1. Possibilités d'emploi	● Nombre de possibilités d'emploi directement imputables à l'activité des RDA – total des emplois créés et préservés.	1. Création d'emploi	● Nombre d'emplois créés ou préservés.
2. Performance des entreprises	● Nombre de nouvelles entreprises dans l'économie régionale découlant directement de l'activité des RDA.	2. Aide à l'emploi	● Nombre de personnes aidées dans leur recherche d'emploi.
3. Friches industrielles	● Nombre d'hectares de terrains assainis ou recyclés découlant directement de l'apport de ressources ou d'une activité des RDA	3. Créations d'entreprise	● Nombre de créations d'entreprise qui enregistrent une croissance de leur activité après 12 mois et nombre d'entreprises attirées dans la région.
4. Éducation et qualifications	● Nombre de possibilités d'apprentissage ou d'aides apportées ou favorisées, imputables directement à l'aide apportée par les RDA.	4. Aide aux entreprises	● Nombre d'entreprises aidées afin d'améliorer leurs performances. ● Nombre d'entreprises de la région aidées pour contribuer, dans le cadre de nouvelles collaborations, à la base de connaissances du Royaume-Uni.
5. Investissement privé dans les zones défavorisées	● Montant des investissements du secteur privé dont profitent les résidents des quartiers les plus défavorisés et qui sont directement liés à un financement ou à l'activité des RDA.	5. Rénovation	● Rénovation publique et privée, effet de levier sur les investissements d'infrastructure. ● Hectares de friches industrielles remis en état et reconvertis.
		6. Qualifications	● Nombre de personnes aidées dans l'acquisition de qualifications dans le cadre des programmes des RDA : ● Nombre d'adultes qui acquièrent des qualifications de base dans le cadre de la Skills for Life Strategy, qui est pris en compte dans la cible des PSA concernant les qualifications. ● Nombre d'adultes dans la population active qui ne disposent pas pleinement d'un niveau 2 ou équivalent de qualification et qui sont aidés pour acquérir au moins une qualification pleine de niveau 2 ou équivalent.

Note : Les réalisations doivent pouvoir être ventilées et précisées pour les zones urbaines, les zones rurales et les zones défavorisées (OffPAT, 2005b).

Sources : Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (2005), « England Regional Development Agencies: RDA Corporate Plans for 2005-08 Cadre d'intervention » et ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (sans date [b]), « Regional Development Agencies' Reported Midyear Outputs for 2003/04 ».

Non seulement les RDA devaient atteindre les cibles de réalisations clés, mais elles étaient également tenues de mesurer leurs gains annuels d'efficacité productive, qui devaient être de 2.5 % au moins. Il appartenait aux RDA de décider comment obtenir ces gains d'efficacité et de définir des cibles dans leur Corporate Plan ainsi que la stratégie à mettre en œuvre pour les atteindre. Par exemple, ces gains pouvaient découler d'une réduction des coûts administratifs liés à l'octroi de crédits permettant d'obtenir des réalisations supplémentaires (ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, 2005).

Système 4 : la mesure des performances orientée vers les résultats

À la suite de l'examen général des dépenses de 2007, un nouveau changement a eu lieu dans l'approche de la mesure et du suivi des performances des RDA. Le cadre d'intervention de 2005-08 a été remplacé. Le nouveau dispositif a commencé à être appliqué pour le cycle de planification en cours (Corporate Planning 2008-11). Le nouveau système simplifie la définition des cibles et permet aux RDA de se concentrer plus précisément sur le respect des engagements formulés dans les stratégies économiques régionales. L'approche antérieure était gênée par le flou concernant l'orientation spécifique des RDA, la complexité du cadre d'évaluation des performances et la charge administrative liée à l'établissement de rapports sur les performances. Le nouveau système devrait se traduire par « un résultat simplifié et un cadre axé sur la croissance défini par un seul objectif général de croissance... le but étant d'augmenter la valeur ajoutée brute par habitant » (Trésor du Royaume-Uni, ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation et ministère des Communautés et des Collectivités locales, 2007). Cet objectif unique reposera sur cinq indicateurs de résultats correspondant à des facteurs favorisant la productivité et l'emploi ainsi que des indicateurs établis pour le REP PSA (tableau 7.3). Ce

Tableau 7.3. **Indicateurs de résultats régionaux**

Facteurs	Indicateur
Objectif de croissance régional : à fixer au niveau régional	
Productivité	● Valeur ajoutée brute par heure travaillée.
Emploi	● Taux d'emploi, indiquant le pourcentage de personnes disposant d'un emploi parmi la population en âge de travailler.
Qualifications	● Acquisition de qualifications de niveau élémentaire, intermédiaire ou supérieur.
Innovation	● Dépenses de recherche et développement en pourcentage de la valeur ajoutée brute.
Entrepreneuriat	● Taux de création d'entreprises.

Source : Trésor du Royaume-Uni, ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation et ministère des Communautés et des gouvernements locaux (2007), « Review of Sub-national Economic Development and Regeneration », juillet 2007.

nouveau cadre fait partie de l'évolution vers un rôle plus stratégique des RDA, qui accorde une priorité moins importante à la participation directe au financement des projets.

Les indicateurs sélectionnés correspondent au point de vue du gouvernement central, selon lequel les disparités régionales de PIB par habitant s'expliquent par la combinaison de quatre facteurs qui sont la productivité (déterminée par les qualifications, l'investissement, l'innovation, l'esprit d'entreprise et la concurrence), le chômage, le taux d'activité et la proportion de la population en âge de travailler (Trésor du Royaume-Uni et ministère du Commerce et de l'Industrie, 2001). Après consultation des parties prenantes régionales, les RDA ont défini leurs propres cibles de résultats pour répondre aux objectifs fixés. L'état d'avancement par rapport aux cibles fixées est examiné lors de réunions semestrielles de haut niveau concernant l'examen de la stratégie mise en œuvre. Toutes les RDA publient un rapport annuel sur leurs performances.

Jusqu'à présent, les RDA contribuaient en règle générale aux cibles des PSA de deux manières différentes : 1) par leur leadership pour la mise en œuvre de la Stratégie économique régionale et leur contribution à cette stratégie ; et 2) par l'octroi de subventions à des projets régionaux dans le cadre de programmes précis. Toutefois, les cibles de réalisations clés limitent le suivi aux résultats de l'activité liée à l'octroi de subventions. Les cibles de réalisations ne tiennent pas pleinement compte de la contribution de la RDA à la Stratégie économique régionale, notamment via leur leadership stratégique, qui est difficile à mesurer. Le cadre d'intervention incluait des mesures qualitatives de la valeur stratégique ajoutée, mais celles-ci ont été abandonnées parce qu'elles étaient difficiles à réaliser et subjectives. Après l'examen des dépenses de 2007, les RDA ont continué d'exercer leur leadership au niveau de la stratégie économique régionale et d'octroyer des subventions à des projets régionaux. Toutefois, la Stratégie économique régionale a été remplacée par une nouvelle stratégie régionale unique qui inclut ce qu'on appelait la stratégie d'aménagement régional (Regional Spatial Strategy). Par ailleurs, les RDA assurent dans leur région la gestion des Fonds européens de développement régional. Il n'existe plus de suivi des réalisations concernant leurs contributions aux cibles définies dans les PSA. On a privilégié, à la place, un suivi d'indicateurs de la croissance économique régionale. On s'attache plus particulièrement à déceler l'enchaînement logique qui relie les intrants et les activités qui sont censées avoir un impact sur la valeur ajoutée brute régionale. Le gouvernement n'impose plus de réalisations obligatoires. Les RDA définissent elles-mêmes le meilleur moyen de mesurer l'état d'avancement dans la réalisation de la cible fixée dans les PSA. Dans le cadre de cette nouvelle approche, les réalisations sont censées indiquer les résultats à court terme et constituer, par le biais de l'évaluation, une source d'information sur l'impact des interventions. Toutefois, les réalisations ne sont

sans doute plus entièrement comparables entre les RDA. La flexibilité accrue dont bénéficient les RDA pour leur planification stratégique et leurs investissements compense sans aucun doute les conséquences du transfert de pouvoirs de décision concernant la mesure des résultats. Ceci étant, il y a pour l'évaluation des programmes mis en œuvre par les RDA une collaboration entre le gouvernement et les RDA, et les RDA doivent continuer à disposer de données de bonne qualité sur les performances pour déterminer ce qui fonctionne.

Les propositions concernant le nouveau cadre d'évaluation des performances axé sur les résultats ont trait notamment à une plus grande souplesse dans la prise de décision pour les RDA, à des obligations d'information périodique du public clairement définies, à une évaluation indépendante des performances des RDA, à une évaluation de la valeur économique ajoutée des RDA et à une meilleure utilisation des données sur les performances pour le recrutement et la rémunération des membres du conseil d'administration et du directeur des RDA (Trésor du Royaume-Uni, ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation et ministère des Communautés et des gouvernements locaux, 2007).

Contexte de la mesure des performances

On notera que le système d'indicateurs de performance n'est pas le seul instrument utilisé pour mesurer et suivre les performances des RDA. Les indicateurs font partie d'un cadre d'évaluation des performances plus vaste incluant une vérification annuelle des comptes par le National Audit Office, une évaluation établie sur la base d'évaluations indépendantes, un examen des plans d'entreprise et un contrôle financier ainsi qu'une évaluation du degré de réalisation des objectifs stratégiques des RDA (ministère des Communautés et des Collectivités locales et ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, 2008).

Le système de mesure des performances des RDA n'est que l'un des dispositifs qui ont au niveau régional une influence sur la politique de développement régional. Il est appliqué parallèlement à l'important système de gestion des performances des Fonds structurels européens. Les instruments de suivi et d'évaluation de l'UE ont certainement eu un impact positif sur les capacités des acteurs régionaux au Royaume-Uni (ECOTEC, 2003). Néanmoins il est rare qu'on examine ou analyse ensemble les deux systèmes.

La mesure des performances des autres acteurs publics régionaux s'effectue également de diverses manières et les systèmes de mesure des performances régionales n'interagissent pas nécessairement avec les nombreux systèmes d'évaluation des performances mis en œuvre au niveau local. Les acteurs régionaux et locaux sont confrontés à une multitude d'indicateurs et de cibles fixés par les différents ministères centraux, au-delà des objectifs fixés par les PSA

au niveau national. Cela complique la collaboration entre les parties prenantes à l'échelon régional et entre les acteurs régionaux et locaux (Trésor du Royaume-Uni et Services du Premier ministre, 2004). Le cadre d'évaluation des performances axé sur les résultats qui est recommandé dans le *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration* a pour but de simplifier et de renforcer la coordination entre les systèmes.

Évaluation

Relations entre les niveaux d'administration

Comme il est indiqué plus haut, la création des agences de développement régional fait partie du processus de transfert de compétences pour la prestation des services publics au Royaume-Uni. Elle a conduit à un partage accru des responsabilités pour les activités liées au développement régional à un moment où on a accordé également une place importante au renforcement de l'évaluation de la prestation des services publics. Une tension est alors apparue entre le transfert de pouvoirs et le maintien d'un contrôle centralisé à travers la mesure des performances.

D'une part, l'orientation des RDA est définie par les priorités nationales. L'activité des RDA est indépendante de celle des ministères, mais le ministre qui les chapeaute reste responsable de leurs performances. Cela implique une forte incitation à veiller à une harmonisation entre les RDA et le gouvernement central. Cette incitation est renforcée par la mission attribuée aux RDA de contribuer à réduire les disparités économiques entre les régions, problème à prédominance nationale. Le système de mesure des performances constitue un des mécanismes de suivi et d'harmonisation des objectifs centraux et infranationaux.

D'autre part, l'orientation des RDA est définie par les priorités infranationales. Alors que le ministère du Commerce et de l'Industrie, qui est devenu le Département des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, accorde une place importante au rôle que jouent les RDA dans la réduction des disparités régionales, les agences privilégient l'amélioration de la performance de l'économie de leur propre région. De ce fait, elles collaborent avec de nombreux acteurs de leur région pour mettre en œuvre leur Stratégie de développement régional et financer des programmes et des projets qui soutiennent cette stratégie et encourageant d'autres activités connexes. Dans cette perspective, les RDA sont particulièrement incitées à aligner leurs priorités sur celles de leurs partenaires régionaux. Ainsi, les performances des RDA peuvent être appréciées du point de vue du gouvernement central et du point de vue de leurs partenaires infranationaux (dont les priorités sont définies dans la Stratégie économique régionale). Dans le passé, par exemple, il appartenait aux assemblées régionales d'examiner

l'activité des RDA, mais à la suite de l'examen infranational de 2007 un changement est intervenu. Malheureusement pour les RDA, les objectifs des deux « groupes » ont peu de chances de se recouper parfaitement.

La tension entre l'influence conservée par le pouvoir central et les exigences du transfert de pouvoirs apparaît dans la mise en œuvre des indicateurs de performance. On a pu critiquer l'absence d'harmonisation suffisante entre les cibles de niveau deux fixées au niveau national et les objectifs économiques à long terme inscrits dans les stratégies économiques régionales élaborées au niveau régional. Les parties prenantes régionales doivent continuer à adhérer aux priorités du gouvernement central (cibles des PSA et cibles des réalisations clés) pour faire coïncider le cadre d'évaluation des performances et la Stratégie économique régionale. L'abandon de la palette unique de cibles de réalisations imposée par le gouvernement central au profit d'un cadre d'évaluation reposant sur les résultats permettra sans doute à certaines RDA d'élaborer des cadres d'évaluation des performances adaptés aux problèmes majeurs auxquels leur région doit faire face (et à leur Stratégie économique régionale) et axés également sur les objectifs à long terme définis au niveau national.

Structures incitatives

Les mécanismes incitatifs des systèmes d'indicateurs ont pour but de favoriser un meilleur alignement des motivations et activités des « mandataires » sur celles du « mandant ». Les incitations peuvent être monétaires (augmentation ou suppression de crédits budgétaires, dotations supplémentaires) ou non monétaires (effets de réputation, souplesse administrative, par exemple). Rares ont été les incitations monétaires visant à encourager les RDA à atteindre les cibles de réalisations ou à les pénaliser en cas d'insuffisance des résultats par rapport aux cibles fixées. Les RDA transmettent des informations tous les six mois au ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation et elles doivent fournir des explications en cas de résultats insuffisants par rapport aux cibles de réalisations clés. Toutefois, il n'y a aucune influence sur les crédits budgétaires octroyés aux agences, qui sont calculés selon une formule préétablie et reflètent la situation économique de la région (ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, 2007b).

Pendant une courte période, des primes ont été attribuées pour récompenser de manière explicite les bons résultats obtenus. Un fonds de performance de 50 millions GBP a été créé et des primes ont été versées sur la base des évaluations du Government Office se rattachant au cadre à trois niveaux (Medawar, 2004). Toutes les RDA ont reçu une prime ponctuelle, calculée sur la base de leurs performances, s'ajoutant aux crédits budgétaires qui leur étaient alloués pour la période 2004-05 (ministère du Commerce et de

l'Industrie, Midlands de l'Ouest, 2004). Trois raisons expliquent pourquoi ce système de primes n'a pas été maintenu. Premièrement, le montant des primes était faible par rapport à la dotation budgétaire totale des RDA (2.7 % de 1.847 milliard GBP). Deuxièmement, le fonds affecté au versement des primes était prélevé sur les crédits budgétaires des RDA pour 2003-04, de sorte que ces primes ressemblaient moins à une récompense qu'à l'allocation de crédits dus. Troisièmement, on a constaté que les primes avaient moins d'importance pour les RDA que les effets de réputation liés aux performances. Dans le cas des RDA, la principale incitation sur le plan des performances, c'est la réputation. C'est un élément essentiel pour l'existence d'une RDA étant donné qu'en tant qu'organisme public elle peut être dissoute. Les rapports sur les performances sont présentés au Parlement et rendus publics par le ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation. Il y a dans le cas des RDA une incitation à atteindre les objectifs fixés, qui est fondée sur l'effet de réputation.

