

CAHIERdeRECHERCHE N°14

Institut de Recherche en Management et Pays Emergents du Groupe ESC PAU
The Groupe ESCPAU Institute for Research in Management and Emerging Countries

juin **2011**



Préambule

« Ecrire n'est pas l'élément neutre de la Recherche mais au contraire contribue à la révéler. Alors, considérer dès le départ l'écriture comme ressort essentiel du travail à effectuer permettra d'en déployer toute la potentialité formatrice.

Une telle démarche ne va pas de soi. Aussi, il convient de la mettre largement à l'épreuve, d'en expérimenter les effets dans d'autres contextes, d'accompagner sa recherche avec elle et de mettre à profit différentes rencontres possibles autour d'elle, le retour de la part des autres étant essentiel pour savoir ce que l'on a écrit ».

L'écriture produit ou modifie la pensée et ses formes.

Yves REUTER

Composition et présentation du Comité de Lecture

Monsieur **Gérard HIRIGOYEN**

Directeur du Pôle Universitaire en Sciences de Gestion

Directeur de l'Institut de Recherche en Gestion des Organisations

Responsable de l'Equipe «Entreprises Familiales»

Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV

Monsieur **Paul LE CANNU**

Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon Sorbonne

Monsieur **Gérard DENIS**

Professeur de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Monsieur **Bertrand SAPORTA**

Professeur Emérite de Sciences de Gestion à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

Monsieur **Christian PRAT DIT HAURET**

Professeur à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

Monsieur **Thierry POULAIN REHM**

Maître de Conférences à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

Monsieur **ALI YAKHLEF**

Professeur à l'Université de Stockholm

Madame **Anne NELSON**

Professeur en Systèmes d'Informations à High Point University

Sommaire

Intrinsic Motivation, Tacit Knowledge and its Transfer

Page 21

Laurent Sié & Ali Yakhlef

University Corporate Governance in the UK: Lessons from the Financial Crisis

Page 35

Stephen PLATT

Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ?

Page 47

David Carassus & Damien Gardey

Intrinsic Motivation, Tacit Knowledge and its Transfer

By **Laurent Sié**
IRMAPE, ESCPAU

Ali Yakhlef
Stockholm University School of Business,
ESCPAU

Abstract

Research in the area of knowledge transfer has mainly addressed the transfer process from an instrumental, market-driven perspective. From this perspective, tacit knowledge is mainly regarded as an impediment to its transfer. This study argues that tacit knowledge, given its social and intrinsic nature, can facilitate the transfer process. Our argument is based on information elicited from a number of scientific experts within the petroleum industry. In their daily work, experts regard the transfer of knowledge as a sine qua non of becoming expert, since interactions with others are 1) learning opportunities in themselves, and 2) social occasions during which people demonstrate their social status as experts. Consequently, we conclude, that the social and the relational nature of expert knowledge, as a form of tacit knowledge, can be regarded as & facilitator in the knowledge transfer process, rather than a barrier. Finally, conclusions and implications are drawn.

Keywords: Tacit knowledge; intrinsic motivation; knowledge transfer; expertise knowledge.

Introduction

Although the importance of knowledge transfer (KT) is widely recognized, the process of transferring knowledge from one individual to another still remains a challenge for the majority of organizations (Szulanski, 1996; Burgess, 2005; Hurt and Hurt, 2005; Teigland and Wasko 2009). Research into intra-organizational knowledge transfer has identified four contingencies that affect the knowledge transfer process: the nature of knowledge to be transferred, the features of the senders, those of the recipients and the nature of the relation between senders and receivers. The characteristics of knowledge impact the transfer outcome such that tacit (Polanyi 1967), sticky knowledge (Szulanski 1996) is more difficult to transfer (Reed and DeFilippi 1990; Zander and Kogut 1995; Simonin 1999; Ipe 2003; Teigland and Wasco 2009). With regard to the characteristics of the senders, researchers contend that motivation to share knowledge is a facilitator (Szulanski 1996; Argote and Ingram 2000; Teigland and Wasko 2009). The receiver's absorptive capacity (Zahra and George 2002) as well their retentive capacity also play an important role in the KT process. Finally, the social and contextual relationships between the knowledge entities the KT process (Szulanski 1996; Eisenhardt and Santos 2002; Husted and Michailova 2002). Relations of trust (Levin and Cross, 2004) and the strength of ties (Hansen, 1999) between knowledge entities, organizational forms (Osterloh and Frey, 2000), and individuals' status (Thomas-Hunt et al. 2003) impact the KT outcome.

Although these four contingencies are significant for our understanding of the transfer process, researchers seem to overlook the importance of the relationship between tacit knowledge and the kind of motivation that seems to be best suited to facilitate its transfer. Whereas tacitness of knowledge is usually regarded as "a natural impediment to the successful sharing of knowledge between individuals in organizations" (Ipe 2003: 344), as inherently difficult to transfer (Tissen, Andriessen, & Deprez 1998) we wish to suggest that tacit knowledge is usually linked to intrinsic motivation and that this relationship affects the outcome of the transfer process. Motivation is not only a psychological state of an individual; nor is tacit knowledge solely a feature of knowledge. Motivation and tacit knowledge co-configure each other and the strength of this relationship impacts the KT outcome. To illustrate our argument, we have studied a group of departing experts within a large oil company focusing on their efforts to transfer their hard-won expertise knowledge to newly-recruited engineers.

Our suggestion complements the four-fold model of knowledge transfer by emphasizing the relationship between intrinsic motivation, tacit knowledge and its transfer. Whereas most previous research posits that tacit knowledge (as a feature of knowledge) is a barrier to its transfer, we contend that sharing and transferring tacit knowledge are supported intrinsic motivation which facilitates the transfer process. Because tacit knowledge, such as expertise, requires long-term commitment to one's area of expertise and years of experience in that specific area, it is more likely that experts are intrinsically-driven to acquire and refine it, and because it is socially constructed, transferring and sharing it with others is the very process of its production. Accordingly, the relation between knowledge and its possessor constitutes a social bond that is strengthened through social interactions. These considerations will have implications for HRM practices, such as training and reward systems. Finally, the paper questions the economic view that tacit, expert knowledge can be treated as an 'intellectual good' which can be possessed by individuals and 'traded' (Osterloh et al., 2002). Tacit knowledge involves a practice, a set of know-how, which belongs to a community of practitioners (Lave and Wenger 1991) because it pre-exists individuals. Individuals are only carriers of that practice (Schatzki 2003). This social dimension of tacit knowledge questions the economic view of knowledge as abankable and tradable good. This question is significant as it draws attention to a more complex logic that defines the organizational behaviour. Ultimately, we want to lend support to the theory that tangible rewards alone are not sufficient to motivate knowledge sharing among certain groups, such as professionals who participate in knowledge-sharing activities because of the intrinsic reward that comes from the work itself (Tissen et al 1998).

The remainder of the paper unfolds as follows : the next section review the relevant theories in the literature, focusing on the intersection between knowledge, intrinsic motivation and KT. Section 2 develops

the central assumptions of our framework, establishing first a relationship between intrinsic motivation and expert tacit knowledge, arguing that tacit knowledge is a social phenomenon that belongs to a community of practitioners. In section 3, we provide a short note on the method deployed, and present the material used to discuss our argument. Section 4 is devoted to the analysis of the material, based on our two main assumptions. Finally, conclusions and implications are drawn out.

1. Motivation and Tacit Knowledge Transfer

Although researchers have taken a keen interest in the issue of motivation (Osterloh and Frey, 2000; Dyer and Nobeoka, 2000; Burgess, 2005), results on the effects of motivation on KT are not consistent (Michailova and Hutchings 2006), partly because motivation is a complicated issue (Deci 1975; Dermer 1975; Osterloh and Frey 2000; Osterloh et al., 2002; Osterloh 2007), consisting of two types of motivation: extrinsic and intrinsic. Each of these types of motivation requires specific incentives. Motivation is intrinsic if an “activity is undertaken for one's immediate need satisfaction” (Osterloh and Frey 2000:539). This is because it is ‘valued for its own sake and appears to be self-sustained’ (Deci 1975: 105, in Osterloh et al. 2002: 64). Intrinsic motivation is an end in itself, for it is fostered by commitment to the work itself, which must be both satisfactory and fulfilling to the individual (Dermer, 1975). In contrast, extrinsic motivation is a means to an end, serving to satisfy indirect needs, such as increased responsibility, advancement, better supervisory relations, better peer relations, increased pay, or job security (Dermer, 1975; Osterloh 2007).

The notion of intrinsic motivation draws our attention to the (emotional) relation between knowledge-related tasks and the person carrying out those tasks. Commitment to a task may lead individuals to identify themselves with that task. At issue is thus the questions posed by Wenger et al. (2002:182): «How do we encourage behavior through extrinsic means when the intrinsic motivation for such behavior is considered a matter of pride and identity?» In our case, we ask: what motivates individuals to share their tacit knowledge?

Tacit knowledge

Most discussions on tacit knowledge (i.e. Nonaka 1994) take their point of departure from Polanyi's (1966) view that “we can know more than we can tell and we can know nothing without relying upon those things which we may not be able to tell” (Polanyi 1966: 4). Following Polanyi (1966), tacit knowledge is publicly shared but also to a large extent personal. It is personal in the sense that it is carried in the mind and bodies of practitioners. Schatzki (2003) puts it thus : individuals possess a version of it.

With regard to tacit knowledge, several researchers have treated tacitness in terms of ambiguity (Reed/DeFillippi 1990, Szulanski 1996, Simonin 1999), complexity (Winter 1987), a low degree of articulability and codifiability (Zander and Kogut 1995), arguing that these constitute impediments to KT. Although insightful, these studies take a reductionist view of tacit knowledge, overlooking the context within which it is located and developed. As noted by Polanyi (1966), knowledge is personal, that is, located in the body, and also public, that is shared among members of a society. Following Collins (2007) we view tacitness differently: it is related to a) *somatic-limit* of the human body, and b) its collective, social nature. The rules of bike-riding are tacit not only because they cannot be formalized and articulated, but because, even if articulated (as was articulated by Polanyi himself), they cannot be of use for human beings in riding bikes. This is due to how the human body is constituted. It is not possible to follow those rules

to direct the ability to balance the bike. The act of balancing is body-based, requiring repeated training and practice individually and with others.

The second dimension of knowledge that accounts for tacitness of knowledge stems from its collective, social nature. Because of its public nature, it cannot be the property of any individual. Over and above bodily skills of balancing, riding a bike involves additional problems having to do with riding in traffic: coordinating one's riding with others, respecting the rules of riding – a sensitivity for and understanding of social conventions. Riding in Amsterdam is different from riding in London, Delhi or Beijing. Knowledge underlying a language belongs to communities and is thus beyond the control of individuals. Such social sensitivity can only be acquired through social embedding and interactions with members of the community.

Common to both types of tacit knowledge is that they are acquired through social interactions and learned with others; the process of learning them unfolds in parallel. Whereas somatic-limit tacit knowledge results from the body's inability to make use of explicit instructions, collective tacit knowledge is due to the ability of humans to be a member of society, to be in contact with, to access and keep abreast of changes in the knowledge shared by a given community or a society.