Jusqu'ici, les RDA ont toujours rempli la majeure partie de leurs objectifs de résultats. En 2005-06, 93 % de l'ensemble des objectifs fixés pour les RDA ont été atteints (EEF, 2007). Cela tient sans doute à la conjonction de trois facteurs. Le premier est l'aversion au risque. Le statut juridique et politique des RDA peut encourager une fixation d'objectifs prudente étant donné que les RDA risquent d'être supprimées si elles ne se montrent pas efficaces. Par ailleurs, certains éléments que les RDA ne maîtrisent pas ont une influence sur la réalisation des objectifs, ce qui les incite d'autant plus à la prudence dans la fixation des objectifs. Effectivement, les six objectifs qui n'ont pas été atteints en 2005-06 concernaient tous la mise en valeur des compétences, domaine dans lequel l'influence des RDA est sans doute moins importante que celle d'autres acteurs régionaux (EEF, 2007). Deuxièmement, un « écrémage » peut avoir lieu au niveau des investissements. Le poids accordé aux réalisations à court terme comme principale mesure de la performance peut conduire les agences à investir dans des « valeurs sûres ». Par exemple, fixer un objectif concernant l'effet de levier sur l'investissement privé peut encourager le financement de projets qui auraient probablement vu le jour sans l'aide des RDA. Troisièmement, il y a « l'effet de cliquet ». Les objectifs d'efficacité des RDA sont fixés en fonction des résultats antérieurs, ce qui encourage une fixation d'objectifs prudente au début de la période de planification.

L'évolution vers un système de mesure des performances axé sur les résultats fera apparaître de nouvelles incitations du côté des agences de développement régional. Elles seront incitées d'expliquer le processus qui permet aux programmes et projets d'aboutir à des résultats positifs pour l'économie régionale. C'est ambitieux étant donné que la trajectoire qui va des intrants aux résultats de la politique de développement régional est complexe et longue, et qu'elle est influencée par certains éléments que les RDA ne

maîtrisent pas. Le suivi des objectifs de croissance et la démonstration de la réalisation des objectifs devraient être plus faciles, dans une certaine mesure, que dans le passé compte tenu des efforts déployés pour améliorer la qualité et la disponibilité de données économiques au niveau infranational⁸. Il reste nécessaire, toutefois, d'acquérir une solide compréhension de « ce qui fonctionne bien » pour améliorer les performances économiques régionales.

« Coûts »

Les coûts liés aux systèmes d'indicateurs de performance peuvent être des coûts financiers directs ou des coûts indirects revêtant des formes diverses. Les coûts financiers sont liés aux technologies de l'information, au personnel et à la formation requise pour la mise en place et l'utilisation du dispositif, et aux primes versées pour récompenser les résultats obtenus. De manière générale, il est difficile de calculer les coûts financiers directs d'un système d'indicateurs de performance parce que l'établissement et le suivi des indicateurs sont souvent répartis sur de nombreux postes de travail. Par exemple, bien que le nombre des cibles définies dans les PSA ait diminué considérablement entre 1998 et 2004, aucune réduction de personnel correspondante n'a été signalée par le gouvernement central. La même chose vaut pour les RDA. Dans l'une des RDA au moins (mais certainement dans toutes les RDA), les rapports concernant les réalisations clés font partie du suivi des projets et l'établissement des rapports sur les réalisations clés va de pair avec la production des données concernant les dépenses.

Il est difficile également de quantifier les coûts non financiers. Ces « coûts » comprennent les coûts d'opportunité liés au temps et aux moyens financiers consacrés au système, les coûts de transaction, les coûts découlant d'effets négatifs imprévus et les coûts liés à la transition d'un système à l'autre.

Les **coûts d'opportunité** liés aux systèmes d'indicateurs de performance représentent les avantages prévisibles qui pourraient être obtenus en exerçant une autre activité, une prestation de services par exemple. En l'occurrence, l'idée est que si le gouvernement central n'imposait pas d'obligations de performance, les RDA exerceraient des activités similaires pour évaluer le rapport coût-efficacité de leurs investissements ; tout « coût » supplémentaire provient du fait qu'elles doivent opérer différemment. Ce coût peut être faible si les objectifs de production sont pertinents pour les régions concernées. Si les objectifs divergent des besoins régionaux, ces coûts augmentent. Effectivement, une des objections formulées à l'encontre du cadre d'évaluation à trois niveaux était que les objectifs ne servaient ni à harmoniser l'activité des RDA avec les priorités régionales (coût d'opportunité pour les régions) ni à assurer un suivi des progrès accomplis pour atteindre les cibles fixées dans les PSA (coût d'opportunité pour le gouvernement central). *Success in the Regions* cite l'exemple d'une région qui a dépensé 500 000 GBP⁹ pour établir son plan d'entreprise et les objectifs connexes (système

à trois niveaux), mais qui a constaté une telle divergence par rapport aux besoins de l'agence qu'elle a établi un autre plan d'entreprise pour son propre compte. Ainsi, les coûts d'opportunité sont d'autant plus élevés que la pertinence des informations diminue. Aujourd'hui, les RDA peuvent compléter les cibles clés pour que les indicateurs restent pertinents pour la région sans charge supplémentaire importante.

Les échanges d'informations sont une source de **coûts de transaction** pour les systèmes d'indicateurs de performance. Actuellement, la plupart des RDA utilisent le même système de technologie de l'information pour transmettre les données concernant les objectifs clés. Ce système informatique de gestion des programmes est, dans certains cas, directement relié au système financier et permet l'établissement des rapports, mais il ne « communique » pas avec Londres. Pour la période de programmation 2007-13, les RDA seront responsables de la gestion des Fonds structurels européens. Pour répondre aux obligations d'information prévues, l'UE préférerait que les RDA utilisent un ensemble de TI de l'UE, mais les RDA ont opposé une certaine résistance puisque le Système de gestion des programmes permet d'établir les rapports pour l'UE. Le deuxième système serait incompatible avec les technologies de l'information utilisées actuellement et augmenterait par conséquent le coût global des échanges d'information.

Des coûts de transition apparaissent lorsqu'on passe d'un système à l'autre, même si le nouveau système est censé constituer une amélioration par rapport au précédent. Ces coûts incluent des coûts financiers directs liés aux nouvelles technologies de l'information ou à la formation du personnel ainsi que des coûts d'opportunité lorsque de nouveaux systèmes sont mis en place ou un apprentissage a lieu, et des coûts de transaction pour les bénéficiaires qui doivent changer de système de gestion administrative pour se conformer aux nouvelles obligations d'information. Cela peut également entraîner une perte de comparabilité des données puisque les définitions des informations communiquées évoluent au fil du temps. Le cadre d'intervention de 2005 indiquait que :

Les différences entre les réalisations clés et les cibles qui font partie du cadre d'évaluation des objectifs à (trois niveaux) peuvent entraîner un décalage dans la collecte des données même si les nouvelles dispositions fixées avec les RDA et les partenaires extérieurs comme, par exemple, les conditions des nouveaux contrats de financement, doivent être modifiées pour les besoins de la collecte d'informations concernant les réalisations selon les nouvelles définitions. Les problèmes de transition concernent également les systèmes d'information liés à la gestion des programmes, le traitement des contrats existants ou des nouveaux projets, les changements apportés à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets, les orientations sur les prestations, le suivi et l'évaluation et les formulaires ou listes de contrôle connexes, etc.,

ainsi que la formation et les orientations destinées au personnel des RDA et à leurs partenaires (ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, 2005).

Plusieurs cibles de réalisations clés du cadre d'intervention de 2005 étaient nouvelles pour les RDA, qui ont dû collecter de nouvelles données. Par ailleurs, les définitions des réalisations ont changé, ce qui a rendu difficile la transposition des réalisations de niveaux trois en cibles de réalisations clés et la fixation de fourchettes de cibles précises pour l'année (les années) à venir (EEDA, 2005). La transposition des réalisations de niveau trois en cibles de réalisations clés était particulièrement importante puisque certains projets en cours au moment de l'adoption du nouveau cadre d'intervention avaient été sélectionnés en ayant à l'esprit les objectifs de niveaux trois. De plus, les projets engagés après l'adoption du nouveau cadre en avril 2005 avaient peu de chances de fournir des résultats susceptibles d'être pris en compte dans la réalisation des nouvelles cibles avant 2006 ou 2007 (SWRDA, 2005).

Parmi les autres activités de transition mentionnées par les RDA dans leur Corporate Plan pour 2005-08 il y avait la refonte du système d'information pour qu'il intègre de nouvelles données de production, la révision des orientations sur l'évaluation des projets pour qu'elles soient cohérentes avec le nouveau cadre d'évaluation, la formation du personnel et la modification des contrats existants pour qu'ils prennent en compte les nouvelles réalisations (Northwest Regional Development Agency). Chacune de ces activités entraîne des « coûts » directs et indirects.

Les coûts de la transition du système à trois niveaux au cadre d'intervention ont été minimisés de plusieurs manières. Premièrement, le nouveau système a été conçu pour être largement compatible avec le cadre à trois niveaux. On a pu rapprocher l'ancien système et le nouveau. Deuxièmement, la planification a permis aux RDA de se préparer à ce changement. Troisièmement, des accords transitoires ont été mis en place entre le gouvernement central et les RDA pour faciliter le processus de conversion. Finalement, la mise en œuvre a été lancée en limitant l'application de la nouvelle approche aux nouveaux projets. Par contre, le calendrier pour le passage au nouveau système proposé est relativement serré. Alors que la transition antérieure a pris environ une année et demie, la conception et la transition vers la nouvelle approche ont demandé moins de temps à (Amison, 2007).

Enfin, il existe un grand nombre d'études sur les **effets imprévus** (également appelés effets de dysfonctionnement) concernant l'utilisation et la publication des indicateurs de performance. Goddard, Mannion, et Smith (2000) montrent comment la relation mandant-mandataire mène à une vision en tunnel, une optimisation insuffisante, une myopie, une déformation de la réalité et une manipulation. Ces éléments caractérisent l'environnement dans

lequel opèrent les RDA. Parmi ces effets, la myopie semble être le risque majeur auquel les RDA sont exposées, avec également certains risques de vision en tunnel et de manipulation.

La myopie s'installe lorsque les indicateurs de performance incitent à privilégier les gains à court terme au détriment des gains à long terme. Dans son examen du cadre à trois niveaux, le National Audit Office conclut que « le suivi des performances des agences effectué par le ministère du Commerce et de l'Industrie met l'accent sur des cibles à court terme concernant leur activité directe » et que l'importance accordée aux cibles à court terme « incite les agences à poursuivre des objectifs immédiats au détriment d'objectifs plus stratégiques. Étant donné que les objectifs à court terme ne sont pas destinés à soutenir des objectifs à long terme, leur réalisation ne garantit pas un résultat positif durable » (NAO, 2003). La priorité accordée aux cibles de réalisations clés dans le cadre d'intervention pour 2005-08 n'a pas changé l'orientation à court terme du suivi des performances. Heureusement, cette priorité accordée au court terme est compensée d'une certaine manière par l'orientation à long terme de la stratégie économique régionale. La proposition qui est faite de passer à un cadre axé sur les résultats réduit l'incitation à la myopie, mais elle implique toujours un suivi d'indicateurs intermédiaires (réalisations et résultats).

La vision en tunnel fait référence à la priorité accordée aux actions qui produisent des résultats mesurables en excluant celles dont les résultats ne sont pas mesurés (ou mesurables). Dans son examen du cadre à trois niveaux, la Chambre des communes est parvenue à la conclusion que « lorsqu'on donne la priorité aux résultats d'indicateurs quantifiables à court terme, les cibles ne prennent pas nécessairement en compte tous les avantages que les RDA apportent aux entreprises de leur région. On exclut alors tout ce qui nécessite un délai d'exécution ou qui est destiné à remplir des objectifs quantifiables de manière moins immédiate » (Chambre des Communes, Commission du Commerce et de l'Industrie, 2004). C'est un exemple qui illustre bien la vision en tunnel. Même avec le système actuel, les cibles de réalisations clés ne prennent pas en compte les contributions des RDA qui se rattachent à la Stratégie de développement régional. Le « leadership stratégique », par exemple, n'est pas mesuré du fait qu'il est difficile de l'appréhender. Le cadre d'évaluation des performances incluait initialement une évaluation qualitative de la valeur stratégique ajoutée par les RDA, mais on a fini par y renoncer parce que cet indicateur était trop difficile à mesurer et avait un caractère subjectif. Ceci étant, les agences s'efforcent toujours de définir, d'évaluer et de faire connaître la valeur stratégique ajoutée aux parties prenantes¹⁰.

La manipulation fait référence aux comportements stratégiques destinés à garantir des résultats positifs en matière de performance. Les observations sur une manipulation de la part des RDA entraînant des distorsions sont limitées.

Toutefois, les possibilités d'écrémage et d'effet de cliquet examinées plus haut peuvent être considérées comme des comportements stratégiques. Il est certain que cette manipulation reste limitée du fait des transitions relativement rapides d'un système à l'autre et de la précision des orientations et des définitions de données dans les notes techniques des différents systèmes.

Avantages

Si les coûts sont si nombreux, pourquoi faut-il les mesurer et surveiller les performances ? Les systèmes de mesure des performances posent comme hypothèse que l'exécution d'un suivi et la réactivité aux indicateurs de performances apportent des avantages qui sont supérieurs aux coûts. Ces avantages sont notamment :

- le renforcement des efforts déployés par les acteurs au niveau infranational et un meilleur ciblage de ces efforts ;
- une responsabilité et une légitimité mieux ancrées ;
- l'apprentissage ;
- une efficacité accrue ;
- des possibilités de réforme fondées sur des données factuelles ;
- une amélioration de la prise de décision et de l'affectation des ressources ;
et
- plus de chances d'aboutir à des résultats positifs.

Les RDA ont certainement tiré des avantages du système de mesure des performances dans tous ces domaines, mais deux de ces avantages sont particulièrement importants : le renforcement de la responsabilité et de la légitimité, et l'apprentissage.

La question de la légitimité et de la responsabilité des RDA est examinée et discutée depuis qu'elles ont été créées. Comme il est indiqué plus haut, la longévité des RDA dépend en grande partie de leurs résultats. À cet égard, la publication de rapports et l'attention particulière qui est accordée à leurs résultats ont certainement renforcé leur légitimité. Des rapports périodiques sont présentés au Parlement, aux ministres, aux Conseils d'administration des RDA, à leurs dirigeants et à l'Assemblée régionale. La diffusion publique d'informations sur leurs performances permet à leurs partenaires régionaux et au public de suivre leurs performances.

L'apprentissage porte sur les relations entre administrations et la politique de développement régional mise en œuvre. Globalement, les quatre systèmes de mesure des performances ont fait progresser la qualité du système, les relations entre les administrations et l'apprentissage. La transition vers un cadre d'évaluation des performances moins prescriptif tient à ce que le gouvernement central a appris à connaître les RDA et à leur faire confiance,

alors même qu'elles faisaient preuve de plus en plus de maturité. Chaque système constitue un stade d'apprentissage pour le gouvernement central et les RDA sur plusieurs plans, à savoir :

- générer une croissance économique régionale dans un contexte décentralisé depuis peu ;
- acquérir les connaissances et compétences requises, disponibles au niveau régional ;
- augmenter le niveau des réalisations (ou des efforts déployés) que peuvent atteindre les RDA ; et
- créer des indicateurs et un cadre de responsabilité permettant de stimuler et mesurer les performances.

Ce processus se caractérise par l'acquisition à l'échelon central d'une meilleure connaissance des compétences infranationales et par une concertation renforcée avec les RDA. Il va de pair avec l'abandon de l'ancienne approche, qui se cantonnait généralement à une microgestion à court terme, et le passage à une gestion de plus en plus stratégique et à long terme (Trésor du Royaume-Uni, Services du Premier ministre adjoint, et ministère du Commerce et de l'Industrie, 2004). Il est fort possible que le système des indicateurs de performance ait contribué au « gain d'autonomie » des RDA. Dans son examen de 2004 sur le transfert des décisions, le gouvernement central annonçait une diminution des contrôles et une plus grande flexibilité pour les organisations hautement performantes (incluant certainement les RDA) (Trésor du Royaume-Uni et Services du Premier ministre, 2004). Le nouveau cadre d'évaluation des performances qui est proposé devrait permettre non seulement au gouvernement central d'assurer une gestion non seulement moins détaillée, mais aussi plus cohérente avec l'objectif stratégique des RDA (Amison, 2007).

L'évaluation du système de mesure des performances semble avoir permis lui aussi un apprentissage substantiel. Des rapports comme *Success in the Regions* et *Devolving Decision Making* et les examens des dépenses ont révélé quelles étaient les difficultés à surmonter pour promouvoir les performances dans un contexte décentralisé. Il n'est pas facile de savoir si la production de données liée au système d'indicateurs de performance a servi tout autant à étayer, adapter et modifier les politiques et les pratiques en matière de programmation. Si ce n'est pas le cas, il peut en résulter un coût d'opportunité important.