2. Expertise, intrinsic motivation and its social dimension

Based on the previous considerations, our aim here is to build a three-fold approach to tacit knowledge which throws light on the process of its transfer. First is the relation between expertise (tacit) knowledge and intrinsic motivation. Because expertise comes with years of experience and is based on learning-by-doing, it is related to Polanyi's (1966) tacit knowledge. The term «expert» is rooted in the Latin adjective «*expertus*», meaning experienced in and with something (Smith 1991). In their study of the difference between expert and novice, Tanaka et al (2005: 145) note that «an obvious difference between experts and novices is that the former has greater exposure to objects from their domain of expertise than do novices». Hinds et al (2001: 1236) consider “experts to be those with both knowledge and experience in applying this knowledge to a variety of problems within the domain». Expertise involves using one's abilities to acquire, store, and utilize at least two kinds of knowledge: explicit knowledge and tacit knowledge of a field (Sternberg et al., 1995). Thus, the mode of acquiring expertise becomes also a crucial feature of what expertise is: learning by doing (Greeno and Simon 1998); experts acquire expertise through extensive deliberate practice (Ericsson and Lehman 1996). Because expertise requires a great deal of investment and interest in an area, it can be assumed that it is animated by a strong drive of intrinsic motivation and strong commitment to the domain of expertise. In this sense, expertise is related to the emotional commitment experts invest in their knowledge. Becoming an expert is a lengthy and painstaking process which requires emotional investment (Dreyfus and Dreyfus 2005).

Individuals learn the collective aspect of expert knowledge through a process of socialization into a community or a society. It is a process of acculturation and identification into a social group (e.g. community of professionals) whereby non-experts first observe and imitate the behavior of those who are more skilled, pick up the relevant linguistic repertoire, and value systems of that social group, gradually becoming full members (Brown et al 1989; Lave and Wenger 1991; Mandl et al. 1996). In this situated context, interactions between beginners and experts are pivotal to learning and developing expertise. The development of expertise, according to Anderson's (1982) and Bereiter and Scardamalia (1993), is dependent on a social process of *problem-solving*.

These two propositions – that tacit knowledge is intrinsically-driven and that it flourishes in social contexts – will be discussed using case study material.

(5) On compte en 2006, 51 accords intra-régional et 17 accords extra-régional

3. Oil Explore: A Case Illustration

In this research, a case study is deemed suitable for exploring the research question, namely the relationship between intrinsically-motivated tacit knowledge and its transfer – a question that has not been adequately addressed in the literature. Case study methodology is able to provide qualitative data that offer ‘insight into complex social processes that quantitative data cannot easily reveal’ (Eisenhardt and Graebner 2007: 26). Because the nature of this research is somewhat theoretical sampling is appropriate, which means that the case is selected because it is particularly suitable for illuminating and extending the relationship among constructs (Eisenhardt and Graebner 2007).

To this effect, our empirical site involves an international oil company (pseudonymously referred to as Oil Explore (OE)). OE is one of the four world largest international oil companies. With operations in more than 130 countries, OE engages in all aspects of the petroleum industry, including upstream operations (oil and gas exploration, development and production, LNG) and downstream operations (refining, marketing and the trading and shipping of crude oil and petroleum products). The company also produces base chemicals (petrochemicals and fertilizers) and specialty chemicals for the industrial and consumer markets (rubber processing, adhesives, resins and electroplating). The company has also interests in the coal mining and power generation sectors. It is also developing renewable energies, such as wind and solar power, and alternative fuels. The company employs 96000 persons; in 2006, its sales were about billion 154 Euros. The net income was about billion 12.6 Euros for the same year, the larger part of it coming from its «upstream» activities (Annual Report 2006).

The company intends to ensure its competitiveness by: 1) paying careful attention to safety and environmental protection; 2) pursuing an investment strategy aimed at profitable organic growth; 3) leveraging its top expertise in high-growth sectors (deep offshore, LNG, heavy crudes) and implementing a wide-ranging human-resources program emphasising diversity at the managerial level; and finally 4) maintaining good geographic diversity of both reserves and production.

One of its competitive advantages lies in its geoscientists’ ability to discover new reserves as efficiently as possible (Annual Report 2006). The company is very dependent on the long-term knowledge of its experts - tacit knowledge that is internally accumulated through years of experience. This expertise life-cycle is fairly stable over a time span of about 30 years. Within the strategic geosciences division, which is the focus of our study, geophysicists, geologists and reservoir engineers are considered knowledge workers. Their work can be described in the following way: geophysicists produce and interpret underground images of the earth. Geologists analyze how the petroleum system is formed and the features of the underground. The reservoir engineers determine the dynamic properties of the reservoir to predict the behavior of a petroleum field, optimize its production and compute its reserves. A Wrong Decision - such as drilling a well that proves unproductive – incurs several millions of Euros. Consequently, experts’ knowledge is highly valued. The average age of these experts is over 50 and many of them will retire in the next 10 years. Their expertise is acquired through decades of practice and learning by doing. Facing this imminent mass retirement, the company is undertaking a number of training programs and numerous efforts facilitate the transfer of expertise to younger generation. To these ends, the geo-science division organizes work processes in project-based and cross-age teams. Experts are taking a leading role, assuming the responsibility for teaching, transferring their expertise and guiding the novices. Our focus is thus on a number of these experts in order to understand this transfer of tacit knowledge.

The empirical material is elicited from the following 28 geo-scientists interviewed at the company's geosciences division:

- 5 experts with over 20 years' experience;
 - 2 experts retired but still working on research projects;
 - 8 specialists (senior researchers, future experts, with over 15 years of experience);
 - 3 technical managers who manage technical teams with experts and specialists
 - 10 less experienced scientists with less than 5 years' experience, working closely with experts.
- The informants are of 12 different nationalities: Algerian, Angolan, Dutch, British, French, Iranian, Israeli, Lebanese, Nigerian, Norwegian, Russian, and Spanish. Interview time ranged from 50 to 120 minutes (70 minutes on average). During these interactions, we asked questions on how they define and relate to their field of expertise, how and what motivates them to transfer their expertise. In order to know about the perspective of the novices and technical managers, our questions to them revolved round how they experience the transfer process and what are the requirements for an effective knowledge transfer process. In order to protect the identity of the interviewees, we have used fictive names. All the assembled material was sent to the company to ensure that our interpretations are consistent with their own perceptions of their practices and experiences.

3.1 - Intrinsic nature of expertise

The experts consider their work as inherently interesting, emphasizing the importance of curiosity and passion for exploration as prerequisites for carrying out their tasks. Nicholas summarizes his understanding of his role: «when you are an expert, in general it is because you invested many years in your work, and that because you enjoy it». Another expert, Adam describes why he has chosen to be a geo-scientist in the following way: «I had this 'sweet' taste for discovery and exploration: I have always wanted to find the solutions that others cannot ... I just like discovering». One is motivated in his work as long as they are curious about their field of study. Frederich seconds this view: «The willingness to exert one's self and the curiosity towards one's job are hallmarks of what it is to be an expert. Of course, we should not forget social recognition and job satisfaction as further factors that determined my decision». Vincent defines job satisfaction in terms of satisfaction of his curiosity to learn: «I take pleasure in learning in order to satisfy my curiosity; if I cannot satisfy my curiosity to learn I am not happy with doing my job». John who is a geo-statistician and what motivates him in his work is «curiosity to learn, to understand and to think, it is an inner drive that sustains [his] thirst for learning». Kadder adds that «when I was a kid I liked to disassemble my toys because I was so curious about what was inside them and how they worked ...this is why I became an engineer». John said more or less the same thing: «my wife is often complaining that I cannot take my mind off my work, because even when we are on holiday, such as when climbing a mountain, I would stop and examine the stones and rocks that look unfamiliar to me». For Patrick, a former geophysical research manager, «the ideal expert has more than curiosity. S/he also needs to be passionate about the objects of their knowledge. Because this form of knowledge can only be learned by doing and through many years, one needs curiosity, enthusiasm, passion and humor». John adds that: «a true geologist has a certain relation, a physical, but not a sexual one, with stones: s/he would touch it, feel it, smell it and sometimes lick it in order to come closer to it».

In this sense, expertise is related to the emotional commitment experts invest in their knowledge. They regard enthusiasm, curiosity and passion as intrinsically-bounded elements of becoming expert. Becoming an expert is a lengthy and painstaking process which cannot be achieved without emotional investment and passion.

3.2 - The social, relational nature of expertise

The psychological predispositions of experts are expressed in terms of intellectual challenge, relating to an insatiable thirst to learn and explore new things. Moreover, expertise is also nurtured in a social context, as stressed by the interviewees.

When we asked the experts about what motivates experts to share their expertise and how they view the process of transferring David, a specialist in uncertainty assessment says that: «to have expertise without transferring, it is nonsense”. Because expertise is an attribute bestowed upon experts by others, it can only manifest itself in acts of sharing and helping others solve concrete problems. Without this, an expert would not be recognized as such.

Moreover, we were surprised to learn that for the experts, transferring knowledge is a process of learning, or rather, of co-learning. For Nicholas there is no distinction between knowledge transfer and knowledge creation: «You are neither a source only, nor just a recipient, you are both, that is, a knowledge creator. (...) when you discuss with somebody you are engaged in a knowledge-creation process rather than just a transfer process. (...) You cannot learn alone, it makes no sense». Maria seconds this: «when you work with others, you always learn something». John maintains that “when learners are curious and highly motivated we feel that our efforts are meaningful and thus more motivated to work with them”.

Consequently, they claim that KT requires curiosity, enthusiasm and passion. As contended by Maria, curiosity has an impact not only on the acquisition of knowledge, but also on its transfer: «What motivates an expert is this permanent thirst for learning, this willingness to learn but also to share it». Adam adds that «If you are curious, if you like to discover, to share your knowledge with others you are able to discover new knowledge, because sometimes novices beat an expert”.

The process of transferring knowledge has parallels with that of learning it. Björn sees being an expert as «a constant search for the unknown, a compulsion to learn new things every day, and since being an expert means that you spend most of your time interacting with others, you are bound to learn from these exchanges». The practice of being an expert implies working with others and it is from those interactions that experts learn. Since experts learn while interacting with others, their passion to learn is their passion to transfer their learning. For Justin you need «enthusiasm to touch people where they are sensitive, (...) it goes beyond rationality, it is not related to cognition, although it deals sometimes with how certain technologies function».

Several interviewees emphasized the significance of emotional drives (curiosity, enthusiasm and passion) as motives for learning/transferring expertise. Social interactions are the appropriate context for learning and sharing knowledge.

3.3 - Sustaining and reproducing expertise

Social relatedness, such as the feeling of being competent, emerged as pertinent: “I personally feel that public acknowledgement is a strong motivator for an expert like me ... I get a feeling of satisfaction when I see that people recognize my competence and that they really listen to what I have got to say...Doing your job well is a fundamental issue of expertise. This links expertise to the feeling of belonging to a community. The feeling of contributing to the collective performance is a very strong motivator to transferring knowledge” (Frederich). Finally, John who is about to retire, says: “The fact that I am not going to stay here for long, and because I am not going to need my expertise anymore, it is crucial for me to see it live

on after I am gone. It is of no use to me anymore, and for this reason I 'give' it [back] to my company. My expertise doesn't belong to me, I have been lucky to have had the opportunity to acquire it at this company, and it would be painful to see it disappear after I retire". Adds Adam: «I consider transferring knowledge fundamental to the sustenance and survival of our profession; and if we fail to do so, we would not measure up to our profession». By transferring their knowledge, experts believe that they expand the field of their expertise to other individuals. Kader says: «the fact that I am not going to stay here for long, I want to see my expertise transferred back to my company, I do not want it to go to waste. I want to pass it on to other generations. The worst scenario I can imagine is to see it wither away after I leave this company». Nicholas elaborates: "when a departing expert transfers his knowledge, he takes part, on a small or big scale, in the process of enriching his field of expertise». Frederich sees this feeling of contributing to this stock of collective knowledge as «one's duty" and a strong motivator for transferring it.