Évoluer vers des indicateurs de performance axés sur les résultats nécessite un nouvel apprentissage, comme il est indiqué plus haut. Les agences de développement régional doivent clarifier le processus par lequel elles contribuent à travers leur activité et leurs investissements aux résultats économiques régionaux. Cela vaut également pour les stratégies, puisque le nouveau cadre d'évaluation des performances ira de pair avec un renforcement

du rôle stratégique des RDA (par opposition à leur activité liée au financement de projets). La transition vers une mesure axée sur les résultats permettra sans doute aux RDA de mieux définir leurs « réalisations clés » en fonction de leurs besoins, alors que celles-ci sont actuellement les mêmes pour toutes les agences, et de mettre en lumière les résultats de leurs stratégies.

Conclusions

Le système d'indicateurs qui sert à mesurer et à suivre les performances des RDA en Angleterre a connu de multiples évolutions. Chaque changement visait à améliorer le rapport coût-efficacité de la gestion des performances en augmentant l'utilité du système et en réduisant par conséquent ses coûts d'opportunité. Les coûts directs liés à l'utilisation de systèmes d'indicateurs sont difficiles à quantifier, mais ils sont très probablement limités pour le gouvernement central et les RDA, qui peuvent relier le suivi des performances à d'autres fonctions d'administration et de planification stratégique. Il n'est pas certain que l'effet soit le même pour les bénéficiaires qui communiquent des données périodiques aux RDA. Les coûts indirects sont liés à la mesure et au suivi des performances, surtout à cause de l'importance accordée aux réalisations à court terme au détriment sans doute des résultats stratégiques à long terme. Les transitions entre les différents systèmes ont généré aussi des coûts, même si les avantages découlant de l'apprentissage que représentaient ces changements ont très probablement compensé les coûts de transition. À cet égard, les efforts de collaboration entre les RDA, et entre les RDA et le gouvernement central, ont sans doute été très fructueux. Il reste à voir si l'apprentissage avec le nouveau cadre d'évaluation des performances se traduira par une plus grande efficacité des choix de développement économique régional.

Notes

1. Les *Regional Assemblies* sont des instances non élues composées d'élus locaux et de représentants désignés des différents groupes de parties prenantes opérant également au niveau régional. Il leur appartenait de contribuer à assurer la transparence des RDA dans les affaires régionales. Toutefois, au vu des conclusions d'un examen récent mené par le gouvernement sur le développement économique infranational et la revitalisation il est probable qu'elles disparaissent en 2010.
2. Les organismes publics non ministériels ne sont ni des ministères ni des départements ministériels, mais des entités juridiques distinctes placées sous la tutelle d'un ministère du gouvernement central. Ils ont une plus grande indépendance pour leurs décisions et la gestion de leurs ressources humaines que les ministères centraux (et sont souvent définis comme indépendants), bien qu'ils soient tributaires des transferts du gouvernement central pour le financement de leurs activités. Le ministre de tutelle demeure responsable de leurs performances (Agencies and Public Bodies Team, Cabinet Office, 2006).

3. Le ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (BERR), le ministère des Communautés et des gouvernements locaux, le ministère de l'Innovation, des Universités et des Qualifications, le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, le ministère de la Culture, des Médias et des Sports, et le UK Trade and Investment (ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, 2007d).
4. Les trois régions les plus performantes sont celles qui ont une valeur ajoutée brute par habitant supérieure à la moyenne (Londres, le Sud-Est et l'Est de l'Angleterre). Les six régions les moins performantes sont celles qui ont une valeur ajoutée brute par habitant inférieure à la moyenne (le Nord-Est, le Nord-Ouest, le Yorkshire et Humber, les Midlands de l'Ouest, les Midlands de l'Est, et le Sud-Ouest).
5. Dans le cadre de la préparation de l'examen des dépenses de 2004, les RDA ont contribué aux « Regional Emphasis Documents » qui mettaient en perspective les priorités régionales et qui devaient être utilisés par les ministères lors de la préparation de leurs plans de dépenses pour 2005-08. Les RDA ont apporté des éléments d'information concernant les cibles des PSA auxquels elles estimaient pouvoir contribuer (Trésor du Royaume-Uni, 2004).
6. Voir Trésor du Royaume-Uni, ministère du Commerce et de l'Industrie et ministère des Communautés et des gouvernements locaux (2006), *Regional Economic Performance: Progress to Date*.
7. SQW Ltd. et Oxford Economic Forecasting ont recommandé 11 indicateurs clés pour l'évaluation et le suivi des performances des RDA, dont 9 sont inclus dans le « Regional Competitiveness and State of the Regions ». Il s'agit de la valeur ajoutée brute (sur la base du lieu de travail) par tête, de la valeur ajoutée brute du secteur manufacturier par tête, des créations d'entreprises pour 10 000 adultes, du taux de chômage, du pourcentage d'adultes disposant de qualifications de niveau 4 ou équivalent [qualifications professionnelles nationales], du pourcentage d'adultes sans qualifications, du pourcentage de résidents faisant partie de familles dépendantes de prestations d'aide au revenu, de la congestion du réseau routier et du stock de terrains à l'abandon. Beaucoup de ces indicateurs se chevauchent avec les 12 indicateurs qui font l'objet d'un suivi pour le REP PSA (DTI, 2007).
8. Des mesures ont été prises pour améliorer la qualité et la disponibilité des données économiques infranationales à la suite de l'examen Allsopp de 2004. Elles incluent l'amélioration des statistiques au niveau régional ainsi que la fourniture de statistiques sur les quartiers. Par ailleurs l'Office national de la statistique (ONS) a affecté deux personnes dans chaque région en mars 2007 pour répondre aux besoins régionaux de statistiques, établir un point de contact régional avec l'ONS, permettre l'accès à des bases de données administratives essentielles, donner des conseils sur la collecte de données au niveau local pour améliorer la comparabilité des données et apporter en retour une connaissance de l'économie régionale à l'ONS. Ce personnel localisé dans les services de la RDA ou de l'observatoire régional est financé par l'Agence de développement régional.
9. Cela couvre les coûts des consultations publiques, de l'analyse économique et d'événements spéciaux (Chambre des Communes, Commission du Commerce et de l'Industrie, 2004).
10. Voir, par exemple, l'examen de la valeur stratégique ajoutée dans GHK Consulting Ltd. (2006), *Evaluation of the West Midlands Regional Economic Strategy – Final Report*.

Bibliographie

- Agencies and Public Bodies Team, Cabinet Office (2006), *Policy and Characteristics of a Public Body in Public Bodies: A Guide for Departments*, UK Civil Service, disponible en août 2007, www.civilservice.gov.uk/other/agencies/publications/pdf/public_bodies_2006/2_policy_Characteristics.pdf.
- Allen, G. (2002), *Regional Development Agencies*, House of Commons Library Research Paper 02/50, Parlement du Royaume-Uni, disponible en août 2007, www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02%1e050.pdf.
- Amison, P. (2007), « Mechanisms for Reducing Cost: English Regional Development Agencies Case », présentation lors de la réunion d'experts de l'OCDE, non publiée, « Efficiency of Performance Indicator Systems in Regional Development Policy », 17 septembre 2007, Paris.
- Chambre des Communes, Commission du commerce et de l'industrie (2004), *Support to Businesses from Regional Development Agencies, Fifth Report of Session 2003-04*, Parlement du Royaume-Uni, disponible en août 2007, www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmtrind/118/11802.htm.
- ECOTEC (2003), *Evaluation of the Added Value and Costs of the European Structural Funds in the UK*.
- EEDA (East of England Development Agency) (2005), *Corporate Plan 2005/6-2007/8*, England's RDAs, disponible en août 2007, www.englandsrdas.com/filestore/Corporate_Plans/eecp.pdf.
- EEF (2007), *Improving Performance? A review of Regional Development Agencies*, EEF, Londres.
- EMDA (2005), *Corporate Plan, 2005-2008*, England's RDAs, disponible en août 2007, www.englandsrdas.com/filestore/Corporate_Plans/emcp.pdf.
- EMDA (East Midlands Development Agency) (2004), *Guidance on Outputs and KPIs – Direct Outputs*, SSP Shared Resource Center, disponible en août 2007, www.emda.org.uk/src/main/guidanceoutputs.asp.
- England's Regional Development Agencies (sans date), *Your Questions Answered*, England's RDAs, disponible en août 2007, www.englandsrdas.com/yourquestionsanswered.aspx.
- Fothergill, S. (2005), « A New Regional Policy for Britain », *Regional Studies*, vol. 39(5), pp. 659-667.
- Gay, O. (2005), *Public Service Agreements*, House of Commons Library Note SN/PC/3826, UK Parliament, disponible en août 2007, www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc%1e03826.pdf.
- GHK Consulting Ltd. (2006), *Evaluation of the West Midlands Regional Economic Strategy – Final Report*, disponible en août 2007, <http://80.244.178.85/downloads/project-4-evaluation-of-the-west-midlands-economic-strategy-report.pdf>.
- Goddard, M., R. Mannion et P. Smith (2000), « Enhancing Performance in Health Care: A Theoretical Perspective on Agency and the Role of Information », *Health Economics*, 9, pp. 95-107.
- Kelman, S. (2006), *Central Government and Frontline Performance Improvement: The Case of "Targets" in the United Kingdom*, Harvard University Kennedy School of Government, Ash Institute of Democratic Governance and Innovation, Cambridge, Massachusetts.
- London Development Agency (2004), « Proposed Revision of Target Framework », Report Number: Part 2, Item 9.3, report to Board by Manny Lewis, Acting Chief Executive, 11 février 2004, disponible en août 2007, www.lda.gov.uk/upload/pdf/Part_2_Item_9.3_Revision_of_Targets_Framework.final.pdf.

- Medawar, T. (2004), « Measuring Success: England's RDAs », présentation lors de la conférence « The Regional Policy: What Works ? », 16-17 novembre 2004, Ramside Hall, Durham, The Economic and Social Research Council, disponible en août 2007, www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/Images/tony_Medawar_tcm6%1e9622.ppt.
- Ministère des Affaires constitutionnelles (sans date), *Devolution in the UK*, disponible en juillet 2007, www.dca.gov.uk/constitution/devolution/ukdev.htm.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (BERR – Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) (2005), *England's Regional Development Agencies: RDA Corporate Plans for 2005-08: Cadre d'intervention*, BERR, www.berr.gov.uk/files/file26126.pdf.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (2007a), *Independent Performance Assessment of RDAs*, BERR, disponible en août 2007, www.berr.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/rda-performance/page24206.html.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (2007b), *RDA Allocations: 2005-08*, BERR, disponible en août 2007, www.berr.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/funding-financial-gov/allocations/page20022.html.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (2007c), *RDA Finance and Governance*, BERR, disponible en août 2007, www.dti.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/funding-financial-gov/page20136.html.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (2007d), *Regional Development*, BERR, disponible en août 2007, www.berr.gov.uk/regional/regional-development/index.html.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (sans date [a]), *England's Regional Development Agencies: Introduction*, BERR, www.berr.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/index.html.
- Ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (sans date [b]), *Mid-year Results for 2003-2004*, BERR, disponible en août 2007, www.dti.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/rda-performance/page23812.html.
- Ministère des Communautés et des gouvernements locaux (DCLG – Department of Communities and Local Government) et ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation (2008), « Prosperous Places: Taking Forward the Review of Sub National Economic Development and Regeneration », 31 mars 2008, BERR, disponible en mai 2008, www.berr.gov.uk/files/file45468.pdf.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2007, mai, mis à jour en août), *Regional Competitiveness and State of the Regions*, ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation, disponible en août 2007, www.dtistats.net/sd/rci2007/rcsor2007-complete.pdf.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI – Department of Trade and Industry) (2002), *RDA Performance Monitoring Framework Guidance*, One NorthEast – Reports and Publications, disponible en août 2007, www.onenortheast.co.uk/lib/liReport/924/GUIDANCE%20DOCUMENT%20FINAL_1.DOC.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (West Midlands) (2004), *£6.4 million additional funding for Advantage West Midlands*, Government News Network, disponible en août 2007, www.gnn.gov.uk/content/detail.asp?ReleaseID=137201&NewsAreaID=142&NavigatedFromSearch=True&print=true.

- National Audit Office (NAO) (2003), *Success in the Regions*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1268 Session 2002-03, 19 novembre 2003, NAO, disponible en août 2007, www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/02031268.pdf.
- Northwest Regional Development Agency (n.d.), *Corporate Plan 2005/06 to 2007/08*, update 2006-08, Englands RDAs, disponible en 2007, www.englandsrdas.com/filestore/Corporate_Plans/nwcp.pdf.
- OffPAT (Office of Project Advice and Training) (2006a), *Core Outputs Verification Evidence*, OffPAT, disponible en août 2007, <http://offpat.info/content-download/Core%20Outputs%20Verification%20Evidence%2003%2010%2006.pdf>.
- OffPAT (2006b), *Core Outputs Technical Note, Version 1.4*, OffPAT, disponible en août 2007, [http://offpat.info/content-download/Core%20outputs%20and%20mandatory%20components%20Technical%20Note%20\(S\)%2012%2012%2006.doc](http://offpat.info/content-download/Core%20outputs%20and%20mandatory%20components%20Technical%20Note%20(S)%2012%2012%2006.doc).
- OffPAT (2007), *RDA Core and Component Outputs: Frequently Asked Questions (FAQs)*, mise à jour du 1^{er} février 2007, Publications – Outputs, disponible en août 2007, <http://offpat.info/content-download/FAQs%2001%2002%2007.pdf>.
- ONE (One NorthEast Regional Development Agency) (2003), *One NorthEast Performance Management Framework*, disponible en août 2007.
- PA Consulting et SQW, Ltd. (2006), *Evaluating the Impact of England's Regional Development Agencies: Developing a Methodology and Evaluation Framework*, DTI Occasional Paper, n° 2, ministère du Commerce et de l'Industrie.
- SWRDA (South West of England Regional Development Agency) (2005), *Corporate Plan 2005-08*, Englands RDAs, disponible en août 2007, www.englandsrdas.com/filestore/Corporate_Plans/swcp.pdf.
- Trésor du Royaume-Uni (2003), *A Modern Regional Policy for the United Kingdom*, disponible en août 2007, www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/modern_regional_policy/consult_regpolicy_index.cfm.
- Trésor du Royaume-Uni (2004), *2004 Spending Review: Meeting Regional Priorities. Response to the Regional Emphasis Documents*, disponible en août 2007, www.hm-treasury.gov.uk/media/C/E/sr04_regpriorities_220704.pdf.
- Trésor du Royaume-Uni et ministère du Commerce et de l'Industrie (2001), *Productivity in the UK: The Regional Dimension*, n° 3, HM Treasury, disponible en août 2007, www.hm-treasury.gov.uk/media/8/2/ACF1FBD.pdf.
- Trésor du Royaume-Uni et Services du Premier ministre (2004), *Devolving Decision Making: 1 – Delivering Better Public Services: Refining Targets and Performance Management*.
- Trésor du Royaume-Uni, ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme de la réglementation et ministère des Communautés et des gouvernements locaux (2007), *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*, HM Treasury, disponible en août 2007, www.hm-treasury.gov.uk/media/9/5/subnational_econ_review170707.pdf.
- Trésor du Royaume-Uni, ministère du Commerce et de l'Industrie et ministère des Communautés et des gouvernements locaux (2006), *Regional Economic Performance: Progress to Date*, HM Treasury, disponible en août 2007, www.hm-treasury.gov.uk/media/2/8/pbr06_regionaleconomicprogress_365.pdf.
- Trésor du Royaume-Uni, Services du Premier ministre adjoint et ministère du Commerce et de l'Industrie (2004), *Devolving Decision making: 2 – Meeting the Regional Economic Challenge: Increasing Regional and Local Flexibility*, Trésor du Royaume-Uni, disponible en août 2007, www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_04/associated_documents/bud_bud04_addevolved2.cfm.

PARTIE II

Chapitre 8

L'administration du développement économique aux États-Unis

Ce chapitre explore la mise en œuvre de l'Acte de performance et de résultat du gouvernement (Government Performance and Results Act) et le Balanced Scorecard (tableau de bord prospectif) dans l'Administration du développement économique aux États-Unis. Il commence par un aperçu de l'historique et des programmes de l'EDA avant de se tourner vers les systèmes d'indicateurs utilisés pour évaluer la performance. Cette Étude de cas démontre l'importance de l'utilisation d'indicateurs pour obtenir l'information nécessaire au processus de prise de décision, à la fois sur une base de court terme que de long terme.

Introduction

Le développement économique régional aux États-Unis représente globalement 180 programmes environ, mis en œuvre par neuf ministères fédéraux et cinq agences indépendantes. À leur action s'ajoutent les activités permanentes conduites par les États, les collectivités locales et le secteur privé. Les programmes fédéraux répondent à des besoins multiples et divers, qui vont du développement rural au soutien des petites entreprises et aux aides à l'emploi. L'Administration du développement économique (EDA) du Département du commerce fait partie du nombre restreint d'organismes fédéraux qui ont pour mission de promouvoir le développement économique de certaines régions (Drabenstott, 2005). En 2001, l'EDA a décidé que les mesures de performance constitueraient le second pilier de sa stratégie en trois volets concernant la nouvelle orientation vers les résultats (Département du Commerce des États-Unis, sans date [b]). L'étude de cas examine la façon dont l'EDA utilise les indicateurs pour mesurer et suivre les performances de ses investissements dans les régions. Elle a en particulier pour but de déterminer les coûts et avantages de l'approche actuelle.

L'Administration du développement économique

L'EDA a été créée en 1965 par la loi sur les travaux publics et le développement économique dans le but de stimuler l'activité économique des collectivités locales en difficulté, principalement par le financement de projets de travaux publics (Glasmeyer et Wood, 2005). Elle s'inscrivait dans le prolongement de la loi sur le redéveloppement régional visant à favoriser les créations d'emplois dans les régions en difficulté par des investissements d'infrastructure et des prêts aux entreprises (Drabenstott, 2005). Certes, l'EDA a déjà une existence plus longue que l'agence qui l'a précédée, mais elle a connu des débuts difficiles. L'EDA a été mandatée initialement en 1971, des prorogations d'un, deux ou trois ans lui ayant permis de poursuivre son activité de 1971 à 1982. Elle a opéré sans mandat officiel de 1982 à 1998, période pendant laquelle elle a été utilisée par l'administration Clinton pour aider les régions qui devaient faire face à des ajustements économiques à la suite de réductions du budget de la défense, de fermetures de bases militaires ou de catastrophes naturelles¹ (Drabenstott, 2005). En 2006, l'EDA consacrait, sur un budget de 280 millions USD environ, 250 millions USD à des programmes d'aide au développement économique (Département du Commerce des États-Unis, 2007).

La mission de l'EDA est « de conduire les programmes fédéraux de développement économique en encourageant l'innovation et la compétitivité, et en favorisant la croissance des régions américaines et leur succès dans une économie mondialisée » (Département du Commerce, sans date[a]). L'EDA contribue, conformément à sa nouvelle loi d'habilitation, aux efforts déployés au niveau fédéral en vue de promouvoir le développement économique :

- en créant un environnement qui encourage l'activité économique grâce à l'amélioration et au développement des infrastructures publiques ;
- en favorisant les créations d'emploi par le développement de l'innovation, l'amélioration de la productivité et l'entrepreneuriat ; et
- en donnant les moyens d'agir aux collectivités locales et régionales confrontées à un chômage chronique important et enregistrant un faible revenu par habitant en vue de développer l'activité du secteur privé et d'attirer davantage d'investissements en capital du secteur privé (loi sur les travaux publics et le développement économique, version modifiée 2004).

Parmi ces trois objectifs, la priorité est donnée à la création d'emplois en favorisant un environnement pour les entreprises qui attire l'investissement privé (Département du Commerce, sans date [a]). L'EDA a pour objectif d'apporter une aide aux collectivités rurales et urbaines retardataires à travers six catégories de programmes d'octroi de subventions à des instances infranationales ou à des organismes sans but lucratif :

1. Investissements dans les travaux publics et le développement économique.

Il s'agit du programme le plus important de l'EDA, qui représentait, en 2006, 63 % des crédits budgétaires alloués à ses programmes². Les subventions doivent « aider la construction ou la rénovation d'infrastructures publiques essentielles et d'aménagements indispensables destinés à favoriser ou maintenir l'emploi et l'investissement dans le secteur privé, attirer des capitaux privés et promouvoir la compétitivité régionale, notamment l'investissement destiné à développer ou améliorer des infrastructures afin d'attirer de nouvelles industries, de favoriser le développement axé sur les technologies, de réhabiliter des friches industrielles, de favoriser le développement éco-industriel et de soutenir l'investissement dans le domaine de la préservation du patrimoine... » La valeur moyenne des investissements réalisés dans le domaine des travaux publics en 2006 était de 1.223 million USD (EDA, 2007b). La majeure partie du budget de l'EDA finance des projets liés à la construction (GAO, 2006).

2. **Ajustement économique.** Le deuxième programme par ordre d'importance (18 % des crédits) vise deux types d'aides destinées aux régions confrontées ou risquant d'être confrontées à des difficultés économiques structurelles pour :
- 1) la mise en œuvre d'une ou plusieurs mesures d'une stratégie globale de

développement économique (CEDS)³ ; ou 2) l'octroi de prêts à des entreprises locales qui n'ont pas accès au crédit aux entreprises (Département du Commerce, sans date [a]).

3. **Planification du développement économique.** Ce programme (11 % des crédits) aide les « partenariats avec les organismes des districts⁴, les tribus indiennes, les sociétés de développement local, les organisations de planification régionale sans but lucratif ainsi que différents autres bénéficiaires éligibles » en vue d'établir, mettre en œuvre, réviser ou remplacer des documents de planification en matière de développement économique régional liés à des CEDS (13 C.F.R. 303.1).
4. **Ajustement lié aux échanges.** À travers un réseau de onze centres (Trade Adjustment Assistance Centers), ce programme (5 % des crédits) aide les producteurs confrontés à des difficultés commerciales liées à l'augmentation des importations à élaborer et mettre en œuvre des stratégies de reconversion économique (Département du Commerce, sans date [a] ; Drabinstott, 2005). Ce programme est géré par l'EDA, mais il est régi par une autre loi d'habilitation que la loi sur les travaux publics et le développement économique. Il est relativement différent des autres programmes de l'EDA.
5. **Assistance technique locale.** L'EDA offre une aide pour la planification locale et les études de faisabilité (3 % des crédits) dans le cadre du programme d'assistance technique locale, et pour l'assistance technique ou l'action en faveur du développement économique dans le cadre du Programme d'assistance technique des centres universitaires (Département du Commerce, sans date [a]).
6. **Recherche.** Enfin, l'EDA investit chaque année un montant modeste dans des recherches, des évaluations et la diffusion d'informations sur des sujets liés à ses missions (Département du Commerce, sans date [a]). Les activités financées durant la période récente comportent des évaluations des possibilités de développement économique du point de vue régional ainsi que des instruments destinés à aider les praticiens à détecter les pôles d'activité en expansion ou en création. En 2006, ce programme a obtenu 0.2 % du total des crédits.

Ces programmes sont gérés par six bureaux régionaux auprès d'entités infranationales.

Dans le passé, l'aide accordée par l'EDA était considérée comme une subvention, mais ces dernières années l'EDA a cessé de considérer que sa mission était d'octroyer des subventions pour évoluer vers un rôle d'investisseur dans des projets de développement régional. Ainsi les primes qui sont versées sont censées produire un retour sur investissement sous la forme d'un impact économique au niveau local, mesuré en termes d'emplois créés ou maintenus ou d'effet de levier sur les financements du secteur privé.

Toutes les collectivités locales ne peuvent pas bénéficier de l'aide de l'EDA. La Direction du redéveloppement régional qui l'a précédée avait pour cible les régions enregistrant un chômage important et un pourcentage élevé de familles à bas revenu ainsi que les régions agricoles peu productives. Ces critères d'admissibilité ont été transférés à l'EDA lorsqu'elle a été mandatée, ce qui explique que les régions bénéficiant des aides sont en général des régions rurales. Toutefois, l'admissibilité au bénéfice des aides a été étendue au fil des années aux zones urbaines et ensuite aux régions confrontées à des difficultés d'ajustement économique (Glasmeier et Wood, 2005). Aujourd'hui, l'EDA a pour cible les communautés rurales et urbaines qui connaissent un chômage élevé (un taux de chômage de plus de 24 mois supérieur d'un point au moins à la moyenne nationale), un faible revenu par habitant (80 % ou moins de la moyenne nationale) ou des bouleversements économiques dus à :

- des restructurations ou des délocalisations industrielles ;
- des fermetures de bases militaires ou des pertes d'emplois liées au secteur de la défense ;
- des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence ;
- un appauvrissement exceptionnel en ressources naturelles ;
- une perte de population ou un exode important ;
- des conséquences défavorables du commerce extérieur sur les industries et les entreprises (Département du Commerce, sans date [b]).

Comme beaucoup d'organismes fédéraux, l'EDA a recours à des tiers pour la mise en œuvre des programmes. Les bénéficiaires des financements accordés par l'EDA peuvent être les États, les villes ou d'autres subdivisions politiques, les entités administratives à vocation spécifique, les tribus indiennes, les organisations sans but lucratif coopérant avec les autorités locales, les institutions de l'enseignement supérieur ou les partenaires collaborant à la gestion des aides accordées aux producteurs « victimes des échanges » (Département du commerce, sans date[a]). L'EDA encourage actuellement la coopération entre autorités infranationales au-delà des découpages administratifs, en vue de promouvoir le développement régional.

Les subventions supposent un apport de 20 % à 50 % du financement octroyé. Toutefois, si l'EDA constate que le bénéficiaire a épuisé sa capacité d'imposition ou d'emprunt, elle peut accorder une subvention égale à 100 % du coût total du projet.

Les systèmes d'indicateurs assurant la mesure et le suivi des performances de l'EDA

Le contexte dans lequel l'EDA opère se caractérise par une chaîne de parties prenantes qui va du niveau national au niveau local. À un extrême, on

trouve le Congrès et les contribuables, qui sont les parties prenantes devant lesquelles l'EDA est responsable en dernier ressort. L'EDA exécute le mandat que lui confie le Congrès dans une loi d'habilitation qui s'inscrit dans la ligne des priorités définies par la Maison Blanche. De leur côté, les services centraux de l'EDA confient à six bureaux régionaux la mise en œuvre des programmes en partenariat avec les bénéficiaires des subventions au niveau infranational. Le système d'indicateurs de performance appliqué actuellement par l'EDA correspond à cette relation « mandant-mandataire » par deux aspects majeurs, à savoir une obligation d'information externe vis-à-vis du Congrès (loi sur la performance et les résultats de l'administration (GPRA) et un système de suivi interne, le tableau de bord prospectif (BSC).

La loi sur la performance et les résultats de l'administration (GPRA)

La loi sur la performance et les résultats de l'administration, adoptée en 1993 et entrée en vigueur en 1997, vise à améliorer les décisions prises par le Congrès et à renforcer la responsabilité vis-à-vis des contribuables (McNab et Melese, 2003). Elle prévoit que tous les organismes fédéraux doivent présenter chaque année au Congrès un plan de performance pour l'année à venir et un rapport de performance pour l'année écoulée concernant chacune des activités liées à des programmes faisant l'objet d'une demande de crédits budgétaires par le président pour cet organisme. Ces plans et rapports doivent également être liés à un plan stratégique quinquennal. Cela signifie que chaque année le Département du commerce soumet au Congrès un rapport prospectif et un rapport rétrospectif qui comportent des données concernant l'EDA.

Les rapports de l'EDA établis conformément à la loi sur la performance et les résultats de l'administration résument les résultats obtenus concernant deux objectifs stratégiques, 6 mesures des performances et 12 objectifs connexes sélectionnés par l'EDA (tableau 8.1). Les deux objectifs stratégiques sont reliés à l'un des trois objectifs généraux du Département du Commerce. La mesure des performances liées au premier objectif (« promouvoir l'entreprise privée et la création d'emploi dans les communautés confrontées à des difficultés économiques ») indique les résultats obtenus concernant, d'une part, l'effet de levier pour les capitaux investis par le secteur privé et, d'autre part, la création ou le maintien d'emplois. À la suite d'une étude de la Rutgers University (Burchell et al., 1997), qui montrait que les avantages découlant des investissements réalisés par l'EDA dans le domaine des travaux publics s'évaluaient sur plusieurs années après l'achèvement d'un projet, les indicateurs concernant l'objectif un ont été associés à des cibles fixées pour trois ans, six ans et neuf ans après le démarrage du projet financé (qui a une durée de trois ans environ). Les projections à neuf ans sont dérivées de résultats d'études et les objectifs à trois et six ans correspondent à des pourcentages estimés des objectifs à neuf ans qui devront être atteints à ces

Tableau 8.1. Objectifs, mesures et cibles de performance de l'EDA, 2006, conformément à la loi sur la performance et les résultats de l'administration (GPRA)

Objectif du Département du commerce : fournir les informations et les instruments permettant d'optimiser la compétitivité des États-Unis et de favoriser la croissance économique pour les industries, les travailleurs et les consommateurs.

Objectifs de l'EDA	Mesures de la performance	Cibles 2006 ¹	Performance réelle
1. Promouvoir l'entreprise privée et la création d'emplois dans les communautés confrontées à des difficultés économiques 2006 – 208.3 millions USD	1a. Dollars investis par le secteur privé dans des communautés en difficulté à la suite d'investissements de l'EDA.	320 millions USD pour les primes de 2003. 1 020 millions USD pour les primes de 2000. 1 162 millions USD pour les primes de 1997.	1 669 millions USD pour les primes de 2003. 1 058 millions USD pour les primes de 2000. 2 210 millions USD pour les primes de 1997.
	1b. Emplois créés ou maintenus dans des communautés en difficulté à la suite d'investissements de l'EDA.	9 170 pour les primes de 2003. 28 200 pour les primes de 2000.	11 702 pour les primes de 2003. 42 958 pour les primes de 2000. 50 546 pour les primes de 1997.
2. Amélioration de la capacité des communautés à générer et maintenir une croissance économique 2006 – 72.1 millions USD	2a. Pourcentage de districts de développement économique et de tribus indiennes mettant en œuvre des projets de développement économique dans le cadre d'une stratégie globale de développement économique générant des investissements privés et des emplois.	95 %	96.5 %
	2b. Pourcentage de membres d'instances d'échelon inférieur d'un État participant activement au programme de développement économique des districts.	89-93 %	89.5 %
	2c. Pourcentage de clients des centres universitaires prenant des mesures à la suite de l'aide obtenue à travers le centre universitaire.	75 %	76.0 %
	2d. Pourcentage des mesures prises par les clients des centres universitaires parvenant aux résultats escomptés.	80 %	82.3 %
	2e. Pourcentage de clients des centres d'aide à l'ajustement aux échanges (TAAC) prenant des mesures à la suite de l'aide apportée par les TAAC.	90 %	90.0 %
	2f. Pourcentage des mesures prises par les clients des TACC parvenant aux résultats escomptés.	95 %	95.8 %

1. Les investissements de l'EDA devraient atteindre ces cibles à la fin d'une période de neuf ans, avec des cibles intermédiaires par période de trois ans. Ainsi les cibles à atteindre en 2006 concernent des investissements réalisés trois, six et neuf ans auparavant.

Sources : Département du commerce des États-Unis (2007), « Economic Development Administration », in US Department of Commerce, *FY 2008 Budget in Brief*, p. 44.

dates de référence (Département du commerce, 2007). Étant donné que de multiples facteurs influent sur la création d'emplois dans une région, l'EDA diminue de 25 % le nombre prévu d'emplois créés ou maintenus.

Contrairement aux mesures liées à l'objectif un, les indicateurs pour l'objectif deux (« améliorer la capacité des communautés à générer ou maintenir une croissance économique ») sont plus larges et en général axés sur les processus. Cela tient en partie à la difficulté de mesurer les réalisations ou les résultats de l'assistance technique et du soutien à la planification.

La mesure des performances de l'EDA repose sur des évaluations approfondies de ses programmes d'investissement, souvent réalisées par des universités (Département du Commerce, FY 2003 PAR). Pour l'avenir, l'EDA investit actuellement quasiment 1 million USD dans une mise à jour et une extension de l'étude Rutgers. De nouveaux objectifs, une méthode plus rigoureuse et la suppression des objectifs à trois, six et neuf ans sont prévus dans un avenir proche.

Après le versement d'une prime par l'EDA, le bénéficiaire doit accepter de fournir les données de performance demandées par l'EDA conformément à la loi sur la performance et les résultats de l'administration. Pour les projets de travaux publics, cela implique de transmettre des données sur les emplois créés ou maintenus et l'effet de levier concernant l'investissement du secteur privé plusieurs années après l'achèvement du projet. Les centres universitaires et les centres d'aide à l'ajustement aux échanges doivent présenter un rapport sur les performances deux ans après l'obtention de la subvention. Les organismes de district et les tribus indiennes présentent un rapport sur les performances de l'année précédente. Il appartient aux bureaux régionaux de collecter ces informations et de les communiquer aux services centraux via la base de données du Système de planification opérationnelle et de contrôle, qui les regroupe et les exploite pour la présentation des rapports GRPA.