4 - Discussions, implications and conclusion

The descriptive evidence presented in the previous section tends to suggest that there is a strong relationship between tacit knowledge (which is intrinsically-driven) and its transfer. Intrinsically-driven experts work mainly in various projects, where sharing knowledge is the basis of teamwork. For instance, when an operational geoscientist has a measurement problem that s/he discusses with an expert, this problem is one further case for the expert to think about, and an opportunity to enrich their experience. Transferring and sharing expert knowledge is part of the whole team's daily job. In their study of expertise KT, Osterloh and Frey (2002) found that there is a relationship among the form of motives, organizational forms, and the form of knowledge (whether tacit or explicit) to be transferred. In a nutshell, experts working independently would tend to value their hard-won expertise individually, therefore valuing extrinsic motivation. Contrarily, experts working in teams would tend to view their expertise as collective, where none can claim to possess it individually. Although we agree with this finding, we also believe that the intrinsic interest y experts in and passion for their expertise plays a crucial role in its transfer. This intimate relationship drives them to care for it, to expand it and to reproduce it by sharing it with others.

As noted above, the dominant logic underlying intrinsic motivation cannot be mainly understood in terms of exchange value, of 'prices', but rather in terms of 'prizes'. Experts' attachment to their expertise is not only a means to an end, but largely an end in itself - performing an activity for the pleasure of performing it. In addition, social and peer recognition is clearly significant, as this affords them more power and credibility (Thomas-Hunt et al., 2003). This social recognition is considered highly motivating by most of the experts. Experts expect recognition for their status as experts, regarding sharing their expertise as integral in their very work.

From this perspective, the distinction between KT and knowledge creation is hard to maintain in the context of expert knowledge. Despite the specific empirical context, our insights find support in other studies. Jankowicz (1999: 319), for example, describes the KT process as a "mutual knowledge creation" process, as it captures the negotiation of new understandings that emerge in interactions. Likewise, Bedward et al (2003: 53) question the appropriateness of the very expression "transfer", suggesting instead the concept of "translation" to capture the "collaborative effort of mutual knowledge creation", where each party is trying to influence the other. More specifically, in the case of expertise, because of its relational nature, its acquisition requires interactions with others. Interactions are occasions for experts to confront new problems and new challenges, which enable them to augment their stock of expertise.

Furthermore, expertise presupposes a strong attachment to an object. This means that experts are first and foremost so passionate about their object of interest (object-orientation) that they are readily disposed to share it and leverage it in interactions with others (relational): "you are so excited and passionate

about your area of expertise that you cannot help talking about it to others!” (Björn). This strong connection between object-orientation and the social, relational aspects of expertise facilitates the KT process. Our work finds support in Kankanhalli et al’s (2005) work that suggests that intrinsic motivation is most appropriate for influencing “knowledge sharing within community of practice. Our view is also consistent with Bartol and Srivastava’s (2002) findings that in strategy that emphasises tacit knowledge (or personalisation strategy) intrinsic motivation is most effective.

Implications

Chesbrough and Teece (1996) note that when the transfer of tacit knowledge is at stake, introducing market mechanisms is bad advice. If the transfer of tacit knowledge requires intrinsic motivation and if intrinsic motivation cannot be compelled, the transfer of tacit knowledge is then more difficult than previously recognized. According to the logic of markets, the ideal incentive system is strictly pay-for-performance. To the extent that the logic of markets is to exploit the advantages of price mechanisms by making transparent the exchanges between actors and the rewarding systems, the relationship between intrinsic motivation and tacit knowledge poses challenges since it cannot be economically controlled.

Indeed it poses challenges to the resource-based view of the firm, contending that firms do indeed opt for non-market coordination mechanisms when these are perceived superior to market mechanisms (Rumelt et al 1991). Rather than emphasizing a strategy based on ‘governance structure’, adherents of the resource-based view maintain that knowledge is the most strategically important resource. More specifically, tacit knowledge is difficult to account for not only for reasons of transferability and appropriability but also for the reasons explored in this paper, notably the difficulty of controlling intrinsically driven tacit knowledge-based practices. In this context, managing (tacit) knowledge becomes a governance structure issue.

The major contributions of the present study, is that tacit knowledge, being intrinsically-driven, is a facilitator, rather than a barrier to KT, as is conventionally assumed. Of course, tacit knowledge, because of its stickiness (Szulanski 1996) can make the transfer difficult, but it can also be regarded as a facilitator if we take into consideration its social (that it can only be developed socially, such as the case of expertise) and its relational nature (to the source).

Practical implications may involve the use of social recognition as a motivator in connection with tacit knowledge. As the present study as well as that of Gagné and Deci (2005). findings indicate, experts might need some sort of public recognition of work well done, such as public acknowledgement of their expertise. A public acknowledgement can be any kind of non-monetary recognition which is exposed in front of the family or peers. A public acknowledgement for an expert can be seen as highly motivating because his or her expertise is recognized by the whole organization and thus noticed by peers and other employees. This raises their perceived status and consequently, affords them more power and credibility (Thomas-Hunt et al., 2003). Further research may investigate the use of extrinsic rewards to motivate the transfer of tacit knowledge.

Finally, on a note of self-critique, the findings in the present research are generated from a single case, therefore, they may not be generalized to other contextes ; however, they offer somewhat original theoretical insights that could be further investigated within other science-based organizations.

References

- Anderson JR (1982)**, "Acquisition of cognitive skill", *Psychological review*, 84/4:369-406
- Argote L. and Ingram P. (2000)**, "Knowledge transfer: A basis for competitive advantage of firms", *Organ. Behavior Human Decision Processes*, 82:150-169.
- Bartol, K.M., Srivastava, A., 2002.** Encouraging knowledge sharing: The role of organizational reward systems. *Journal of Leadership and Organization Studies*, 9/1:64-76.
- Bedward D.; Jankowicz D.; Rexworthy C. (2003)**, "East meets West: a case example of knowledge transfer", *Human Resource Development International*, 6/4:527-545
- Bereiter and Scardamalia (1993)**, *Surpassing Ourselves: An Inquiry Into the Nature and Implications of Expertise*, Open Court Publishing Company
- Brown J. S. and Duguid P. (1991)**, "Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning, and innovation", *Organization Science*, 2/1:40-57.
- Burgess D. (2005)**, "What Motivates Employees to Transfer Knowledge Outside Their Work Unit", *Journal of Business Communication*, 42/4:324-348.
- Chesbrough H. W. and Teece D.J. (1996)**, "When is Virtual Virtuous: Organizing for Innovation", *Harvard Business Review*, Jan.-Feb:65-73
- Collins H (2007)**, "Bicycling on the Moon: Collective Tacit Knowledge and Somatic-Limit Tacit Knowledge", *Organization Studies*, 28/2:257-262.
- Deci E.L. (1975)**, *Intrinsic Motivation*, Plenum Press, New York, US.
- Dermer J. (1975)**, "The Interrelationship of Intrinsic and Extrinsic Motivation", *Academy of Management Journal*, 18/1:125-129.
- Dreyfus, H. L and S E Dreyfus (2005)** 'Peripheral vision: Expertise in Real World Contexts', *Organization Studies*, 25/5:779-792.
- Dyer JH. And Nobeoka K. (2000)**, "Creating and managing a high-performance knowledge-sharing network: the Toyota case", *Strategic Management Journal*, 21/3:345-367
- Eisenhardt, K M and M E Graebner (2007)** 'Theory Building from Cases: Opportunités and Challenges' *Academy of Management Journal* Vol. 50, No. 1, 25-32.
- Eisenhardt KM and Santos FM (2002)**, "Knowledge-based view: A new theory of strategy", in, AM Pettigrew, H Thomas, R Whittington, "Handbook of strategy and management", 1st ed, 139-164, London, Sage Publications
- Ericsson K. A. and Lehmann A. C. (1996)**, "Expert and exceptional performance: evidence on maximal adaptations on task constraints", *Annual Review of Psychology*, 47: 273-305
- Gagné M., & Deci E. L. (2005)**, "Self-determination theory and work motivation", *Journal of Organizational Behavior*, 26, 331-362
- Greeno J. S. and Simon, H. A. (1988)**, "Problem solving and reasoning", In R. C. Atkinson (Ed.), *Steven's handbook of experimental psychology*, 2nd ed.: 589-639. New York: Wiley
- Hansen M.T. (1999)**, "The Search-Transfer Problem: The Role of Weak Ties in Sharing Knowledge across Organization Subunits", *Administrative Science Quarterly*, 44/1: 82-111.
- Hinds P. J., Patterson M. and Pfeffer J. (2001)**, "Bothered by Abstraction: The Effect of Expertise on Knowledge Transfer and Subsequent Novice Performance", *Journal of Applied Psychology*, 2001, 86/6:1232-1243.
- Hurt M and Hurt, S (2005)**, "Transfer of managerial practices by French food retailers to operations in Poland", *Academy of Management Executive*, 19/2:36-49
- Husted, K. and Michailova, S. (2002)**, "Diagnosing and fighting knowledge sharing hostility", *Organizational Dynamics*, 31/1:60-73.
- Ipe, M (2003)** "Knowledge Sharing in Organizations: A Conceptual Framework", *Human Resource Development Review*, 2:337.
- Jankowicz A. D. (1999)**, "Planting a Paradigm in Central Europe. Do We Graft, or Must We Breed the Rootstock Anew?", *Management Learning*, 30/3:281-299
- Kankanhalli, A., Tan, B.C.Y., Wei, K.-K., (2005)**, "Contributing knowledge to electronic knowledge repositories: An empirical investigation", *MIS Quarterly* 29/1:113-143.