Dans un but de transparence vis-à-vis du public, l'EDA communique chaque année des informations sur ses performances via le Rapport sur la performance et la responsabilité présenté par le Département du Commerce à l'Office of Management and Budget, au Government Accountability Office et au Congrès. Ces données sont également utilisées pour évaluer la demande annuelle de crédits budgétaires (EDA Annual Report, 2004).

Le tableau de bord prospectif

La mise en œuvre en 1997 de la loi sur la performance et les résultats de l'administration a amené toutes les administrations à se concentrer sur les résultats, mais ce système ne fournit pas suffisamment d'informations pour la prise de décision stratégique. Ainsi lorsque la Direction de l'EDA a décidé en 2001 que la mission de l'organisation devait évoluer de l'octroi de

subventions vers la production de résultats, elle a recherché un instrument supplémentaire de gestion des performances. Le tableau de bord prospectif (BSC) a été mis en place dans le but d'améliorer la gestion, d'optimiser les investissements et leur suivi et de renforcer la crédibilité de l'EDA après 16 ans d'activité sans mandat officiel (Balanced Scorecard Collaborative, 2005). Le BSC est un instrument de gestion stratégique mis en place au début des années 90 pour le suivi des indicateurs concernant les multiples domaines qui influent sur la performance de l'organisation.

Le lancement du BSC en 2003 a demandé une année environ d'intense préparation et concertation au sein de l'EDA. Le résultat a pris la forme de six tableaux de bord régionaux différents (qui intègrent les objectifs) et de grilles de notation (qui contiennent les mesures et cibles correspondantes). Ces éléments ont été regroupés en un tableau de bord général des bureaux régionaux et une grille de notation (tableau 8.2). Des efforts sont déployés actuellement pour actualiser une grille de notation au niveau régional et créer une grille de notation au niveau des services centraux. Ces deux éléments seront ensuite combinés pour obtenir une grille de notation au niveau de l'ensemble de l'organisation.

Même si le BSC est un instrument de gestion interne qui se concentre en majeure partie sur la prestation de services de l'EDA, trois mesures concernent des résultats que l'organisation escompte atteindre : 1) le nombre estimé d'emplois créés ou maintenus ; 2) le montant des fonds investis par le secteur privé ; et 3) le montant investi par le secteur privé par dollar investi par l'EDA. Ces indicateurs du BSC sont liés aux objectifs GPRA (établis conformément à la loi sur la performance et les résultats de l'administration), puis ventilés entre les bureaux régionaux en fonction des financements accordés. Des objectifs trimestriels sont fixés ensuite pour chaque bureau régional. D'autres mesures sont moins directement liées aux résultats, mais importantes néanmoins. Par exemple, puisqu'un grand nombre d'indicateurs du BSC correspondent à des interactions entre les bureaux régionaux et les partenaires infranationaux, la réalisation des cibles du BSC peut influencer sur la rapidité de mise en œuvre des projets, incitant notamment le personnel des bureaux régionaux à encourager les bénéficiaires d'investissements à démarrer les projets à la date prévue. Les bureaux régionaux présentent des rapports BSC sur une base trimestrielle. Les grilles de notation sont examinées par les directeurs des bureaux régionaux et le personnel des services centraux.

Pour le futur, une grille de notation actualisée sera lancée, avec une série de modifications. Une importance particulière est accordée à la catégorisation des investissements pour s'assurer que les mesures sont exactes et valides. Par ailleurs, on passera de mesures essentiellement opérationnelles à des indicateurs de concepts plus complexes comme l'entrepreneuriat et l'impact régional. Lorsque le BSC a été appliqué la première fois, l'EDA n'était pas en

Tableau 8.2. **Le tableau de bord prospectif (BSC)**

Objectif stratégique	Mesures
Perspective des parties prenantes : Congrès, Maison Blanche, Office of Management and Budget, Département du commerce, contribuable américain	
Optimiser l'impact de l'EDA sur les régions en difficulté	<i>Nombre estimé d'emplois créés ou maintenus</i> ¹ .
Conseillers compétents et rapides en développement économique	% d'investissements demandés qui sont approuvés ³ . % de propositions ayant fait l'objet d'une décision dans le délai prévu.
Afficher des résultats visibles	Nombre de communications positives dans les médias sur les investissements. Nombre d'embauches, plus exactement sur les sites des projets.
Réaliser des investissements qui sont des moteurs de croissance	% d'investissements qui contribuent à la compétitivité régionale.
Politique élaborée par le Département du Commerce et l'EDA	% de dollars investis qui contribuent aux priorités de financement de l'EDA.
Perspective des clients (communautés en difficulté, partenaires pour l'investissement, secteur privé)	
	Aucune mesure active.
Perspective financière	
Optimiser l'efficacité/l'efficacé de l'administration	% de fonds disponibles dont l'affectation a été recommandée par le directeur régional.
Optimiser l'effet de levier sur les financements du secteur privé	<i>Dollars investis par le secteur privé par dollar investi par l'EDA</i> ¹ . <i>Total de dollars investis par le secteur privé</i> ¹ .
Perspective interne	
Souligner les priorités en matière de financement	% de dollars alloués qui respectent les seuils minimums concernant les priorités en matière de financement.
Mettre en œuvre les lignes directrices sur la politique d'investissement	% de fiches d'investissement répondant aux critères de contrôle de qualité.
Augmenter le volume de contrats	% de contrats avec de nouveaux partenaires (sur une période de cinq ans) ³ .
Exécuter les opérations plus diligemment	(et nombre de) projets qui ont démarré à la date prévue ³ . (et nombre de) projets achevés dans les délais ³ .
Améliorer le suivi après l'approbation	% de projets en cours ayant fait l'objet d'une visite/d'un appel une fois par an ³ .
Améliorer la gestion des enregistrements	% d'enregistrements dans le Système de planification opérationnel et de contrôle n'omettant pas de données importantes ² .
Aligner les ressources sur les priorités stratégiques	% d'objectifs stratégiques correspondant aux cibles ou les dépassant.
Apprentissage et croissance	
Améliorer la communication	% d'agents ayant pleinement accès à tous les instruments de communication. Nombre de réunions mensuelles pour l'ensemble du personnel.
Attirer les talents	% de nouveaux agents dont le recrutement a été approuvé par l'Office of Assistant Secretary.
Développer des compétences liées aux technologies	Nombre de cours de TI par agent.
Créer une culture de la performance	% d'agents ayant des objectifs de performance liés au BSC.

1. Indicateurs liés aux mesures GPRA.

2. Indicateurs liés à la qualité des données.

3. Indicateurs reflétant les interactions entre les bureaux régionaux et les partenaires infranationaux. Seuls les objectifs comportant des indicateurs actifs sont pris en compte.

Source : EDA.

mesure d'évaluer de tels concepts. Il a fallu un apprentissage et une éducation en interne ainsi qu'avec les bénéficiaires des investissements. L'idée est de pouvoir évoluer vers un système qui permette à l'EDA de tirer des conclusions sur la relation entre les types d'investissement et des résultats tels que la création d'emplois.

Évaluation

Ce qui est mesuré

Déterminer ce qu'il faut mesurer n'est pas simple dans le cas du développement économique régional. Les liens entre les politiques ou mesures de programmation et la performance économique régionale sont difficiles à établir, la relation de cause à effet entre les intrants, les réalisations et les résultats de la politique de développement régional étant souvent floue parce qu'il s'écoule un long laps de temps entre le moment où les investissements sont réalisés et celui où les résultats sont obtenus et parce que l'administration centrale doit se reposer sur d'autres parties pour produire des résultats de haute qualité (organismes à but non lucratif ou administrations infranationales dans le cas de l'EDA).

L'EDA a choisi comme indicateurs phares deux mesures des résultats : la création d'emplois et l'effet de levier sur les investissements du secteur privé. Ces mesures ne correspondent pas directement au but recherché des politiques mises en œuvre, qui est « d'élever le niveau de vie de tous les citoyens et d'accroître la richesse et le taux de croissance de l'économie en général, en encourageant les communautés à développer une économie plus concurrentielle et diversifiée... ». On pose l'hypothèse que les emplois créés et l'effet de levier sur les capitaux investis par le secteur privé sont étroitement liés à cet objectif. Les types d'emplois créés, qu'il s'agisse d'emplois nouveaux ou redéployés, les personnes qui occupent ces emplois, le lieu où ils se situent et la façon dont ils sont créés, tous ces éléments ont une importance. Les systèmes GPRA ou BSC mis en place ne permettent pas de suivre ces éléments. L'EDA a réorienté récemment ses investissements pour privilégier la création d'emplois plus qualifiés et mieux rémunérés, mais cet élément ne ressort pas non plus des mesures effectuées pour les rapports GPRA. Toutefois, on s'efforce de mieux mesurer les types d'emplois créés. Le nouveau BSC de l'EDA permettra de mesurer la qualité des emplois grâce à l'utilisation des codes NAICS (système de classification des industries de l'Amérique du Nord) pour identifier le principal bénéficiaire des projets. La qualité des emplois sera évaluée en fonction du type d'activité.

L'EDA a choisi des indicateurs phares qui ne sont pas nécessairement faciles à mesurer. La complexité provient du fait qu'il est difficile de discerner la relation de cause à effet au cours des années entre la création d'emplois,

l'investissement privé et le financement de projets par l'EDA, surtout neuf ans après le démarrage des projets. C'est vrai surtout parce que la subvention liée aux travaux publics est en général faible par rapport à la taille de l'économie locale ou régionale (Haughwout, 1999).

D'autres mesures de l'impact des investissements de l'EDA sur l'économie locale comme les variations d'assiette fiscale au niveau local sont prises en compte lors des visites de validation GPRA sur site, qui comportent un examen de l'augmentation de la base d'imposition immobilière locale (particuliers et entreprises) (OMB, 2004). Lors de ces visites sur site, l'EDA recueille également d'autres données éventuellement disponibles telles que les cotisations payées pour l'indemnisation du chômage, donnée utilisée comme mesure de l'emploi, et les impôts industriels et commerciaux, utilisés comme mesure de l'activité des entreprises. Toutefois, l'évaluation de ces indicateurs peut s'avérer difficile et les visites de validation sur site sont peu fréquentes. Six visites ont lieu chaque année.

Relations entre les niveaux d'administration

Les systèmes d'indicateurs de performance peuvent être utilisés pour limiter les asymétries d'information entre les différents niveaux d'administration. Le développement économique régional concerne alors des acteurs au niveau national, au niveau de l'État et à des niveaux inférieurs. Les données GPRA et BSC fournissent au gouvernement central des informations sur l'activité au niveau infranational et réduisent par conséquent les lacunes de l'information sur les réalisations et résultats obtenus. Ceci étant, pour la communication avec les bénéficiaires au niveau infranational, les lignes directrices sur la politique d'investissement de l'EDA semblent avoir été utiles pour faire connaître les priorités liées aux objectifs de résultats. Les lignes directrices sur la politique d'investissement servent de référence pour l'évaluation des demandes de financement. Elles font partie des lois d'habilitation ou de reconduction et sont disponibles en ligne. Elles relient clairement les critères de financement aux indicateurs de performance, précisant qu'un investissement doit « ... tirer parti des atouts concurrentiels d'une région et influencer de manière positive sur un indicateur économique régional du tableau de bord de l'EDA tel que les emplois plus qualifiés, les emplois mieux rémunérés, l'augmentation des recettes fiscales ou l'augmentation des investissements du secteur privé ». Les bénéficiaires des investissements sont également informés sur les priorités de l'EDA et le développement économique par la presse, la diffusion d'informations par l'Internet, l'attribution de primes de performance, etc.

Structures incitatives

Les mécanismes incitatifs des systèmes d'indicateurs ont pour but de mieux harmoniser les motivations et l'action des « mandataires » avec celles du « mandant » en présence d'une asymétrie d'information. Les incitations peuvent être monétaires (augmentation ou suppression de crédits budgétaires, versements de fonds supplémentaires) ou non monétaires (effets de réputation, flexibilité administrative, par exemple). En réalité, le système GPRA ne prévoit pas de récompenses ni de sanctions précises concernant les résultats obtenus. L'intention est toutefois de relier à la performance la budgétisation au niveau fédéral. Officiellement, le Département du Commerce, l'Office of Management and Budget et le Congrès utilisent les données sur les performances lors de l'évaluation des demandes de crédits budgétaires de l'EDA. L'existence d'un lien suffisamment fort a amené l'EDA à regrouper au sein d'une seule division les fonctions d'évaluation des performances et de budgétisation (EDA Annual Report, 2004). Ceci étant, on ne sait pas au juste quelle est l'utilisation précise de ces informations par le Congrès. Il semblerait que des résultats insuffisants par rapport aux objectifs envisagés puissent être sanctionnés par le Congrès via une réduction des dotations budgétaires. D'un autre côté, des résultats satisfaisants seraient « récompensés » par un maintien ou une augmentation de ces dotations. Mais la relation entre les résultats et les dotations budgétaires n'est ni clairement définie, ni manifeste dans les faits. En réalité, l'utilisation des données GPRA par le Congrès ne semble pas systématique et pourrait susciter une aversion au risque de la part des organismes lorsqu'ils fixent leurs objectifs de performance⁵. Le Congrès a reproché à certains organismes comme la National Highway Transportation Safety Administration de ne pas être parvenus à atteindre des objectifs ambitieux qui reposent sur des niveaux élevés de performance des États (Metzenbaum, 2003). Les organismes fédéraux sont donc vraisemblablement peu incités à fixer des « objectifs tendus » pour améliorer l'efficacité des dépenses, en particulier lorsque les partenaires à l'échelon infranational pèsent d'un grand poids dans les réalisations ou résultats obtenus.

En 2007, l'EDA a adopté un système d'attribution de primes qui récompense les bénéficiaires d'investissements dont les performances respectent ou dépassent les objectifs fixés. Les crédits budgétaires utilisés dans le passé pour verser des primes aux bénéficiaires participant à un district de développement économique⁶ sont utilisés aujourd'hui pour récompenser les bénéficiaires d'investissements qui achèvent leur projet dans les délais et remplissent les objectifs définis lors de l'octroi de subvention pour la création d'emplois et l'effet de levier sur les financements privés (article 215(b)(2) de la loi sur les travaux publics et le développement économique [42 USC 3154a]). Ces indicateurs font l'objet d'un suivi pour l'ensemble des bénéficiaires d'investissements dans le cadre du tableau de bord régional. Avec le système actuel, la prime n'est pas

conçue pour récompenser des objectifs tendus ou des performances supérieures ; elle est accordée si les obligations contractuelles sont respectées (ou largement remplies). Il est possible (et autorisé) toutefois de fixer d'autres critères de performances. Les primes sont attribuées aux bénéficiaires d'investissements après l'achèvement des projets et leur montant ne peut dépasser 10 % de la dotation attribuée au projet (Federal Register, 2006).

Il existe, outre les primes, d'autres formes d'incitation des bénéficiaires d'investissements. Par exemple, la formule de financement pour les centres d'aide à l'ajustement aux échanges inclut des données sur les performances. Le gouvernement a également mis en place un projet pilote d'attribution de subventions aux centres universitaires sur une base concurrentielle et a mis fin aux primes en cas de performances insuffisantes (OMB, 2004). Les indicateurs GPRA ont servi de base pour le système d'attribution concurrentielle de primes.

Comme le BSC est un outil de gestion interne, les incitations sont liées à sa mise en œuvre et à l'évaluation du personnel. Dans le cadre de la réglementation administrative en vigueur, qui fixe des limites pour la rémunération fondée sur la performance, l'EDA a pu relier la notation BSC à l'évaluation des performances et à la rémunération des directeurs régionaux (Balanced Scorecard Collaborative, 2005).

« Coûts »

La mise en œuvre de la loi sur la performance et les résultats de l'administration entraîne des coûts directs et indirects pour l'EDA et les bénéficiaires des investissements. Les **coûts directs** liés au personnel et aux systèmes de technologie d'information affectés au système GPRA sont difficiles à mesurer en partie parce qu'il est rare que cette affectation de moyens soit exclusive. On estime que l'équivalent de 0.75 % environ d'un poste à temps plein est consacré à la gestion des obligations d'information GPRA, du BSC et des systèmes connexes des services centraux de l'EDA. Chaque bureau régional consacre également environ l'équivalent d'un poste à temps plein aux systèmes d'indicateurs et aux obligations d'information connexes. Il n'est pas prévu d'organiser une formation (autre coût des systèmes d'indicateurs) concernant le système GPRA. L'EDA dépense entre 500 000 USD et 600 000 USD chaque année pour gérer le Système de planification opérationnelle et de contrôle ainsi qu'un autre système de TI utilisé pour la gestion des données liées à son programme de prêts⁷.

Il existe également un coût d'opportunité, le temps consacré par le personnel à ces dispositifs. Les coûts d'opportunité représentent les avantages prévisibles si les ressources étaient utilisées autrement ; ils correspondent en l'occurrence à la non-affectation de ressources humaines à d'autres fonctions productives. Effectivement, le personnel a consacré beaucoup de temps à

l'élaboration du BSC. Le BSC initial a été introduit après une année quasiment de travaux intensifs dans les services centraux et une collaboration ultérieure avec les bureaux régionaux. Pour le démarrage en novembre 2001, plusieurs sessions de formation de deux jours ont été organisées hors site avec des consultants externes pour la direction et les cadres des services centraux et des bureaux régionaux. Deux hauts responsables ont été chargés de la mise en œuvre et ont par conséquent accordé une priorité moins importante à leurs autres fonctions (Sampson remarks, 2003 ; Balanced Scorecard Collaborative, 2005). Ils étaient soutenus dans leur effort par deux groupes de travail, un Leadership Team (cinq responsables des services centraux et deux directeurs régionaux) et un Core Team (huit personnes de l'organisation). Le BSC a été lancé à la fin de 2002, mais il a été révisé ensuite et mis à jour en 2006. Cette mise à jour a exigé pendant 10 semaines la participation de la Leadership Team (cinq réunions de 5 à 6 heures environ chacune) et de la Core Team (deux réunions de 4 heures par semaine). Au total, environ 815 personnes-heures ont été consacrées à la mise à jour et la révision du BSC par les services centraux, hors temps de transport des participants venant des bureaux régionaux. La révision et la mise à jour de la grille de notation régionale prendront encore un certain temps. Fournir des données exactes dans les délais pour le BSC nécessite également que le personnel y consacre un certain temps.

Le coût d'opportunité des systèmes d'indicateurs de performance diminue au fur et à mesure que leur utilité augmente. Quel est le degré d'utilité des données GPRA pour le Congrès ? Pour l'EDA ? D'après la législation en vigueur, ces données servent à améliorer les décisions budgétaires du Congrès. Toutefois, la difficulté de mesurer les performances dans le domaine des politiques publiques implique une certaine complexité lorsqu'il s'agit d'établir une relation étroite entre les données GPRA et les décisions budgétaires (CBO, 2001). De plus, l'utilisation de ces données par le Congrès ne semble être ni prévisible ni systématique, une diminution des crédits budgétaires pouvant être une conséquence indésirable. Dans ce contexte, la réalisation des objectifs n'est pas appréhendée comme une progression, mais comme une question de réussite ou d'échec, ce qui peut dissuader de définir des objectifs tendus⁸. Toutefois, le Government Accountability Office est chargé à la demande du Congrès d'assurer un contrôle périodique lié à la réalisation des objectifs GPRA⁹. À ce niveau, une importance particulière est accordée à la réalisation des objectifs GPRA par l'EDA.

Du côté de l'EDA, les données GPRA semblent avoir une importance stratégique limitée. Il en va de même pour l'utilisation de ces données par d'autres organismes fédéraux (GAO, 2004b). Pour l'EDA, il est possible que cela tienne à plusieurs facteurs. Premièrement, l'EDA communique souvent des indicateurs qui sont en décalage de plusieurs années par rapport aux décisions budgétaires ou aux décisions de gestion actuelles et sans doute en décalage par

rapport au contexte économique régional susceptible d'avoir une influence sur le succès de ses investissements. Différents éléments exogènes peuvent intervenir au cours d'une période de neuf ans et peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur les résultats (emploi, investissement) et les objectifs (croissance économique). Cela montre qu'il est important de disposer d'indicateurs de performance fiables à court, moyen et long terme. En ce qui concerne l'EDA, les indicateurs à court terme sont liés au tableau de bord, qui est ainsi le principal instrument étayant les décisions stratégiques ordinaires. Deuxièmement, comme de nombreux organismes fédéraux, l'EDA n'est pas un prestataire direct de services publics. À ce titre, les indicateurs de performance qui font l'objet du suivi reflètent l'incidence d'interventions sur lesquelles l'EDA n'a qu'un contrôle partiel. À cet égard, les données sur les performances entrent en jeu lors des demandes ultérieures de primes par les bénéficiaires.

La charge administrative imposée aux participants constitue un autre coût indirect des systèmes d'indicateurs de performance. La charge administrative est souvent difficile à quantifier. On trouve des informations à ce sujet dans le cadre de l'application de la loi sur la réduction des formalités administratives de 1995¹⁰.

Pour la collecte des données GRPA auprès des bénéficiaires de ses investissements, l'EDA utilise quatre formulaires courts, un par type de bénéficiaires. En 2005, l'EDA a estimé le coût de la charge administrative que représentent les obligations d'information imposées aux bénéficiaires de ses investissements et à l'EDA elle-même. Globalement, elle a évalué ces obligations à un total de 19 768 heures de travail pour les bénéficiaires d'investissements et de 16 422 heures de travail pour l'EDA (tableau 8.3). Le coût total de cette charge a été estimé à 1.8 million USD environ (0.63 % du budget de l'EDA), la majeure partie incombant aux bénéficiaires d'investissements. Aujourd'hui, toutes les informations communiquées par les bénéficiaires sont transmises sur un support papier et sont ensuite saisies dans la base de données EDA par le personnel des bureaux régionaux, ce qui augmente considérablement la charge administrative. Puisque l'administration fédérale demande aux bénéficiaires d'investissements qu'ils transmettent leurs données par voie électronique, l'EDA met en place un système de collecte de données et de traitement électronique pour faciliter la collecte et l'agrégation des données. Ceci étant, l'accès aux technologies de l'information est insuffisant dans le cas de certains acteurs des communautés en difficulté.

Pour les organisations qui disposent d'une capacité administrative importante, l'équivalent temps par tâche peut représenter une charge bien plus faible que pour une organisation disposant de ressources administratives limitées. Les bénéficiaires d'investissements dans les zones rurales, en particulier, ont une plus grande probabilité d'être confrontés à des contraintes de capacité que ceux des zones urbaines. Une étude de 2001 menée par la National

Tableau 8.3. **Charge administrative liée aux obligations d'information (données GPRA) de l'EDA**

Bénéficiaire (données GPRA)	Réponses (heures par réponse)	Coût de main-d'œuvre par heure ¹ (USD)	Coût excluant la main-d'œuvre par réponse ² (USD)	Charge totale (heures)	Charge totale (coût en USD)
Travaux publics et ajustement économique					
Infrastructures et prêts renouvelables	1 100 (8)	42.00	68.25	8 800	444 675
Districts de développement économique et tribus indiennes	365 (6)	42.00	68.25	2 190	116 891
Centres universitaires	1 146 (7)	42.00	68.25	8 022	415 139
Aide pour l'ajustement aux échanges	126 (6)	42.00	68.25	756	40 352
Charge annuelle pour les répondants	2 737 (-)			19 768	1 017 056
Charge annuelle pour l'EDA	2 737 (6)	45.00		16 422	738 990
<i>Charge administrative totale</i>	<i>4 374 (-)</i>			<i>36 190</i>	<i>1 756 046</i>
<i>Budget total 2006 de l'EDA</i>					<i>280 432 000</i>
<i>En % du budget global</i>					<i>0.63</i>

1. Spécialistes et personnel auxiliaire.

2. Matériel, impression, affranchissement et frais généraux.

Source : EDA, « OMB Data Collection Clearance 2005 ».

Association of Counties a montré que 28 % seulement des comtés ruraux aux États-Unis ont un rédacteur attiré pour les subventions dans leur personnel, comparé à 51 % dans les comtés métropolitains. Ils ont également moins de chances d'avoir un spécialiste du développement économique (31 % contre 61 %) ou même un site web (37 % contre 85 %)¹¹ (Kraybill et Lobao, 2001).

La charge imposée par la collecte des données GPRA dépasse les coûts pris en compte dans le tableau 8.3. La principale difficulté concerne les indicateurs décalés. Bien que les bénéficiaires d'investissements aient connaissance de leurs obligations d'information futures lorsqu'ils reçoivent une prime, ils n'anticipent sans doute pas pleinement quelles sont leurs obligations de collecte de données à long terme. Les délais liés à l'information sur les résultats des investissements réalisés obligent les bénéficiaires à collecter et transmettre des données trois ans, six ans et neuf ans après la prime initiale. Cela implique de contacter les bénéficiaires d'investissements (entreprises implantées dans une région donnée, par exemple) pour obtenir des informations sur l'emploi dans les entreprises. Comme il est possible que ces bénéficiaires n'aient pas été partie à la prime initiale et ne soient pas bien informés sur les investissements qui les ont attirés dans la région concernée, convaincre ces entreprises privées de fournir ces informations peut poser un problème. Dans d'autres cas, c'est la rotation du personnel parmi les bénéficiaires des subventions qui peut entraîner une perte de mémoire institutionnelle concernant le projet financé par l'EDA. Dans certains cas, le personnel de l'organisme de district peut intervenir pour aider les

bénéficiaires d'investissements de la région concernée à localiser ou produire les documents requis. Ces difficultés augmentent les **coûts de transaction** liés au cadre d'évaluation des performances. Dans d'autres cas, la collecte de données décalées est moins problématique – comme dans le cas des centres universitaires, qui ont en général des systèmes d'information bien conçus et qui présentent les données avec un décalage de deux ans seulement.

La mise en œuvre du tableau de bord repose sur une meilleure exploitation des informations existantes et n'a pas augmenté la collecte de données pour les bénéficiaires d'investissements. En réalité, jusqu'à sa mise à jour et sa révision récentes, le BSC comportait des indicateurs qui n'étaient pas pleinement opérationnels parce que le respect de la loi sur la réduction des formalités administratives aurait nécessité une autorisation pour collecter ces données supplémentaires auprès des bénéficiaires. La version mise à jour du BSC a supprimé ces indicateurs.

Un autre coût indirect des systèmes d'indicateurs provient des **effets imprévus** qui peuvent apparaître. Ces effets concernent (sans s'y limiter) les tricheries ou manipulations de la part des agents, l'écrémage, les changements dans l'organisation ou l'orientation du travail et une mauvaise affectation des ressources ou des décisions faussées en raison d'indicateurs inadaptés ou mal mesurés. Même s'il n'est pas possible d'éviter entièrement ces effets, élaborer des mécanismes robustes pour les détecter et les gérer renforce la crédibilité du système. Par exemple, même si des mesures décalées permettent de mieux prendre en compte l'impact des investissements de l'EDA, garantir la validité des données risque d'être problématique si elles sont collectées quasiment une décennie après le lancement des projets. Les principaux mécanismes observés au niveau de l'EDA pour gérer ces effets sont la vérification et l'audit des données ainsi que le changement de culture des bureaux régionaux et des bénéficiaires de subventions pour qu'ils se rendent compte de l'importance que revêt l'exactitude des informations.

Pour ce qui est de la vérification des données, elles sont examinées une première fois lorsque les propositions sont présentées. Le décalage des indicateurs GPRA implique que les données sont souvent collectées plusieurs années après le financement des projets. Ceci étant, les prévisions sont examinées au moment où le projet est proposé. Lorsqu'un candidat potentiel présente un formulaire de pré-candidature, il doit identifier des employeurs du secteur privé qui bénéficieront du projet, indiquer le nombre d'emplois qui seront « sauvés » ou « créés » et préciser le montant des fonds provenant du secteur privé qui contribueront au projet en question. Ces informations, ainsi que d'autres données fournies dans la pré-candidature, sont utilisées par les bureaux régionaux de l'EDA pour déterminer l'admissibilité préliminaire des demandes et évaluer la compétitivité du projet proposé (EDA, « Pre-Application For Investment Assistance »). Si les propositions sont jugées satisfaisantes, le

bénéficiaire potentiel est invité à présenter une proposition complète. D'un côté, en ayant recours à une évaluation d'expert, cette méthode permet d'écartier les candidats qui gonflent les prévisions de réalisations pour tenter d'obtenir une bonne notation par rapport à d'autres candidats. D'un autre côté, cela peut entraîner également un écrémage, les propositions qui ont le plus de chances de succès étant sélectionnées mais risquant de ne pas répondre correctement aux besoins des populations « difficilement employables » ou ne débouchant pas sur des investissements dans des projets qui sinon ne verraient pas le jour.

Pour compléter l'examen des prévisions de résultats dans la phase de pré-candidature, des visites de validation sur site ont lieu également conformément à la loi pour un échantillon d'investissements de l'EDA de plus de 500 000 USD faisant état de la création ou du maintien d'emplois et d'un effet de levier sur les investissements réalisés par le secteur privé (un investissement par bureau régional, par exemple). Différentes informations sont demandées au bénéficiaire, notamment le nombre d'emplois créés ou maintenus, les variations intervenues concernant le salaire moyen annuel avant et après l'investissement de l'EDA (si disponible) et le montant des investissements privés liés au projet (EDA, FY 2007 Congressional Budget Request Draft). Dans l'ensemble, la capacité consacrée aux audits *a posteriori* est cependant relativement limitée. On fait confiance au bénéficiaire et on accorde une importance particulière à l'évaluation *ex ante* de ses prévisions contenues dans sa proposition.

Enfin, pour minimiser les distorsions, l'EDA exige que les bénéficiaires de ses investissements tiennent à jour des données précises et vérifiables pouvant être confirmées par une source indépendante. Cette obligation a suscité des inquiétudes de la part des bénéficiaires à cause de la charge qu'elle implique. Toutefois, lors de l'adoption de ses règles, l'EDA a indiqué que « trouver des sources indépendantes a des implications en termes de temps et de coûts [mais elle estime] qu'il est très important que les données utilisées par le bénéficiaire soient vérifiées, si possible par une source fiable indépendante du bénéficiaire » (Federal Register, 2006).

Les changements dans l'organisation et l'orientation du travail qui découlent de l'introduction des mesures de performance peuvent être positives et négatives. Les informations fournies par les systèmes d'indicateurs doivent être utilisées minutieusement pour évaluer si l'organisation du travail est efficace et si les priorités sont respectées. D'un autre côté, le risque est d'accorder une importance excessive à certains indicateurs susceptibles de priver de ressources certaines activités productives importantes. L'accent mis, par exemple, sur la création d'emplois pourrait éventuellement entraîner une (ré)orientation de la programmation consommatrice en personnel (activités de

planification, par exemple) par opposition à d'autres investissements (travaux publics, par exemple). On pourrait déceler des évolutions de ce type en examinant l'évolution des crédits budgétaires alloués au fil du temps.

Avantages

Le suivi des performances qui s'appuie sur les données GPRA et le BSC semble avoir été bénéfique sur trois plans : la responsabilité vis-à-vis du public, les décisions de gestion stratégique et l'apprentissage en général.

La loi sur la performance et les résultats de l'administration paraît avoir donné de bons résultats du point de vue de la transparence des résultats pour le public. Le fait que l'administration nationale privilégie la mesure des réalisations et résultats par rapport aux intrants et aux processus est à mettre à son crédit. La concentration permanente sur le suivi des performances et sur la diffusion des résultats dans le public renforce la responsabilité vis-à-vis du public (toutefois en générant les coûts décrits plus haut). Ce dispositif semble également avoir stimulé l'apprentissage. L'EDA a investi et continue d'investir des ressources dans l'examen de la relation entre les intrants, les réalisations et les résultats pour produire des indicateurs décalés, notamment pour les investissements dans le domaine des travaux publics.

Le BSC a davantage contribué à une gestion stratégique que la loi sur la performance et les résultats de l'administration. Il s'est révélé utile pour l'EDA de diverses manières. Plus spécialement, il a permis :

- D'identifier les bureaux régionaux qui sont performants (ou obtiennent des résultats insuffisants) pour certains objectifs, d'encourager ces bureaux à prendre des mesures en vue d'atteindre les objectifs sur une base trimestrielle, d'informer le personnel des progrès accomplis et d'assurer un suivi des créations d'emploi et des investissements prévus.
- D'améliorer la relation de travail avec l'Office of Management and Budget en encourageant l'EDA à devenir une organisation hautement performante. Le BSC est cité dans l'examen que l'Office of Management and Budget a consacré en 2004 à l'EDA (PART Review).
- De centrer l'EDA sur la promotion de projets « de haute valeur » pour les communautés en difficulté.
- De promouvoir un changement culturel au sein de l'organisation et de faire évoluer le débat de ce qui est « bon » vers ce qui est « le mieux » pour les communautés en difficulté en fixant des objectifs pour des catégories d'investissement spécifiques.
- De mieux communiquer avec les bénéficiaires d'investissements sur les priorités de l'EDA.
- De conceptualiser les objectifs pour le personnel.