- Lave J, Wenger E (1991)**, *Situated learning: legitimate peripheral participation*, New York: Cambridge University Press, 1991
-
- Levin DZ and Cross R (2004)**, "The strength of weak ties you can trust: The mediating role of trust in effective knowledge transfer", *Management Science*, 50/11:1477-1490
-
- Mandl, H., Gruber, H. & Renkl, A. (1996)** "Communities of practice toward expertise: social foundation of university instruction" In: P.B. Baltes & U.M. Staudinger (eds). *Interactive minds. Life-Span Perspectives on the Social Foundation of Cognition*. Cambridge University Press.
-
- Michailova S. and Hutchings K. (2006)**, "National Cultural Influences on Knowledge Sharing: A Comparison of China and Russia", *Journal of Management Studies*, 43/3:383-405
-
- Nonaka I (1994)**, "A dynamic theory of organizational knowledge creation", *Organization Science*, 5:14-37
-
- Osterloh M. (2007)**, "Human Resources Management and Knowledge Creation", in: Ichijo, Kazuo, and Ikujiro Nonaka, eds. *Knowledge Creation and Management : New Challenges for Managers*. Oxford University Press,
-
- Osterloh M. and Frey B. (2000)**, "Motivation, Knowledge Transfer, and Organizational Forms", *Organization Science*, 11/5:538-550.
-
- Osterloh M., Frost J. and Frey B. (2002)**, "The Dynamics of Motivation in Organizational Forms", *International Journal of the Economics of Business*, 9/1: 61-77.
-
- Polanyi, M. (1966)** *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
-
- Reed, R. and DeFilippi, R.J. (1990)**, "Causal Ambiguity, Barriers to Imitation, and Sustainable Competitive Advantage", *Academy of Management Review*, 15/1:88-102.
-
- Rumelt, RP., Schendel D. and Teece, DJ. (1991)**, "Strategic management and economics". *Strategic Management Journal*, 12:5-29.
-
- Schatzki, T (2003)** "A New Societist Social Ontology", *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 33 No. 2, pp: 174-202.
-
- Smith J. A. (1991)** *The idea brokers. Think tanks and the rise of the new policy elite*, New York: Free press.
-
- Simonin B. (1999)**, "Ambiguity and the Process of Knowledge Transfer in Strategic Alliances", *Strategic Management Journal*, 20/7:595-623.
-
- Smith, J. A. 1991.** *The idea of brokers. Think tanks and the rise of the new policy elite*, New York: Free press.
-
- Sternberg, R.J., R.K. Wagner, W.M. Williams, and J.A. Horvath (1995)**. «Testing Common Sense», *American Psychologist*, 50/11.
-
- Szulanski G. (1996)**, "Exploring Internal Stickiness: Impediments to the Transfer of Best Practice Within the Firm", *Strategic Management Journal*, 17, Special Issue Winter, pp. 27-43.
-
- Tanaka JW., Curran T., Sheinberg DL. (2005)**, "The Training and Transfer of Real-World Perceptual Expertise", *Psychological Science*, 16/2:145-151
-
- Teigland, R and M Wasko (2009)** 'Knowledge transfer in MNCs: Examining how intrinsic motivations and knowledge sourcing impact individual centrality and performance' *Journal of International Management*, 15:15-31.
-
- Thomas-Hunt M.C., Ogden T.Y., Neale M.A. (2003)**, "Who's really sharing? Effects of social and expert status on knowledge exchange within groups", *Management Science*, 49/4:464-477
-
- Tissen, R., Andriesson, D., & Deprez, L. F. (1998)**. *Value-based knowledge management: Creating the 21st century company: Knowledge intensive, people rich*. Amsterdam: Addison-Wesley Longman.
-
- Wenger, E., McDermott, R., and Snyder, W.M. (2002)**, *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
-
- Winter, S. (1987)**, "Knowledge and competence as strategic assets".In D.J. Teece, ed. *The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal*. Ballinger, Cambridge, MA, 159-184.
-
- Zahra SA and G George (2002)**, "Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension", *Academy of Management Review*, 27/2:185-203
-
- Zander U. and Kogut, B. (1995)**, "Knowledge and the Speed of the Transfer and Imitation of Organizational Capabilities", *Organization Science*, 6/1:76-92.
-

University Corporate Governance in the UK: Lessons from the Financial Crisis

By Stephen PLATT
 ESCPAU, Grande Ecole Programme Director

*This paper was written in 2009 as part of the Institute of Education
(University of London) MBA Programme in Higher Education Management.*

Introduction

Poor corporate governance has been identified by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) as one of the main causes of the financial downturn. A recent report concluded that, 'the financial crisis can be to an important extent attributed to failures and weaknesses in corporate governance arrangements which did not serve their purpose to safeguard against excessive risk taking in a number of financial services companies' (OECD, 2009). In the wake of the financial downturn, the effectiveness of the Financial Reporting Council's (FRC) Combined Code of Corporate Governance has been under review since March 2009, and the Walker review of bank governance will report its recommendations to the FSA in October 2009.

There are fundamental differences in the nature and missions of financial institutions and universities, but both are governed from their top guided by regulatory and supervisory codes of practice, and changes in private sector corporate governance regulations have traditionally been adopted and applied in similar ways by universities (Shattock, 2006: 44).

The question is whether the lessons emerging from the corporate governance of the banks are relevant to university governing bodies in their ability to anticipate a changing and increasingly challenging external environment? This paper will identify weak areas of performance in the corporate governance of the banking sector and draw a parallel with universities. It will be maintained these issues are not new to Higher Education governance, which shares some of the features of corporate governance in banks. As universities start to face their own crisis, of particular interest will be performance issues concerning; qualified board oversight, regulatory compliance, risk governance, ambitious business models, due process and scenario planning.

1. Qualified Board Oversight

The post-2000 market and macroeconomic environment 'demanded the most out of corporate governance arrangements' of banks compounded by difficulties in creating clear and effective channels of communication to and from the board and weaknesses in board composition and competence (OECD, 2009). These weaknesses may have also resulted from difficulties in attracting non-executive directors (NEDs) with the necessary expertise to a demanding, potentially risky and relatively poorly rewarded function (OECD, 2009).

The HEFCE-CUC Governance Code of Practice (2009) and the private sector Combined Code mention the need for a majority of independent governing body members possessing appropriate skills. However, evidence from the banking sector suggests that suitability had become 'only of secondary importance' and 'the question of independent directors might have been pushed too far' (OECD, 2009).

In view of the increasing demands placed on university governing bodies, a shortage of expertise can expose universities to a number of risks. Governing Body members comfortable with the business of the university will, for instance, be in a better position to counter a common cause of governance breakdowns; the dominant Chief Executive (Shattock, 2006: 121). This has been identified as a point of concern by the Institute of International Finance, for whom 'events have raised questions about the ability of certain boards properly to oversee senior managements and to understand and monitor the business itself' (OECD, 2009). Shattock (2006) equates the passiveness of university governing bodies to the active support and sharing of flawed chief executive visions resulting in crises in a number of institutions. Issues

of expertise, workload, unpaid time commitment, infrequent meetings, under-training of members faced with the increasing complexity of governing tasks and over-reliance of governors on senior managers for reliable, timely and full information (Knight, 2002), will be amplified in difficult times.

At the same time, at the failed Bear Stearns Bank more than half of the thirteen directors had a banking background (OECD, 2009). Since technical sector-specific know-how is not enough, implying the importance of the behavioural aspect of governance, the OECD's observations suggest that universities pay special attention to the composition of their boards. Trakman (2008) writes of the 'captivating rationale of corporate efficiency' referring to the understandable and rational desire of universities to concentrate governing body work on fiscal and managerial responsibilities in response to external pressures (Salter, 2002). Although HEFCE's guidelines advise that boards have the 'balance of skills and experience.... to meet its primary responsibilities and to ensure stakeholder confidence' (2009), it is not made explicit that members of the board have high level academic experience. This point may be as taken, in view of the dominance of the largely shared governance systems particularly characteristic of pre-1992 universities (Knight, 2002). However, if we are to follow Shattock's reasoning (2006: 123), corporate-academic governance is insufficient and needs to be reinforced by a strong central steering committee made up of a senior management team 'written into the university's governance machinery' and able to counter the executive since they are the only people 'who have command of the complex information involved'.

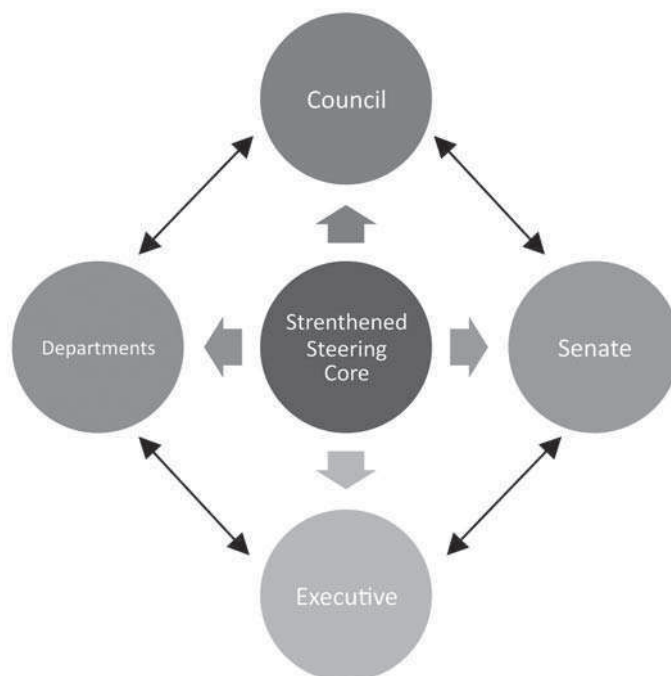


Figure 1: Shared Governance Model (adapted from Lapworth, 2004)

Since top-down bank corporate governance models failed, a case can be made for reinforcing the shared governance models of universities. Lapworth (2002) takes the concept of shared governance further by proposing the 5-dimensional model in figure 1, where Shattock's (2002) strengthened steering core simultaneously drives institutional decision-making and draws upon the strengths of the four other mutually reinforcing elements thus encouraging the dialogue necessary to rebalance university governance (Shattock, 2002).

Lapworth's model highlights the importance and difficulty of establishing clear, effective communication channels between council and the rest of the institution. Banks failed to provide their boards with 'accurate, relevant and timely information' (OECD, 2009), but as long as the different levels of governance in universities are working together effectively, this particular potential problem is more likely to be avoided.

By 'extending right through the institution' and incorporating the 'countervailing effect' of academic boards and communities (Shattock, 2006: 1, 2-3), shared governance limits the exposure of institutions to weak governance and reinforces the overseeing and decision-making roles of the governing body, even if 'planning from the top is one thing, implementation quite another' (Dearlove, 2002). At the same time, appropriate and regular training should be given to governing members to enable them to fulfil their responsibilities. If the guidelines provided for in the Code of Practice under sections on 'induction' and 'further development' are followed by universities, then the supervisory deficiencies highlighted at Northern Rock and put down partly to inadequate supervisory staff resources and training (OECD, 2009) could at least be addressed.

2. Due Process

Managing the agenda and owning the business are linked to the monitoring issues discussed above, and recalls Governors' responsibility for 'the proper conduct of public business' (Shattock, 2006: 132). The UBS shareholder report on write-downs (2008) said sub-prime issues were brought up on several occasions to board, but were not acted upon partly due to an over-charged agenda. Similarly, UBS underlines the ineffectiveness of committees in 'owning the business and its members' inability to critically challenge each other on the development of new enterprises'. It has been observed that bank boards were generally good at approving strategies, but performed less well in monitoring implementation and that 'issues are increasingly becoming too specialist for meaningful oversight by the whole board' (UBS, 2008: 47). This says much about the potential difficulties of managing due process, arising from the pressure of events, the apathy of members and what would appear to be a lack of commitment at crucial moments. None of this is new to HEIs, where deficiencies in overseeing 'the proper conduct of public business' have been identified by Shattock (2006: 131-132), and for whom the crux of such difficulties lies in most governing body members being non-executives and university secretaries often failing in adequately informing them about business. Concerning actual university board activity, Bennett (2002) reports the following figures:

- Only 10.2% of items submitted gave rise to questioning or challenging from the board.
- Each item, on average, was given about 2 minutes of board time.
- Only 35% of governors had received any induction training.
- Only 26% had received any development training.
- It takes 18 months for a new member to build up the necessary knowledge and experience to make an effective contribution.

Such documented experience of HE governance challenges and breakdowns, plus the reports from the banking sector serve as a reminder that as privately managed public sector institutions (Bennett, 2002) imparting major, complex and wide responsibilities on generally untrained and over-committed lay governing body members, universities should be able to provide them with 'professional support' (Shattock, 2006: 132) if governance is to be effective. This will be even more so as we move into an increasingly challenging era for university management.