Le BSC a eu également un effet positif sur la qualité et l'utilité des données relatives aux investissements. Par exemple, l'EDA utilise depuis 1999 le Système opérationnel de planification et de contrôle pour le suivi des investissements de la pré-candidature à la clôture de l'opération. Ce système fournit la majeure partie des données utilisées pour le BSC et le dispositif GPRA. Toutefois, avant l'adoption du BSC, les données étaient souvent saisies avec un certain retard, de manière imprécise et incomplète, ce qui réduisait leur utilité. Avec l'adoption d'objectifs liés au Système opérationnel de planification et de contrôle dans le BSC, le pourcentage d'enregistrements complets et précis est passé de 89 % en 2003 à 98 % en 2004 (Balanced Scorecard Collaborative, 2005). Ce système s'est révélé utile non seulement sur le plan de la conformité aux obligations d'information formelles (GPRA), mais aussi pour la fourniture de données aux membres du Congrès intéressés par le nombre de projets et d'emplois créés, le volume d'investissements, etc. concernant leur circonscription.

Kelman (2006) établit une distinction entre les systèmes de *mesure de la performance*, avec lesquels les acteurs sélectionnent des indicateurs et transmettent des données concernant ces indicateurs, et la *gestion des performances*, dans laquelle les acteurs ne se bornent pas à mesurer et utilisent les données en vue d'améliorer les performances. Le dispositif GPRA peut être considéré comme une « mesure de la performance » parce que peu d'éléments semblent indiquer un effet en retour important sur les choix, la programmation des décisions, etc. Les avantages concernent essentiellement la transparence. En revanche, puisque le tableau de bord est utilisé pour les performances organisationnelles, il peut être classé dans la rubrique de la gestion des performances. Les avantages concernent essentiellement une amélioration de la prise de décision stratégique interne, avec des répercussions sur les bénéficiaires au niveau infranational découlant de la relation entre le BSC et les lignes directrices sur les investissements.

Les deux systèmes offrent un avantage dans le domaine de l'apprentissage. L'importance particulière accordée constamment à l'amélioration de la mesure des données communiquées conformément à la loi sur la performance et les résultats de l'administration et dans le cadre du BSC met en lumière le caractère évolutif des systèmes d'indicateurs et la nécessité d'un apprentissage permanent. Une mise à jour des deux approches permettra d'améliorer les indicateurs et de tirer parti de l'apprentissage au niveau de l'organisation et des bénéficiaires d'investissements.

Conclusions

Cette étude de cas souligne le fait qu'en dépit des avantages qu'ils peuvent présenter, les systèmes d'indicateurs de performance comportent des coûts et des risques. Par ailleurs, la politique régionale pose des problèmes particuliers

pour déterminer quelles mesures doivent être effectuées et quelles incitations peuvent améliorer les performances, les réalisations à court terme faisant partie d'un processus complexe à long terme dans lequel les relations de cause à effet sont souvent incertaines. La loi sur la performance et les résultats de l'administration met l'accent sur l'obligation de rendre compte des résultats des programmes fédéraux devant le Congrès (et vis-à-vis du contribuable). Des organismes fédéraux comme l'EDA sont nécessaires pour planifier et suivre les résultats des programmes mis en œuvre. Pour bien informer le Congrès des résultats obtenus, l'EDA a opté pour un système de mesures décalées dans le temps (indicateurs intermédiaires). Cette approche comporte différents coûts et avantages qui sont examinés dans cette étude. Un de ces « coûts » concerne l'utilité limitée de ces informations pour la prise de décision stratégique. L'EDA a réagi à ce problème par la mise en œuvre d'un instrument interne de gestion des performances qui assure un suivi des processus et réalisations à court terme. Ainsi, ce système permet de relier la mesure et la gestion des performances. Néanmoins, le défi qui consiste à relier les intrants, les réalisations et les résultats dans l'optique de l'économie régionale demeure. L'effort est permanent au niveau de l'EDA pour faire évoluer le système d'indicateurs de performance dans cette direction, tâche complexe mais extrêmement fructueuse.

Notes

1. « Les agences et les programmes reposent sur des lois d'habilitation qui définissent leurs missions et responsabilités pour une période déterminée. À l'expiration de ce délai, le Congrès doit adopter une loi pour reconduire la loi d'habilitation. Les commissions budgétaires déterminent le budget annuel des agences dans la limite des plafonds fixés dans le cadre de la procédure d'autorisation et des limites du budget général définies » (Eisenberg, 2000). L'EDA a exercé son activité sans mandat officiel pendant de nombreuses années, mais elle était habilitée implicitement via la procédure budgétaire annuelle.
2. La répartition des crédits alloués à ces programmes utilise les données budgétaires de 2006 communiquées dans l'EDA Congressional Budget Submission de 2008, disponible en ligne comme élément de la Congressional Budget Justification du Département du commerce pour 2008 : www.osec.doc.gov/bmi/budget/08CJB/eda.pdf.
3. Les CEDS sont des plans économiques régionaux. Ils décrivent les possibilités qui s'offrent et les contraintes qui affectent l'économie régionale, les ressources disponibles pour le développement économique, les objectifs du développement régional, les programmes prioritaires et les projets à mettre en œuvre ainsi que le processus d'évaluation. Le plus souvent, il faut qu'un CEDS ait été mis en place pour obtenir des crédits de l'EDA (EDA, « Planning for Economic Development »).
4. Un organisme de district est une entité qui exerce des activités favorisant le développement économique régional dans un district de développement économique. Pour des définitions, voir 13 C.F.R. 304.1 et 304.2.

5. « ... Le Congrès n'accorde pas beaucoup d'attention aux données présentées dans les rapports des agences, bien qu'il exige la production de ces données. Lorsque le Congrès exploite effectivement ces informations, cela incite les agences à améliorer leurs résultats, les mesures effectuées et les données produites », témoignage d'Eileen Norcross, Research Fellow for the Government Accountability Project, The Mercatus Center at George Mason University before the Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information and International Security of the Senate Subcommittee on Homeland Security and Governmental Affairs, 14 juin 2005.
6. Dans le passé, les bénéficiaires d'investissements qui participaient également à un district de développement économique obtenaient 10 % de crédits fédéraux supplémentaires. Par exemple, une subvention de 1 million USD était majorée de 10 % si le bénéficiaire opérait dans le cadre d'un tel district.
7. Voir IT Investment Details worksheets (accompagnant le Chapitre 9 de « Analytical Perspectives, Budget of the United States Government » pour 2007 et 2008), disponible en décembre 2007, www.gpoaccess.gov/usbudget/fy07/sheets/itspending.xls et www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/sheets/itspending.xls.
8. Toutefois, il est important de mentionner que toutes les agences du Département du commerce ne remplissent pas les objectifs fixés par la loi sur la performance et les résultats de l'administration.
9. Voir « Observations on the Department of Commerce's Fiscal Year 1999 Annual Program Performance Report and Fiscal Year 2001 Annual Performance Plan » (GAO/GGD-00-152R), et « Department of Commerce: Status of Achieving Key Outcomes and Addressing Major Management Challenges » (GAO-01-793).
10. Le Paperwork Reduction Act a institué une procédure concernant l'examen et l'approbation des collectes de données effectuées par des agences fédérales auprès de 10 personnes ou plus. Avant de collecter des données ou de modifier des collectes de données auprès du public, les agences doivent obtenir l'autorisation préalable de l'Office of Management and Budget.
11. Même s'il est probable que ces ressources ne sont pas affectées directement à la gestion des subventions de l'EDA, le personnel technique limité qui est disponible révèle l'existence d'une contrainte générale en termes de capacité à laquelle sont confrontées les zones rurales lorsqu'elles examinent une demande de prime ou en assurent la gestion.

Bibliographie

- « 13 CFR Chapter III Economic Development Administration Reauthorization Act of 2004 Implementation; Regulatory Revision; Final Rule », *Federal Register*, vol. 71, n° 187, 27 septembre 2006, pp. 56658-56705.
- Balanced Scorecard Collaborative (2005), « Economic Development Administration: A Balanced Scorecard Hall of Fame Profile », Harvard Business School Publishing, Cambridge, MA.
- Balanced Scorecard Interest Group (2004), « Implementing the Balanced Scorecard: It's About Leadership », 18 novembre 2004, disponible en mars 2007, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan019256.pdf>.
- Burchell, R. et al. (1997), « EDA Public Works Program: Performance Evaluation », conducted by Rutgers University, assisted by New Jersey Institute of Technology, Columbia University, National Association of Regional Councils, Princeton University, and University of Cincinnati, EDA Contract No. 99-06-07415.

- CBO (US Congressional Budget Office) (2001), « Budget Options », disponible en novembre 2007, www.cbo.gov/ftpdocs.cfm?index=2731&type=0&sequence=33.
- Département du commerce des États-Unis (2003) « FY 2003 Performance and Accountability Report », disponible en avril 2007, www.osec.doc.gov/bmi/budget/03APPR/03appr.pdf.
- Département du commerce des États-Unis (2007), « Economic Development Administration », dans US Department of Commerce, *FY 2008 Budget in Brief*, pp. 39-44, disponible en mai 2007, www.osec.doc.gov/bmi/budget/08BIB/eda.pdf.
- Département du commerce des États-Unis (Office of the Chief Information Officer) (sans date), « The Paperwork Reduction Act and Information Collections Policy », disponible en avril 2007, www.osec.doc.gov/cio/oipr/pr_a_policy.htm#what_is_pra.
- Département du commerce des États-Unis (sans date [a]), « Economic Development Administration: 2004 Annual Report », disponible en avril 2007, www.eda.gov/PDF/2004AnnRpt.pdf.
- Département du commerce des États-Unis (sans date [b]), « FY 2001 Annual Program Performance Report and FY 2003 Annual Performance Plan », disponible en avril 2007, www.osec.doc.gov/bmi/budget/03APPRAPP/eda.pdf.
- Drabenstott, M. (2005), « A Review of the Federal Role in Regional Economic Development », a special report, Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, mai 2005, disponible en avril 2007, www.kansascityfed.org/RegionalAffairs/Regionalstudies/FederalReview_RegDev_605.pdf.
- EDA (Economic Development Administration) (2004), « Job Creation in Rural Areas », Fact Sheet, 6 mai 2004, *EDA Update*, vol. 1, n° 7, disponible en mars 2007.
- EDA (2005a), « Fiscal Year 2006 Congressional Budget Request ».
- EDA (2005b), « OMB Data Collection Clearance 2005 ».
- EDA (2007a), « FY 2008 EDA Congressional Budget Submission », disponible également comme élément de Commerce's FY 2008 Congressional Budget Justification, www.osec.doc.gov/bmi/budget/08CJB/eda.pdf.
- EDA (2007b), « FY 2007 Economic Development Assistance Programs – Availability of Funds under the Public Works and Economic Development Act of 1965, as amended, and the Trade Act of 1974, as amended », disponible en mai 2007, www.eda.gov/PDF/FY07EDAPFFOFINAL032107.pdf.
- EDA (sans date [a]), « Pre-Application For Investment Assistance », disponible en mai 2007, www.eda.gov/ImageCache/EDAPublic/documents/pdfdocs2006/formed_2d900ppreapplicationfinalmary_2epdf/v1/formed_2d900ppreapplicationfinalmary.pdf.
- EDA (sans date [b]), « Planning for Economic Development », disponible en mai 2007, www.eda.gov/Research/PlanForEcoDev.xml.
- Eisenberg, J.M. (2000), « The Agency for Healthcare Research and Quality: New Challenges, New Opportunities », *Health Services Research*, avril, 35(1 Pt 1), pp. xi-xvi.
- Frederickson, D.G. (2001), « The Potential of the Government Performance and Results Act as a Tool to Manage Third-Party Government », IBM Center for the Business of Government.
- GAO (US Government Accountability Office) (2004a), « Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results », GAO-04-38, mars 2004, disponible en mai 2007, www.gao.gov/new.items/d0438.pdf.

- GAO (2004b), « Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results », GAO-04-594T, mars 2004, disponible en mai 2007, www.gao.gov/new.items/d04594t.pdf.
- GAO (2004c), « Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget », *GAO Highlights*, janvier 2004, disponible en juin 2007, www.gao.gov/highlights/d04174high.pdf.
- GAO (2005), « Economic Development Administration: Remediation Activities Account for a Small Percentage of Total Brownfield Grant Funding », GAO-06-7, 27 octobre 2005, Washington DC.
- GAO (2006), « Status of EDA's Two Authorities », GAO-06-308R.
- Glasmeier, A. et L. Wood (2005), « Policy Debates Analysis of US Economic Development Administration Expenditure Patterns over 30 Years », *Regional Studies*, vol. 39, n° 9, pp. 1261-1274.
- Goddard, M. et R. Mannion (2004), « The Role of Horizontal and Vertical Approaches to Performance Measurement and Improvement in the UK Public Sector », *Public Performance and Management Review*, vol. 28, n° 1, septembre 2004, pp. 75-95.
- Haughwout, A. (1999), « New Estimates of the Impact of EDA Public Works Program Investments on County Labor Markets », *Economic Development Quarterly*, vol. 13, p. 371.
- Kelman, S. (2006), « Improving Service Delivery Performance in the United Kingdom: Organisation Theory Perspectives on Central Intervention Strategies », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 8, n° 4, pp. 393-419.
- Kraybill, D. et L. Lobao (2001), « County Government Survey: Changes and Challenges in the New Millennium », National Association of Counties, Washington DC.
- McNab, R. et F. Melese (2003), « Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government », *Public Budgeting and Finance*, vol. 23, n° 2, juin, pp. 73-95.
- Metzenbaum, S. (2003), « Strategies for Using State Information: Measuring and Improving Program Performance », IBM Center for the Business of Government.
- Norcross, E. (2005), Testimony before the Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information and International Security of the Senate Subcommittee on Homeland Security and Governmental Affairs, 14 juin.
- OMB (sans date), « PART Frequently Asked Questions », disponible en avril 2007, www.whitehouse.gov/omb/part/2004_faq.html.
- OMB (US Office of Management and Budget) (2004), PART Assessment of the Economic Development Administration, disponible en avril 2007, www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/10000032.2004.html.
- PWEDA (Public Works and Economic Development Act of 1965, as amended), including the Comprehensive Amendments Made by the Economic Development Administration Reauthorization Act of 2004, disponible en mai 2007, www.eda.gov/PDF/200508PWEDAasAmended.Final.pdf.
- Sampson, D.A. (2003), Remarks by Assistant Secretary David A. Sampson at the « Balanced Scorecard Summit », Washington DC, 16 septembre 2003, disponible en mai 2007, www.eda.gov/NewsEvents/Speeches/Speech09162003.xml.

ANNEXE A

Principaux termes

- **Activités** : Actions entreprises ou travaux menés en vue de produire des réalisations spécifiques.
- **Chaîne des résultats** : Suite de relations de cause à effet qui mène d'une action à l'atteinte des objectifs. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition des ressources et se poursuit par les activités et leurs résultats, pour aboutir aux réalisations, aux impacts et aux rétroactions.
- **Efficacité** : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative. Ce terme est également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d'une activité ; mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d'atteindre, ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en termes de développement institutionnel.
- **Efficience** : Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe. Cette mesure peut s'exprimer en termes de coût par unité produite¹.
- **Évaluation** : Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs (efficience), la manière dont les activités ont été réalisées en vue de transformer les intrants en résultats (efficience), et les effets finalement observés dans le domaine que les programmes ou politiques couvraient (impact et viabilité). Une évaluation doit fournir l'analyse du contexte, des informations crédibles et utiles, et une interprétation ou une explication de ce qui est observé, afin d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision.
- **Impacts** : Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action directement ou non, intentionnellement ou non. Le système de programmation des Fonds structurels de l'UE établit une distinction entre les « impacts spécifiques », intervenant après un certain temps mais qui n'en sont pas moins directement liés à l'action menée, et les « impacts globaux », qui se produisent à plus longue échéance et qui touchent une population plus vaste².

- **Indicateur** : Mesure quantitative ou qualitative qui constitue un moyen simple et fiable d'évaluer la réalisation, d'informer sur les changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur.
- **Indicateur de performance**³ : Mesures des impacts, réalisations, résultats et ressources d'un projet, ou les rapports résultats sur ressources, qui font l'objet d'un suivi, pendant la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs. L'indicateur de performance est aussi utilisé ultérieurement pour évaluer le degré de réussite d'un programme ou d'une politique.
- **Performance** : Mesure selon laquelle une action, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformément aux objectifs affichés ou planifiés.
- **Réalisation** : Ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court terme ou à moyen terme. Le système de programmation des Fonds structurels de l'UE établit une distinction entre les « impacts spécifiques », intervenant après un certain temps mais qui n'en sont pas moins directement liés à l'action menée, et les « impacts globaux », qui se produisent à plus longue échéance et qui touchent une population plus vaste².
- **Ressources (moyens, intrants)** : Moyens financiers, humains et matériels utilisés pour une action.
- **Résultat (produit)** : Résultats concrets et immédiats (biens, équipements et services, etc.) de l'action. Ce terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs. Dans le système de programmation des Fonds structurels de l'UE, les réalisations s'accompagnent d'« objectifs opérationnels »².
- **Suivi** : Processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.

Note : La plupart des définitions sont extraites de OCDE (2002), *Glossaires de l'OCDE : L'évaluation et l'efficacité de l'aide n° 6 – Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Éditions OCDE, Paris. Lorsqu'une autre source d'informations a été utilisée pour fournir ou compléter une définition, cela est signalé par un exposant et la source correspondante est indiquée à la fin de l'encadré.

1. Van Dooren, W., N. Manning, J. Malinksa, D.J. Kraan, M. Sterck et G. Boukaert (2006), *Mesure des résultats de l'administration pour la série « Regards sur l'administration »*, Rapport technique n° 2, GOV OCDE, GOV/PGC(2006)10/Ann2.
2. Commission européenne (1999), « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : Une méthodologie indicative », *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques*, document de travail n° 3, publié par la Direction générale XVI Politique régionale et cohésion, coordination et évaluation des interventions.
3. Mosse, R. et L.E. Sontheimer (1996), « Performance Monitoring Indicators Handbook », World Bank Technical Paper No. 334, Banque mondiale, Washington DC.

ANNEXE B

Indicateurs de développement économique régional et local

Recommandations émanant de plusieurs sources

Tableau B.1. Indicateurs de développement économique local

Thème	Domaine étudié	Indicateurs proposés
Emploi	Emploi	<ul style="list-style-type: none"> ● Part des actifs occupant un emploi dans la population en âge de travailler.
	Chômage	<ul style="list-style-type: none"> ● Proportion de la population en âge de travailler demandant à bénéficier de la prestation pour demandeur d'emploi (Job Seekers Allowance, JSA). ● Proportion de : 1) tous les chômeurs ; 2) des hommes ; et 3) des femmes demandant à bénéficier de la JSA qui sont au chômage depuis plus d'un an.
	Emplois locaux	<ul style="list-style-type: none"> ● Pourcentage des emplois locaux, par secteur. ● Pourcentage de ces emplois qui sont à temps plein. ● Variation annuelle du nombre des emplois locaux.
Revenu et qualifications	Revenu	<ul style="list-style-type: none"> ● Revenu annuel médian pour toutes les personnes travaillant à temps plein. ● Revenu annuel médian pour les hommes travaillant à temps plein. ● Revenu annuel médian pour les femmes travaillant à temps plein.
	Qualifications de la main-d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ● Pourcentage de la population en âge de travailler n'ayant pas de qualifications professionnelles nationales (QPN) de niveau 1 standard ou équivalent. ● Pourcentage de la population en âge de travailler ayant des QPN de niveau 2. ● Pourcentage de la population en âge de travailler ayant des QPN de niveau 3. ● Pourcentage de la population en âge de travailler ayant des QPN de niveau 4 et 5.
Dynamisme économique	Dynamisme économique	<ul style="list-style-type: none"> ● Valeur ajoutée brute (VAB) par habitant de la population locale. ● Croissance de la VAB par habitant de la population locale. ● Pourcentage de la population locale en âge de travailler qui est économiquement inactive.
	Croissance des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre : 1) des immatriculations à la TVA ; et 2) des désassujettissements à la TVA dans la zone pour 10 000 personnes économiquement actives. ● Variation en pourcentage du nombre des entreprises immatriculées à la TVA dans la zone au cours de l'année.
	Prix de l'immobilier résidentiel et accessibilité financière	<ul style="list-style-type: none"> ● Prix médian de l'immobilier. ● Prix médian de l'immobilier/revenu médian des salariés à temps plein.

Tableau B.1. Indicateurs de développement économique local (suite)

Thème	Domaine étudié	Indicateurs proposés
	Confiance des chefs d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> ● 1) Terrains déjà aménagés qui sont inutilisés ou qui peuvent être disponibles pour réaménagement ; et 2) terrains à l'abandon en pourcentage de la superficie de la collectivité locale. ● Satisfaction à l'égard de la zone locale en tant que lieu d'implantation pour une entreprise.
Démographie et pauvreté	Population	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre total de personnes vivant dans la collectivité locale, classées par : 1) sexe ; 2) tranche d'âge ; 3) ethnité. ● Densité de la population. ● Variation en pourcentage de la population totale par tranche d'âge.
	Pauvreté des ménages	<ul style="list-style-type: none"> ● Enfants de moins de 16 ans vivant dans un ménage à faible revenu. ● Pourcentage de la population en âge de travailler percevant les principales prestations.
	Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> ● Proportion des Super Output Areas (SOA) dans la collectivité locale qui se classent dans les 20 % de SOA les plus défavorisées du pays.
Centres-villes et tourisme	Revitalisation des centres-villes – usage	<ul style="list-style-type: none"> ● Visites (mesurées par l'affluence des piétons) au centre-ville (enquête). ● Satisfaction à l'égard du centre-ville (enquête).
	Revitalisation des centres-villes – activité	<ul style="list-style-type: none"> ● 1) Nombre d'unités de commerce de détail situées au rez-de-chaussée et vacantes en proportion du nombre total des entreprises situées au rez-de-chaussée ; et 2) variation en pourcentage par rapport à l'année précédente. ● Nombre de magasins de charité en pourcentage du nombre total des entreprises situées au rez-de-chaussée. ● Loyer commercial moyen au mètre carré pour les meilleurs emplacements. ● Rendement des centres commerciaux.
	Tourisme	<ul style="list-style-type: none"> ● Visiteurs journaliers par an. ● 1) Nuitées par an ; et 2) taux d'occupation des chambres (nombre total de chambres occupées sur nombre total de chambres disponibles). ● Dépense moyenne par visiteur (journées et nuitées combinées).
Perfectionnement et employabilité de la main-d'œuvre	Perfectionnement de la main-d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ● Proportion des travailleurs dépendants et indépendants qui ont suivi une formation professionnelle au cours des 13 dernières semaines.
Investissement	Investissement des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre total des : 1) demandes d'investissement de l'étranger ; et 2) réinvestissements pour 10 000 personnes économiquement actives. ● Nombre total des : 1) nouveaux investissements ; et 2) réinvestissements réalisés dans la zone à la suite des activités de promotion et de soutien de l'autorité. ● Emplois créés et/ou sauvegardés dans une grande mesure grâce aux activités de promotion et de soutien menées par l'autorité. ● Coût par emploi créé et/ou sauvegardé dans une grande mesure grâce aux activités de promotion de l'investissement étranger et de soutien menées par l'autorité. ● Pourcentage des clients professionnels utilisant les services d'investissement de l'étranger (y compris le suivi) se déclarant satisfaits de ces services et du soutien apporté. ● Mesure dans laquelle l'investissement de l'autorité locale dans l'aménagement des terrains et locaux aux fins du développement économique a permis d'obtenir des fonds auprès d'autres sources, notamment des subventions.
	Terrains et locaux proposés pour aménagement	<ul style="list-style-type: none"> ● Terrains en friche réhabilités en pourcentage de l'ensemble des terrains rendus disponibles à des fins industrielles, commerciales et de loisirs.

Tableau B.1. **Indicateurs de développement économique local (suite)**

Thème	Domaine étudié	Indicateurs proposés
Aide aux entreprises et aux entreprises sociales	Aide aux entreprises – créations d'entreprises	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre de jeunes entreprises nouvelles ayant bénéficié d'une aide dans la zone locale pour 1 000 entreprises immatriculées à la TVA. ● Pourcentage de ces jeunes entreprises qui sont implantées dans des quartiers qui contiennent une Super Output Area (SOA) dans les 20 % de SOA les plus défavorisées du pays. ● Coût moyen de l'aide aux entreprises fournie par l'autorité locale par jeune entreprise nouvelle aidée. ● Satisfaction du bénéficiaire à l'égard de l'aide aux jeunes entreprises nouvelles.
	Aide aux entreprises – unités et espace de travail agencé	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre de personnes employées par les entreprises occupant un espace de travail agencé fourni (ou financé) par l'autorité locale. ● Taux de survie des entreprises occupant un espace de travail agencé (c'est-à-dire après deux ans). ● Coût annuel de la fourniture des unités professionnelles : 1) lié aux emplois en équivalents à temps plein utilisés dans l'espace de travail agencé (c'est-à-dire coût par emploi aidé) ; et 2) total. ● Surface au sol des unités (en mètres carré) (c'est-à-dire subvention accordée). ● Satisfaction des locataires des espaces de travail agencé.
	Aide aux entreprises – autres	<ul style="list-style-type: none"> ● Nombre de demandes de conseil et d'information émanant des entreprises reçues pendant l'exercice budgétaire pour 10 000 personnes économiquement actives. ● Coût par demande traitée de conseil et d'information émanant des entreprises. ● Nombre d'emplois créés ou sauvegardés dans une grande mesure grâce à l'aide (généralement financière). ● Nombre d'entreprises aidées à travers des initiatives et services d'aide aux entreprises au cours de l'exercice budgétaire. ● Satisfaction des bénéficiaires des services d'aide aux entreprises.
	Entreprises sociales et communautaires	<ul style="list-style-type: none"> ● Emplois (en équivalents à temps plein) créés au cours du dernier exercice budgétaire par les entreprises sociales qui ont reçu une aide importante de la part de l'autorité locale. ● Revenu total généré par toutes les entreprises sociales aidées.

Note : Le rapport de 2005 de l'Audit Commission contient seulement l'intitulé des thèmes et l'énoncé des indicateurs proposés ; l'intitulé des domaines étudiés est extrait du rapport 2003. La correspondance a été établie entre ces deux documents pour élaborer ce tableau.

Sources : Audit Commission (2005), « Economic Regeneration Performance Indicators », mars, Londres, Royaume-Uni, www.local-pi-library.gov.uk/documents/EconomicRegenerationPIs.pdf ; et Audit Commission (2003), « Economic Regeneration Performance Indicators », Local Government Feedback Paper, mars, Londres, Royaume-Uni, www.local-pi-library.gov.uk/pdfs/ER_report_Low_res.pdf.

Tableau B.2. Indicateurs clés pour la politique de développement régional

Objectif de l'UE	Champ thématique	Indicateur	
Convergence ; compétitivité et emploi		1. Emplois créés (emplois directs créés bruts, en équivalents à temps plein).	
		2. Emplois créés pour les hommes (emplois directs créés bruts, en équivalents à temps plein).	
		3. Emplois créés pour les femmes (emplois directs créés bruts, en équivalents à temps plein).	
	Recherche et développement technologique (RDT)	4. Nombre de projets de RDT.	
		5. Nombre de projets de coopération entreprises – instituts de recherche.	
		6. Nombre de postes de chercheurs créés (de préférence 5 ans après le commencement du projet).	
Aide directe à l'investissement des PME		7. Nombre de projets.	
		8. <i>Dont</i> : Nombre de jeunes pousses aidées (au cours des deux premières années après leur création).	
		9. Emplois créés (bruts, équivalent à temps plein).	
		10. Investissements induits (millions d'euros).	
Société de l'information		11. Nombre de projets.	
		12. Population supplémentaire ayant accès aux réseaux à large bande.	
Transport		13. Nombre de projets.	
		14. Km de routes nouvelles.	
		15. <i>Dont</i> : RTE.	
		16. Km de routes reconstruites.	
		17. Km de voies de chemin de fer nouvelles.	
		18. <i>Dont</i> : RTE.	
		19. Km de voies de chemin de fer reconstruites.	
		20. Valeur de gain de temps en euros/an généré par des projets de construction et de reconstruction de routes (fret et passagers).	
		21. Valeur de gain de temps en euros/an généré par des projets de construction et de reconstruction de voies de chemins de fer (fret et passagers).	
		22. Population supplémentaire desservie par un réseau de transport urbain amélioré.	
	Énergie renouvelable		23. Nombre de projets.
			24. Capacité supplémentaire de production d'énergie renouvelable (MW).
Environnement		25. Population supplémentaire concernée par un dispositif dans le secteur de la distribution de l'eau.	
		26. Population supplémentaire concernée par un dispositif de traitement des eaux usées.	
		27. Nombre de projets de traitement des déchets.	
		28. Nombre de projets visant à l'amélioration de la qualité de l'air.	
		29. Surfaces réhabilitées (km ²).	
Changement climatique		30. Réduction des gaz à effet de serre (CO ₂ et équivalents, kt).	
	Prévention des risques	31. Nombre de projets.	
		32. Nombre de personnes profitant des mesures de prévention contre les inondations.	
		33. Nombre de personnes profitant des mesures de prévention contre incendies et autres mesures de protection.	
	Tourisme	34. Nombre de projets.	
		35. Nombre d'emplois créés.	
	Éducation	36. Nombre de projets.	
		37. Nombre d'étudiants bénéficiaires.	
	Santé	38. Nombre de projets.	

Tableau B.2. **Indicateurs clés pour la politique de développement régional** (suite)

Objectif de l'UE	Champ thématique	Indicateur
	Questions urbaines – renouvellement urbain durable	39. Nombre de projets soutenables améliorant l'attractivité des villes.
	Questions urbaines – compétitivité	40. Nombre de projets soutenant les entreprises, l'entrepreneuriat et les nouvelles technologies.
	Questions urbaines – lutte contre l'exclusion	41. Nombre de projets offrant des services de promotion de l'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion sociale à l'attention des jeunes et des minorités
Coopération	Coopération transfrontalière et coopération transnationale	Degré de coopération :
		42. Nombre de projets respectant deux des critères suivants : développement commun, mise en œuvre commune, personnel commun, financement commun.
		43. Nombre de projets respectant trois des critères suivants : développement commun, mise en œuvre commune, personnel commun, financement commun.
		44. Nombre de projets respectant quatre des critères suivants : développement commun, mise en œuvre commune, personnel commun, financement commun.
	Coopération transfrontalière	45. Nombre de projets encourageant le développement du commerce transfrontalier. 46. Nombre de projets favorisant l'utilisation commune d'infrastructure. 47. Nombre de projets développant le partenariat dans le domaine des services publics. 48. Nombre de projets réduisant l'isolement par un accès amélioré aux transports, aux réseaux et aux TIC. 49. Nombre de projets encourageant et améliorant la gestion et la protection communes de l'environnement. 50. Nombre de personnes participant à des activités communes d'enseignement ou de formation. 51. Nombre de personnes obtenant un emploi de l'autre côté de la frontière grâce au projet de coopération transfrontalière.
	Coopération transnationale	52. Nombre de projets relatifs à la gestion de l'eau. 53. Nombre de projets relatifs à l'amélioration de l'accessibilité. 54. Nombre de projets relatifs à la prévention des risques. 55. Nombre de projets au développement des réseaux d'innovation et de RDT.
	Coopération interrégionale	56. Nombre de projets.

Source : Commission européenne (2006), « Nouvelle période de programmation 2007-2013 : Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation – Indicateurs pour le suivi et l'évaluation », document de travail n° 2.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2009 04 2 P) ISBN 978-92-64-05824-8 – n° 56588 2010

Conduire les politiques de développement régional

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

La conduite des politiques de développement régional a ceci de particulier qu'elle fait intervenir de multiples acteurs, dans de nombreux secteurs et à différents échelons de l'administration – caractérisés chacun par des niveaux d'information et des moyens différents. Pour être efficace, la gouvernance doit disposer d'un mécanisme flexible permettant de répondre aux besoins d'information et d'améliorer les performances.

L'utilisation de systèmes d'indicateurs constitue l'un des outils permettant de répondre à cet objectif. C'est précisément l'objet de ce rapport : il passe en revue les défis et les opportunités associés à la conception et à l'utilisation de systèmes d'indicateurs dans le contexte de la gouvernance pluriniveaux. Il met à profit l'expérience acquise par plusieurs pays de l'OCDE et consacre un examen plus poussé aux cas de l'Italie, du Royaume-Uni (Angleterre), des États-Unis et de l'Union européenne. Ce rapport s'appuie sur les précédents travaux de l'OCDE concernant la gouvernance des politiques de développement régional. Il applique aux systèmes d'indicateurs de performances les enseignements qu'on a pu tirer sur les relations contractuelles entre les différents niveaux d'administration.

Ce rapport devrait intéresser les différents acteurs, des ministres jusqu'aux maires, soucieux d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et de renforcer les mécanismes permettant d'assurer une gouvernance pluriniveaux efficace.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpementregional/9789264058248

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264058248

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264058248

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.