3. Scenario Planning

Uncertainty is 'a basic structural feature of the business environment' (Wack 1985, quoted in Van der Heijden et al, 2002). Just as everyday business matters need to be clearly understood and overseen effectively by governing body members, it is equally important that corporate governance goes beyond a short-term focus on performance and has a vision that makes long-term health the top objective (Bennett, 2002). Banks that successfully managed risk exposures did so thanks to more adaptive processes and systems and a wide use of scenario analysis. However, in times of prosperity it was sometimes difficult for the banks' governing bodies to persuade senior management to adopt a 'forward looking' approach or boards themselves were unable to see any further than current issues (OECD, 2009). The basic inability of boards to be heard or to adopt an enhanced perception of their business by going beyond a reactive rationalistic approach to decision-making is a clear corporate governance weakness.

If downside scenarios are to be built into strategies, a balance of outside and inside views will be required. Since scenario planning decisions and actions are the results of group processes rather than the individual thinker (Van der Heijden et al, 2002: 140), university shared governance systems potentially offer the advantage of being able to provide that expert external point of view from within. In a 'future that is going to require continuous adaptation' (Dearlove, 2002), universities should therefore give particular regard to this aspect of their governance and to organisational learning (Shattock, 2002), since 'Good governance is dependent on continuous reinvention' (Baird, 2007). Indeed banks have demonstrated that the inability to proactively consider change and to integrate uncertainty into the business model can be fatal to an organisation.

4. Ambitious Business models

Some of the major pressures and demands on today's universities include reduced funding, doing more with less, and the struggle to enhance income through a process of entrepreneurialization (Dearlove, 2002). The increasing government-orchestrated demands on universities (Shattock, 2002; 2006) to be run as corporate organisations, means they are as likely to be exposed to the risks posed by governing bodies' inability to identify or question the over ambitious business models that contributed to the current difficulties faced by banks.

In banks 'Revenue growth and catching up to competitors was the dominant culture' (OECD 2008). At UBS, there was a 'growth at any cost' and 'me too' mentality sparked by an external consultant appointed to recommend strategy leading to approvals being pushed through without being subjected to 'substantive and holistic risk assessment' (UBS, 2008), which is a corporate governance responsibility according to the Combined Code.

The 'brave new world of university inequality' (Shattock, 2002) where universities are reluctant to 'tailor their ambitions to their capacities' (Salter, 2002) puts pressure on universities to take risks to look for growth and revenue in a league table culture context, 'increasingly concerned with meeting the short-term, and overwhelmingly economic, needs of the market and ensuring their own financial survival' (Senate Employment Workplace Relations Small Business and Education Committee, 2001: 14, quoted in Knight, 2002).

Ensuring fitness for purpose and guaranteeing sustainability are roles of corporate governance, requiring a long-term holistic vision that prevents short-term issues getting in the way of the bigger picture. The

banks' obsession with growth and revenue was sparked by accountability to shareholders – this should not be the same problem in universities as there is no explicit requirement to grow or increase revenue, other than HEFCE guidelines for a minimum 3% annual surplus. However, in some respects the opposite problem might be true. State-formulated policies (Shattock, 2006) pre-determine strategic decisions that might not always be the right ones and prevent initiatives. This reminds us of the risks of detaching governors from strategy so that their job becomes more about 'process and compliance' (Shattock, 2006: 39) and stops them managing the real business.

5. Regulatory Compliance

Kirkpatrick (OECD, 2009) identified a focus on internal controls and a 'box-ticking approach' where banks followed 'the letter rather than the intent of regulations'. The Financial Reporting Council (FRC, 2009) has also identified the Combined Code's 'comply or explain' approach as an area for improvement. In both cases, the conclusions are that the pressures exerted on banks by regulations discouraged them from taking a holistic view of their business risks and that there should have been more emphasis on testing outcomes rather than a focus on systems and controls (FSA, 2009).

In universities, Shattock notes that the 'formal demands on governing bodies have multiplied', and that 'governance at all levels has tended to become less about initiative and new development and much more about process and compliance' (2006: 35, 39), using elsewhere the term 'state micro-management' (2008). The PA Consulting Group report (2009) confirms the real or perceived burden and cost of accountability for the HE sector, concluding that university governing bodies are asked to understand and oversee an increasingly complex, growing and changing regulatory context costing £163m (the equivalent of 34 staff per HEI) and responding to some 45 specific stakeholder accountability demands linked to wide-ranging sector-specific and general public interest obligations.

Universities are therefore just as exposed to the hidden risks of regulation, and it should be unrealistic to expect increasingly overwhelming compliance issues to be dealt with effectively by over-committed, non-specialist lay governors. Governing bodies therefore risk not 'monitoring the underlying health of the business' (Aldous and Kaye, 2003 quoted in Shattock, 2004), and over-compliance with regulatory frameworks needs to be checked. In the case of the banks, it is argued that an obsession with "getting over the Basel II finish line" (OECD, 2008) to meet the requirements of regulators lead to the crowding out of scarce internal resources that should have been directed to more urgent and specific problems. King (2007) on the HE sector, implicitly warns of the perverse effect of transparency – what he calls the 'globally triumphant principle' of regulation, whereby in trying to tick all of the compliance boxes institutions run the risk of missing out on what is really important to their business. It has also been suggested that boards in both sectors should encourage institutions to adopt frameworks that are adapted to their unique business model or institutional context and not just to an industry-wide model that runs the risk of weakening institutional performance and stifling innovation (Kuritzkes, 2009; Salter, 2002; Shattock, 2004).

6. Risk Governance

Risk governance in banks demonstrated overconfidence in risk management techniques or ability to quantify risk, and weaknesses in the way risks were governed and regulated, (Kuritzkes, 2009) leading to a 'false sense of control' (Belcher, 2008) and form being confused with actual operation (OECD, 2009). Weaknesses in the behavioural aspect of risk governance or factors that contributed to weakening it included:

- Incomplete risk reporting (UBS, 2008). The poor transmission of information about exposures to governing bodies through effective channels and the inability of boards to obtain relevant information.
- Activity rather than embedded enterprise-based risk management systems (OECD, 2009).
- Inexistence of risk committees, replaced by audit committees with overloaded agendas and compliance activities (OECD, 2009; FSA, 2009).
- Risk committees - where they existed - composed largely of NEDs only 'broadly knowledgeable of their company's risk measurement methodology' (OECD, 2009).
- Inadequate monitoring of the implementation of strategy (OECD, 2009).
- Not managing risk in real time (Stulz, 2009).

Although HEIs are not required to follow the Combined Code, it is viewed as a best practice benchmark for risk management (HEFCE, 2005). This potentially exposes universities to the performance weaknesses that banks demonstrated.

The Risk Management in Higher Education: a guide to good practice (HEFCE, 2005) identified the embedding of risk management through the involvement of 'as many different groups as possible within the organisation' as a specific weakness in universities. Despite the potential of shared governance models for the 'top-down and bottom-up elements' of risk management, problems were reported in obtaining buy-in from academic staff for 'structural' and 'cultural' reasons. Furthermore, as far as NEDs were concerned 'the quality and quantity of their involvement' was noted as being 'variable'.

Risk may be embedded in the university through the spreading of risk management responsibilities across the organisation. However, the multi-faceted nature of HE (Shattock, 2006) means that the sheer breadth of risk elements to be covered may be problematic. Using the example of the University of Aberdeen's Register of Strategic Risks (2008), a quick calculation reveals 59 risk elements, 13 accountable persons, 17 responsible persons and 12 monitoring committees. This very brief overview of just one aspect of risk governance again highlights the time, resource and commitment issues that surround corporate governance in universities. HEFCE's (2005) suggestion to employ dedicated risk management staff, and OECD's (2009) proposal to have a risk management expert on the board are worth considering.

Conclusion

Whilst at face value the governance of universities and banks might not share many features, 'pressures have made change a constant' (Dearlove, 2002), meaning the role of university governing body members is increasingly demanding, specialised and complex. NEDs may not possess the time or expertise required to fulfil this role, leaving them exposed to the poor governance performances illustrated in this paper. Furthermore, universities may find it increasingly difficult to recruit NEDs on a voluntary basis.

Secondly, governing board members need the support of universities as much as institutions require their skills. Ongoing training, induction and professional support from senior managers should accompany their work. The literature has suggested that this might be a particular weakness.

At the same time, risk does not just come from ambitious business models, but also from state regulatory demands. It is important for institutions to have governance systems that are adapted to their business. As the temptation and the incitation increases to adopt more top-heavy corporate governance models, shared governance and academic presence should be reinforced wherever possible (Shattock, 2004) supported by adaptive structures encouraging organisational learning and innovation.

Finally, risk governance is not just technique and controls, it is mainly about behaviour. Embedding risk management in the organisation is necessary, but it also requires a top-down – bottom-up institutional response that may not be easy to implement in universities for structural and cultural reasons.

Corporate governance in the banks became isolated from the actual business and lost a holistic, long-term view ensuring the sustainability of their organisations. The financial downturn highlighted the weaknesses of a top-down corporate governance model that produced only partial and short-term solutions (Trakman, 2008). In such uncertain times, governance will take on further importance as the regulatory bodies put together the reports mentioned in the introduction, and there may be changes to Governance Guides following the Walker report in October 2009. It will be important for Universities, who have traditionally followed such changes, to keep in mind the true nature of their business.

References

- Baird, J. (2007)** 'Taking it on board: quality audit findings for higher education governance'. Higher Education Research & Development, 26 (1), 101-115.
- Belcher, A. (2008)** 'Something distinctly not of this character: how Knightian uncertainty is relevant to corporate governance'. Legal Studies, 28 (1), 46-67.
- Bennett, B. (2002)** 'The New Style Boards of Governors – Are They Working'. Higher Education Quarterly, 56 (3), 287-302.
- Blundell-Wignall, A., Atkinson, P, Lee, S.H., (OECD 2008)** 'The Current Financial Crisis: Causes and Policy Issues' (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/26/41942872.pdf>)
- CUC (2009)** 'Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK' (available at: http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2009/09_14/09_14.pdf).
- Dearlove, J. (2002)**. *A Continuing Role For Academics: The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era*. Higher Education Quarterly, 56 (3), 257-275.
- FRC (2008)**. *The Combined Code on Corporate Governance 2008* (available at: [http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/frc/Combined_Code_June_2008/Combined%20Code%20Web%20Optimized%20June%202008\(2\).pdf](http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/frc/Combined_Code_June_2008/Combined%20Code%20Web%20Optimized%20June%202008(2).pdf))
- FRC (2009)**. *Review of the Combined Code on Corporate Governance* (available at: http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/frc/Combined_Code_2009/Combined%20Code%20Review%20consultation%20document%20March%202009.pdf).
- FSA (2009)**. *The Turner Review: a regulatory response to the global banking crisis* (available at: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf).
- HEFCE (2005)**. *Risk management in higher education* (available at: http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2005/05_11/).
- HEFCE (2009)**. *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK* (available at: http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2009/09_14/).
- Kirkpatrick, G. (OECD 2009)**. *The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis* (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/1/42229620.pdf>).
- King, R.P. (2007)**. *Governance and accountability in the higher education regulatory state*. Higher Education, 53, 411-430.
- Knight, M. (2002)**. *Governance in Higher Education Corporations: A Consideration of the Constitution Created by the 1992 Act*. Higher Education Quarterly, 56 (3), 276-286.
- Kuritzkes, A. (2009)**. *Risk Governance – Seeing the Forest for the Trees* (available at: www.mmc.com/knowledgecenter/viewpoint/Risk_Governance.php?pv=660).
- Lapworth, S. (2004)**. *Arresting Decline in Shared Governance: Towards a Flexible Model for Academic Participation*. Higher Education Quarterly, 58 (4), 299-314.
- PA Consulting Group (2009)**. *Positive Accountability: Review of the costs, benefits and burdens of accountability in English higher education* (available at: <http://www.hefce.ac.uk/news/hefce/2009/account.htm>).
- Salter, B., Tapper, T. (2002)**. *The External Pressures on the Internal Governance of Universities*. Higher Education Quarterly, 56 (3), 245-256.
- Shattock, M.L. (2002)**. *Re-Balancing Modern Concepts of University Governance*. Higher Education Quarterly, 56 (3), 235-244.
- Shattock, M.L. (2004)**. *The Lambert Code: Can We Define Best Practice?* Higher Education Quarterly, 58 (4), 229-242.
- Shattock, M.L. (2006)**. *Managing Good Governance in Higher Education*. Maidenhead, UK: Open University Press.
- Shattock, M.L. (2008)**. *The Change from Private to Public Governance of British Higher Education: Its Consequences for Higher Education Policy Making 1980-2006*. Higher Education Quarterly, 62 (3), 181-203.
- Stulz, R.M. (2009)**. "Why Companies Mismanage Risk", *Harvard Business Review*, March.
- Trakman, L. (2008)**. *Modelling University Governance*. Higher Education Quarterly, 62 (1/2), 63-83.
-

UBS (2008), *Shareholder Report on UBS's Write-Downs* (available at: www.ubs.com/1/ShowMedia/investors/shareholderreport?contentId=140333&name=080418ShareholderReport.pdf)

University of Aberdeen (2008), *Register of Strategic Risks* (available for download at: <http://www.abdn.ac.uk/ppg/index.php?id=42&sub=17&top=2>)

Van der Heijden, K., Bradfield, R., Burt, G., Cairns, G., Wright, G. (2002). *The Sixth Sense. Accelerating Organizational Learning with Scenarios*. Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.

Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ?

Par David Carassus
Université de Pau et des Pays de l'Adour - UPPA

&

Damien Gardey
IRMAPE, ESCPAU

Introduction

En 2005, au moment de la mise en œuvre de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) au niveau de l'Etat, Lambert et Migaud observait déjà qu'il fallait « *inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance et mieux les associer au cadrage global des finances publiques* ». Or, sans attendre une possible application légale des principes de la LOLF, question qui se pose une nouvelle fois aujourd'hui, certaines collectivités locales s'étaient déjà, à l'époque, engagées dans ce type de démarche. Ainsi, l'INET (2006) observait sur cette période les premiers développements de démarches locales de performance, en particulier dans les organisations de grande taille.

Pourtant, si ces évolutions, pour l'instant volontaires, semblent marquer une mutation de la gestion publique locale française vers une amélioration de la performance locale, il n'en reste pas moins qu'elles n'ont pas, à notre connaissance, fait l'objet d'une analyse afin d'en déterminer leurs caractéristiques et leur modèle de référence. Si cette étude apparaît absente dans le contexte français, elle est, par contre, bien présente à l'échelle internationale. Ainsi, selon le Conseil de l'Europe (2005)¹, quatre pays ont déclaré avoir confié au gouvernement central, la majeure partie des responsabilités en matière de contrôle et de gestion de la performance des collectivités locales : le Royaume-Uni, le Danemark, la Turquie, et la Roumanie. Egalement, dans ces pays, la fixation de valeurs standards de performance locale est de compétence exclusive du gouvernement central. La gestion de la performance y est qualifiée non seulement de centralisée, l'Etat jouant un rôle important, mais aussi de contractuelle, la gestion et le niveau de performance étant pris en compte dans le cadre des relations entre les gouvernements locaux et nationaux. Dans un autre contexte, le Conseil de l'Europe (2005) met aussi en évidence un modèle plus politique de la gestion de la performance publique locale, orientée vers le citoyen, l'usager et le contribuable. Dans ce sens, l'Italie, la Roumanie, l'Espagne, et le Royaume-Uni ont ainsi édicté des dispositions légales obligeant les collectivités locales à réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Cette implication politique dans la gestion de la performance paraît également s'illustrer au Danemark, par la mise en œuvre de dispositifs de réédition de comptes à l'extérieur des collectivités, ces dernières diffusant de l'information sur la performance par le biais de la presse, ou d'un site web central.

Dés lors, dans un contexte français en mutation, il semblait nécessaire d'appréhender l'opportunité actuelle de l'évolution de la gestion des collectivités locales françaises, ainsi que de caractériser le modèle sous-tendant leur gestion de la performance. Ce dernier privilégie-t-il l'environnement des collectivités en se focalisant soit sur le citoyen, dans le cadre d'une reddition des comptes améliorée, soit sur l'Etat, dans le cadre de relation contractualisée entre gouvernement national et local ? Le modèle local français correspond-il plutôt à une gestion administrative de la performance en se focalisant sur le fonctionnement interne de la collectivité ?

Nous tenterons de répondre à ces interrogations et, ainsi, de trouver une réponse à l'absence d'un modèle circonscrit de gestion de la performance des collectivités locales françaises. A cette fin, nous utiliserons les résultats d'une enquête nationale² menée au premier trimestre 2008 en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales (Afigese – ct) auprès de 360 collectivités françaises. Les réponses, au nombre de 192, soit un taux de retour de plus de 50 %, nous indiquent que 42,3% des collectivités locales ont ainsi engagé une évolution dans ce sens, et 25,4% comptent l'engager dans les 2 ans. Fort de ce premier résultat, qui met en évidence une large diffusion des démarches de performance dans les collectivités locales françaises, en regard notamment de la première enquête réalisée (INET, 2006), nous décrivons et analysons, dans un premier temps, la nature des outils novateurs mis récemment en œuvre par les collectivités locales françaises pour gérer leur performance (partie I). Puis, dans un second temps, nous présentons les modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales (partie II).

(1) Rapport sur la base d'une enquête par questionnaires sur la mesure et le suivi des performances, menée auprès des pays membres du Conseil de l'Europe.

(2) L'échantillon d'étude est composé de 4,6% de conseil régionaux, de 29,5% de conseils généraux, de 20,9% d'EPCI et de 45% de villes, répartis sur toute la France. Le questionnaire d'étude se décline en 2 parties. La première, descriptive, fait appel à des réponses dichotomiques de type oui/non sur les modalités et outils des démarches de performance implémentées en collectivités locales. La seconde, plus analytique (avec des réponses de 1 à 7 sur une échelle de Lickert), aborde les impacts réels/perçus par les enquêtés de l'implémentation de ces nouveaux principes et outils managériaux. Cette enquête a été menée dans le cadre de l'Observatoire de la Performance Publique Locale (OPPALE), et est intitulée « *Les démarches locales de performance* ».

I. Les outils de gestion de la performance publique locale : des pratiques novatrices, mais limitées au pilotage interne des activités et des moyens

Dans le cadre de leur démarche de performance, les collectivités locales françaises ont mis en oeuvre de nouveaux outils de gestion afin de maîtriser leurs moyens et leurs activités. Pour répondre à notre problématique, nous nous interrogeons ici sur l'opportunité réelle de ces outils de gestion, en étant orientés vers une amélioration interne de la qualité de gestion, et/ou externe de la qualité des services rendus. Pour cela, nous les distinguons en trois catégories, cohérentes avec les motivations à l'origine de ce type de démarche, à savoir les nouveaux outils prospectifs (section A), d'évaluation (section B), et de responsabilisation (section C).

A. De nouveaux outils prospectifs, gages de pertinence de l'action publique locale et d'objectivation des moyens engagés

D'un point de vue des outils prospectifs, l'évolution instrumentale locale se traduit, en premier lieu, par la nécessaire définition, a priori, d'une segmentation stratégique à l'échelle de la collectivité, c'est à dire d'un regroupement de compétences, de prestations, ou de services homogènes pour lesquels il est possible de formuler une stratégie. En effet, selon Dupuis (1996), le pilotage des politiques publiques résulte d'une « *réflexion stratégique permettant de prendre des décisions engageant la collectivité à moyen et long terme dans le cadre de méthodes et de techniques rationnelles* » - ce positionnement stratégique, dépendant de l'environnement réglementaire, social et économique, et des choix politiques de la collectivité. Ainsi, selon notre étude empirique, cette segmentation stratégique résulte dans la quasi-totalité des cas (96%), de la déclinaison des politiques publiques de la collectivité concernée en Missions/Programmes/Actions (M/P/A), quelles que soient les appellations retenues, avec pour objectif d'améliorer la pertinence et la transparence de l'allocation des moyens aux politiques locales. Les missions sont alors déclinées en un certain nombre de programmes à un niveau stratégique, auxquelles sont associées des actions relevant d'un niveau plus opérationnel. Ces actions traduisent l'activité concrète de la collectivité dans la poursuite de l'exécution de ses politiques publiques. Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur la pertinence réelle de cette déclinaison des politiques publiques. En effet, pour près de la moitié de ces collectivités, la détermination des M/P/A correspond également à la traduction des compétences réglementaire de la collectivité et pour près d'un quart à la présentation fonctionnelle du budget pré-existant. Peu nombreuses sont les collectivités locales qui s'appuient sur l'étude de leur environnement pour déterminer la nature des politiques à engager. En conséquence, pour une part importante des collectivités engagées dans ce type de démarche, la segmentation stratégique semble résulter d'une vision administrative et interne du pilotage organisationnel des collectivités locales. En moyenne, ces dernières définissent une dizaine de politiques publiques, déclinées en 21 Missions, 53 Programmes, et 288 Actions (ou Opérations).

Egalement, selon Dupuis (1996), « *le positionnement stratégique oblige chaque institution locale à repenser ses missions et la force de l'engagement sur chacune de ses missions, en tenant compte des ressources présentes et futures* ». Dans une optique de pilotage organisationnel, cette segmentation des politiques publiques locales est ainsi rattachée dans 80% des cas à l'ensemble du budget de la collectivité, et dans 20% des démarches, uniquement à une seule partie du budget. Pour une grande majorité des collectivités, la démarche peut alors être qualifiée de globale. Néanmoins, dans certains cas, l'opportunité de ce rattachement budgétaire demeure limitée par le manque de pertinence politique de certaines réorganisations stratégiques. Afin de responsabiliser les gestionnaires sur l'utilisation de leurs

crédits, et d'accroître la pertinence de l'allocation des moyens financiers aux politiques de la collectivité, un rattachement pertinent se traduit aussi par la globalisation des enveloppes budgétaires, gage de fongibilité des crédits. Selon Arkwright et al. (2007), « *la fongibilité des enveloppes à l'intérieur d'un même programme permet aux responsables une liberté de gestion dans la mise en œuvre des politiques dont ils ont la charge, afin d'atteindre les objectifs qui sont annoncés et mesurés par des indicateurs chiffrés* ». Néanmoins, à ce propos, moins d'un tiers des collectivités locales ayant réorganisé leur architecture budgétaire ont procédé à cette globalisation budgétaire, ceci pouvant présenter un biais à la pertinence réelle de l'allocation des moyens aux orientations politiques de la collectivité.

Afin de promouvoir la transparence démocratique, cette nouvelle structure budgétaire en M/P/A, de type matricielle, se superpose dans 58% des collectivités engagées dans ce type de démarche, à la présentation budgétaire réglementaire des collectivités locales par nature ou par fonction, en s'adaptant aux documents budgétaires réglementaires concernés (budget primitif, compte administratif, budget supplémentaire,...). Ainsi, pour le reste des collectivités, les acteurs locaux, internes ou externes, ne peuvent juger de la pertinence de l'allocation des moyens aux politiques de la collectivité. Enfin, l'existence, selon cette enquête, au sein de ces nouvelles architectures budgétaires de missions ou programmes « transverses », regroupant un certain nombre de ressources « supports » à l'activité des directions, paraît également révélatrice de la difficulté d'imputation de l'ensemble des moyens prévus/consommés aux politiques publiques.

De nouveaux outils prospectifs sont donc engagés par les collectivités locales françaises. Toutefois, ils restent souvent focalisés sur des dimensions réglementaires de l'activité publique locale. La dimension politique de ces outils ne semble donc pas privilégiée. De plus, ces outils semblent devoir faire l'objet d'améliorations, en particulier concernant le lien avec le budget de la collectivité, la fongibilité des crédits ou le traitement des consommations non liées directement à l'activité des collectivités locales.

B. De nouveaux outils d'évaluation, gages de mesure de la qualité de gestion

Selon Kaplan et Norton (1992), « On ne gère que ce l'on mesure ». En effet, même si cela paraît d'emblée tautologique, il apparaît difficile de gérer une organisation sans outils de projection et de suivi adaptés. Dans ce sens, Gibert (2000) soutient lui que l'« *on peut faire beaucoup de choses sans instruments de mesure : de la politique, de la morale, de l'idéologie, ..., mais pas de la gestion* ». Pour Dupuis (1996), « *il est impossible de contrôler les résultats d'une action publique, si l'on ne connaît pas ses objectifs attendus* ». Ainsi, les outils de pilotage organisationnel mis en œuvre dans le cadre des démarches locales de performance prennent largement en considération ces dimensions. Elle se traduisent, dans un premier temps, par la définition d'objectifs de performance, dans un second par la mise en œuvre d'indicateurs.

Tout d'abord, dans 61,7% des collectivités engagées dans une démarche de performance, des **objectifs de performance** déclinent la stratégie de la collectivité dans l'exécution de ses politiques publiques, et responsabilisent l'ensemble des acteurs de l'organisation vers l'atteinte de finalités collectives. Pourtant, si une majorité de collectivités ont élaboré des objectifs de performance, celles-ci doivent encore les développer et les généraliser. Pour le reste des collectivités, soit près 40% des collectivités, le défaut d'implémentation d'objectifs de performance paraît traduire une gestion interne et informelle de leurs activités. Interne par un défaut d'objectivation politique vis-à-vis des usagers/citoyens ; Informelle, par une absence d'orientations objectives et contractuelles, tant à un niveau collectif qu'individuel.

Au niveau organisationnel, sont définis en moyenne pour chaque collectivité 266 objectifs traduisant les finalités et enjeux politiques au niveau des missions, stratégiques au niveau des programmes, et opérationnels au niveau des actions. Les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels

définissant les finalités des actions des services, déterminées dans le cadre de la réorganisation budgétaire. Ainsi, 89% des collectivités ayant défini des objectifs de performance, ont élaboré des objectifs stratégiques, et seulement 67% ont élaboré des objectifs opérationnels. Ce défaut de déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, paraît révélateur du niveau liminaire d'implémentation des démarches locales de performance.

Ces objectifs de performance se retrouvent formalisés au travers de tableaux de bord aux différents niveaux hiérarchiques de l'organisation (agents, directions opérationnelles et fonctionnelles, direction générale, élus). Afin de renforcer la lisibilité et la pertinence des politiques publiques, 72% des collectivités engagées dans une démarche de performance ont alors associé leurs objectifs de performance à la nouvelle architecture budgétaire performante de type M/P/A³. Dans ce même sens, 43,5% de ces collectivités ont formalisé leurs objectifs dans un document du type « Plan Annuel de Pilotage » (ou de Performance) (PAP), annexé au Budget Primitif (BP) dans 50% des cas, et présenté lors du vote du BP et du conseil dédié au Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) dans respectivement 83,3 et 50% des cas. Ces PAP semblent répondre à une recherche d'optimisation de l'action publique, en engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs stratégiques et opérationnels budgétisés aux travers des programmes et actions. En premier lieu, ils présentent, dans 77,8% des cas, les M/P/A et leurs objectifs stratégiques et opérationnels associés. Pour 67,7% des collectivités, le PAP définit les éléments de contexte, les finalités des Missions et Programmes, ainsi que la programmation budgétaire pluriannuelle. Dans 44,4% des collectivités, le PAP présente aussi une analyse des objectifs stratégiques et opérationnels. Enfin, pour une minorité de collectivités les ayant élaborés, ces PAP présentent les axes prévus d'amélioration des M/P/A, l'existence d'une contractualisation avec les directions, ainsi que la schématisation du rattachement de l'architecture budgétaire et des objectifs de performance.

Dans une logique de pilotage organisationnel, ces démarches de performance se traduisent, ensuite, par la définition d'**indicateurs de performance** évaluant l'atteinte des objectifs stratégiques, opérationnels et individuels. En moyenne, les collectivités locales concernées ont ainsi mis en oeuvre 7 indicateurs par programme, 3 par action, pour un total de 338 indicateurs. Seulement 59,3% des collectivités ayant initié ce type de démarche ont actuellement défini des indicateurs de performance. Parmi ces dernières, 57,1% ont défini des indicateurs stratégiques et 85,7% des indicateurs opérationnels. Au total, seul un tiers des collectivités engagées dans ce type de démarche utilise ainsi des indicateurs de nature stratégique. L'influence de l'environnement des collectivités locales sur la gestion de leur performance semble par conséquent relativement restreint. De plus, cette absence met non seulement en évidence la faible influence de l'évaluation stratégique de la performance sur les décisions politiques des élus, mais aussi la difficulté de mesure et d'analyse des impacts environnementaux des politiques publiques. En effet, d'une part, la production des données associées peut s'avérer coûteuse en terme de moyens. D'autre part, leur analyse peut se révéler difficile, en présence de facteurs contextuels contingents, pouvant biaiser l'objectivité du jugement, par des effets d'externalité.

Selon Huteau (2008), la définition des indicateurs de performance repose sur la logique suivante : l'environnement (mesuré par des indicateurs de contexte) influe sur la définition des objectifs (appréhendés par des indicateurs de résultat), l'activité explique le niveau de résultat (mesuré par des indicateurs d'activité) et les coûts sont déterminés par le niveau d'activité. Dans les collectivités locales les ayant implémentés, les indicateurs permettent des analyses de consommation dans 76,5% des cas, d'activité dans 82,3% des cas, d'efficacité et d'efficience, dans respectivement 82,3 et 70,6% des cas.

Ces indicateurs sont produits de manière manuelle dans 73,3% des cas, de manière automatisée dans 60% des cas, via un système d'information décisionnel dans 40% des situations, et par le biais d'un tableur récupérant les données du système d'information ou du personnel concerné dans 33,3% des collectivités les ayant implémentés. A ce propos, il apparaît que les systèmes de production de données nécessaires à la mesure des indicateurs, ne soient pas encore harmonisés, privilégiant production manuelle et/ou automatisée.

(3) Pour 11,1% des collectivités, ces objectifs de performance ont été rattachés à l'architecture par fonction, et pour 17% à l'architecture par nature.

Ces indicateurs sont mis en perspective avec les objectifs et moyens associés dans le cadre de tableaux de bord pour les différents niveaux hiérarchiques concernés, et/ou dans le cadre d'un Rapport Annuel de Pilotage ou de Performance (RAP) au niveau organisationnel. Pour le premier de ces deux moyens de formalisation, 86,7% des collectivités⁴ intègrent leurs indicateurs dans des tableaux de bord à destination des services/directions de la collectivité pour 92,9% des collectivités, à destination de la direction générale pour 71,4% des collectivités, à destination des élus pour 57,3% des collectivités et à destination des agents pour 14,3% des collectivités. Cette répartition organisationnelle des tableaux de bord paraît révélatrice, non seulement de l'utilité administrative de la démarche, mais également du faible nombre d'indicateurs stratégiques et d'indicateurs de performance individuelle.

Pour le second de ces deux moyens de formalisation, 25% des collectivités ayant défini des indicateurs de performance, les ont intégrés dans le cadre d'un RAP⁵. Pour 75% de ces collectivités, le RAP met en perspective « Objectifs de performance avec Moyens budgétés (BP) », et les « Résultats de l'évaluation avec les crédits consommés (CA) » et présente une analyse des évaluations. Egalement pour la moitié de ces collectivités, le RAP présente les indicateurs quantitatifs budgétaires. Pour une minorité, le RAP peut aussi présenter une schématisation du rattachement de l'architecture budgétaire et des indicateurs de performance. Néanmoins, il ne présente dans aucun cas, des préconisations budgétaires, stratégiques, et opérationnelles pour le budget supplémentaire, ni des préconisations budgétaires, stratégiques et opérationnelles, pour le budget des exercices suivants. Dans le même sens, le RAP est présenté 1 fois sur 2 lors du vote du Compte Administratif N, mais en aucun cas lors du Débat d'Orientation Budgétaire N+2 situé après le vote du Compte Administratif N. Cette situation met en évidence le défaut actuel d'utilisation des analyses et des préconisations de l'évaluation dans le pilotage objectif de l'organisation.

De plus, il apparaît que les indicateurs, dans une logique de pilotage de la performance, ont été rattachés seulement pour 68,8% des collectivités à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A, et pour 43,8% aux objectifs déterminés a priori. Cette déconnexion entre indicateurs et segmentation stratégique paraît modérer l'existence d'analyses de pertinence, d'efficacité et d'efficience, permettant de capitaliser sur les expériences passées.

Les dimensions couvertes par ces indicateurs de performance sont les suivantes (tableau n°1) :

Dimensions couvertes par les indicateurs de performance	Taux de collectivités locales
La dimension budgétaire et financière (moyens engagés, coûts, etc.)	100.0%
La dimension liée à la quantité de l'offre de services publics locaux (niveau et volume d'activité)	87,5%
La dimension liée à la qualité perçue de l'offre de services publics locaux (niveau de satisfaction des usagers des services publics locaux et/ou des politiques engagées, etc.)	62.5%
La dimension liée aux modes de fonctionnement de l'organisation (qualité produite des services publics locaux, délais de réponse aux demandes, degré de formalisation des procédures, etc.)	68,75%
La dimension liée au capital humain (degré de satisfaction des agents, taux d'absentéisme, turn-over par type de poste, niveau d'activité des agents, etc.)	62,5%

Tableau n° 1 : Taux d'utilisation au niveau des indicateurs des différentes dimensions de la performance publique locale

Sans surprise, les indicateurs de performance prennent principalement en compte la performance budgétaire, ainsi que la performance liée à l'activité de l'organisation. Par contre, la dimension liée à la qualité produite ou perçue des services publics locaux ou celle liée au capital humain sont moins présentes. Ici aussi, l'évaluation de la performance publique locale semble être influencée par une logique interne en se focalisant sur des facteurs de production et de ressources.

(4) Pour 67% des collectivités, ces indicateurs sont produits mensuellement, pour 53% trimestriellement, et pour 27% semestriellement.

(5) Pour 68% des collectivités les ayant élaboré, ces indicateurs sont produits annuellement.

Pour trois-quarts des collectivités les ayant définis, l'analyse des indicateurs est « relative », via une comparaison à une norme ou à une valeur pré-ciblée ; dans 87,5% des situations, elle résulte d'une analyse dynamique, c'est à dire temporelle ; dans 31,3% des cas, elle entre dans une évaluation comparative externe de type *benchmarking* (par une comparaison à d'autres collectivités sur la base de critères d'évaluation de la performance communs). Ce dernier type d'évaluation, bien qu'implémenté dans seulement un tiers des collectivités engagées dans une démarche de performance, paraît traduire leur volonté d'évoluer vers des modes de gestion et de contrôle synergique de la performance, tels ceux évoqués en introduction pour le Royaume-Uni ou le Danemark.

Comme nous l'avons noté concernant les outils prospectifs, des pratiques novatrices peuvent aussi être mises en évidence au niveau des dispositifs d'évaluation, en particulier au travers de l'objectivation de l'activité et de sa mesure par le biais d'indicateurs. Elles restent globalement moins développées, en moyenne à hauteur de 60 %, que les premiers outils décrits, qui sont utilisés par la quasi-totalité des collectivités engagées dans une démarche de performance. Des développements sont à attendre en la matière au niveau local. De plus, dans ce cas aussi, des insuffisances existent concernant ces pratiques. Tout d'abord, bien que majoritairement rattachés aux documents budgétaires, les objectifs de performance, quand ils sont formalisés, apparaissent comme étant faiblement annexés et présentés en séance publique lors des votes du BP et du DOB. De plus, les objectifs et indicateurs n'apparaissent pas tous être rattachés aux politiques publiques pré-définies, ainsi qu'à la nouvelle structure budgétaire. Enfin, les dimensions des indicateurs utilisés restent principalement centrées sur des logiques financières et quantitatives.

Au total, si ces pratiques novatrices traduisent l'évolution du contrôle interne des collectivités locales, passant du paradigme conceptuel de surveillance à celui de maîtrise (Batac et Carassus, 2004), il n'en reste pas moins que leurs logiques sous-jacentes restent influencées par l'organisation interne de la collectivité avec une faible vocation, en l'état, d'appréhender son environnement ou de lui communiquer le résultat des évaluations engagées.

C. De nouveaux outils de responsabilisation, gages de synergie des ressources humaines autour des objectifs de la collectivité

Les démarches de performance locales peuvent, enfin, être appréhendées au travers de nouveaux outils de responsabilisation. Ces derniers correspondent, tout d'abord, à la mise en œuvre de contractualisations avec les agents et directions et résultent de la définition d'objectifs de résultats collectifs et individuels. Ces évaluations, individuelles et collectives, dans une démarche vertueuse de résultats, semblent ne pas s'inscrire dans un processus de sanction, mais de valorisation de la contribution individuelle à l'effort collectif. Elles peuvent impliquer une modulation du rythme d'avancement d'échelon, ainsi qu'une variabilité du régime indemnitaire. En effet, selon Thomas et al. (2001), il doit exister une approche managériale de la gestion des compétences, supposant la mise en place de formations internes et continues, combinées avec une politique de gestion des carrières.

Sur un plan opérationnel, ce type de dispositif a été implémenté dans 46% des collectivités engagées dans une démarche locale de performance. Elles prennent la forme de contractualisation interne, ou de désignation des responsables de programme. L'autonomie et la responsabilité données à ces directions, dans le pilotage de leurs moyens et activités, vers les objectifs qui leur ont été contractuellement attribués, les assimilent à des communautés de savoir (Cohendet et al., 2006 ; Merindol, 2007). Dans ce cadre, ces directions, procédant d'une logique d'auto-organisation, sont alors gouvernées par des relations de confiance et sont caractérisées par un engagement volontaire des individus vers un objectif commun ou une pratique commune.

Si la responsabilisation des services est pratiquée de manière modérée, la responsabilisation des agents, elle, n'apparaît que dans 19% des cas. Elle se formalise alors par la mise en œuvre d'objectifs et d'indicateurs individuels, ou de contrats individuels de performance.

Ensuite, ces pratiques novatrices de responsabilisation peuvent aussi être appréhendées à travers la réorganisation des services autour d'une nouvelle politique de projets. Les modes d'activités et les moyens humains, financiers et techniques, sont alors adaptés à la stratégie de l'organisation, dans la poursuite de ses finalités politiques. Dans ce cas aussi, il apparaît que les démarches engagées par les collectivités locales françaises sont faiblement marquées par la restructuration des services, ces derniers restant organisés autour d'une division fonctionnelle classique. Seules quelques collectivités locales ont ainsi profité de ces démarches pour restructurer l'organisation de leurs services sur la base de la segmentation stratégique et budgétaire amont, notamment par la création de services transverses.

De manière globale, les pratiques novatrices de gestion de la performance publique locale, organisées ici en trois volets qualifiés de prospectifs, d'évaluation et de responsabilisation, connaissent des niveaux d'implémentation plus ou moins importants dans les collectivités locales françaises. A titre complémentaire, le tableau ci-dessous (tableau n°2) met en évidence le niveau d'engagement différencié des collectivités locales concernant les outils évoqués. De manière cohérente à la description réalisée dans cette première partie, nous voyons que les outils dits prospectifs, liés à la segmentation stratégique, mais aussi à la réorganisation budgétaire, constituent les pratiques implémentées dans un premier temps (1 à 5). La définition d'objectifs et indicateurs de performance suit (6), avant que ne soient mis en œuvre la responsabilisation des agents et/ou des directions (7 et 8).

Étapes engagées dans la démarche de performance	Niveau d'engagement des collectivités	Ordre
Segmentation stratégique	88.9%	1
Restructuration et quantification budgétaire	81.5%	2
Détermination des moyens alloués aux missions/programmes/actions de la collectivité	63.0%	3
Adaptation de cette architecture budgétaire aux documents budgétaires réglementaires	55.6%	4
Globalisation des enveloppes budgétaires	33.3%	5
Mise en œuvre d'objectifs et d'indicateurs de performance	63.0%	6
Responsabilisation des directions	51.9%	7
Responsabilisation des agents	18.5%	8
Evaluation des politiques publiques et des missions/programmes/actions	33.3%	9
Evaluation des directions, évaluation des agents	14.8%	10

Tableau n° 2 : Niveau et ordre d'engagement des différentes étapes d'une démarche locale de performance

Ainsi, actuellement, la réorganisation stratégique et budgétaire, qui correspond systématiquement à la première étape d'une démarche de performance, est quasiment généralisée pour les collectivités engagées dans ce type de démarche. Les autres étapes, celles liées aux volets « évaluation » et « responsabilisation », sont, elles, seulement émergentes, car dépendantes du premier volet stratégique et budgétaire. Ce dernier constat semble pouvoir s'expliquer par la nouveauté de ces démarches dans les collectivités locales françaises. En effet, de manière complémentaire, il apparaît que 83% des démarches recensées ont été seulement engagées sur les 3 dernières années, expliquant non seulement la nécessaire répartition de ces démarches dans le temps, mais aussi certaines des limites des outils existants.

Au-delà de leur relative nouveauté, et des insuffisances associées, ces outils de gestion de la performance peuvent aussi être caractérisés par leur logique interne, plus qu'externe. En effet, plusieurs facteurs mettent en évidence, dans cette première partie, cette finalité, en particulier ceux liés à la nature de la segmentation stratégique, à la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, aux dimensions budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en œuvre, mais aussi à la focalisation sur l'optimisation des ressources de l'organisation.

En s'axant sur les outils de gestion de la performance, le modèle sous-jacent privilégié par les collectivités locales peut globalement être qualifié d'administratif. Afin de répondre à notre problématique de manière complète, il nous reste alors à décrire les modalités d'implémentation de ce type de démarche et d'en analyser la nature, politique ou administrative.

II. Les modalités d'implémentation des démarches locales de performance : des dispositifs originaux, mais sous l'influence du seul encadrement administratif

L'évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance se caractérise, comme nous venons de le décrire, par l'élaboration de nouveaux outils. Elle peut également être caractérisée par ses modalités originales d'implémentation, en particulier ses modes de pilotage et d'accompagnement du projet (section A) et ses modes de mise en œuvre (section B), facteurs clés de son succès.

A. Des modes de pilotage et d'accompagnement portés par les directions générales et fonctionnelles

La gestion de la performance résulte d'un pilotage organisationnel, administratif et politique, orienté vers l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'un dialogue de gestion permettant, non seulement, d'engager un processus d'échanges à l'échelle de la collectivité, mais aussi de faciliter la participation et l'initiative de chaque acteur à tous les niveaux de responsabilité et d'implication, paraît primordiale. En effet, selon Durkheim (1930), la coopération intra-organisationnelle consiste à mobiliser des acteurs aux compétences diverses afin de favoriser la création d'une action commune enrichie par la division du travail. Les démarches locales de performance, analysées ici, paraissent respecter ces conditions. Elle se caractérise ainsi par la création de différentes formes de groupe de pilotage dans la gestion globale du projet (point 1) et par l'implication des directions fonctionnelles et métiers dans la mise en œuvre opérationnelle (point 2).

1. Des groupes de pilotage de différentes formes, mais faiblement politisés

La gestion globale d'une démarche de performance locale semble devoir être assurée par un groupe de pilotage global du projet, associant élus, directeurs opérationnels et services fonctionnels. En effet, pour Nonaka (1994), le transfert intra-organisationnel de connaissances, soutenu par un comité de pilotage, a pour objectif de faciliter la coordination en définissant une base commune de savoir. Il est aussi le moyen de valoriser la connaissance dans la poursuite d'objectifs collectifs. En effet, selon Merindol (2007),

« le cloisonnement des fonctions et la hiérarchie comme principe fondamental de régulation s'impose de moins en moins comme facilitant la réactivité face à des environnements complexes et incertains ».

Dans les cas étudiés, il apparaît ainsi que la création de groupes projet autour de la démarche de performance, quelle qu'en soit la forme, est nécessaire à la réussite de son implémentation. Pour 19% des collectivités ayant engagé ce type de démarche, ces groupes de pilotage constituent en effet son premier facteur clé de succès.

En outre, la création de ces groupes peut prendre des formes différentes. Elle peut, tout d'abord, se caractériser par la mise en oeuvre d'un comité global. Ainsi, 90% des collectivités, engagées dans l'implémentation de nouvelles pratiques managériales, ont procédé à la création d'un comité de pilotage global de la démarche. Elle peut, ensuite, prendre d'autres formes plus variées et plus précises (tableau n°3).

Type de groupe de pilotage	Niveau hiérarchique	Attributions	%
Création de groupes de travail par direction	Direction	Mise en œuvre du projet de performance à l'intérieur de la direction	69,2%
Nomination d'un responsable de Missions et/ou Programmes et/ou objectifs par direction	Direction	Responsable de l'atteinte des objectifs ou du programme de la direction	42,8%
Organisation de commissions politiques et administratives d'études autour des missions et des programmes	Politique /administratif	Coordination entre orientations stratégiques et gestion des moyens et activités	41,7%
Nomination d'un référent « projet » dans chaque direction	Direction	Rôle d'interface avec le service porteur de la démarche	30%

Tableau n° 3 : Niveau d'utilisation des différents types de groupe de pilotage créés dans le cadre d'une démarche locale de performance

L'existence de ces différents types de groupe de pilotage met en évidence la prédominance des formes administratives des pratiques locales. En effet, l'absence, dans quasiment 60% des collectivités, de commissions politiques paraît traduire le manque de suivi stratégique de la démarche, révélatrice de sa vocation globalement interne. Or, à un niveau stratégique, il semblerait nécessaire que des commissions d'élus puissent s'organiser autour des M/P/A et leurs objectifs stratégiques associés. Elles seraient non seulement en charge de la définition des objectifs par programme et de leur suivi, mais également responsables de l'imputation des crédits de la mission entre les programmes.

Pourtant, le fait de bénéficier d'un soutien et d'une implication politique des élus, dans l'impulsion, la définition, et l'animation du projet, constitue un facteur clé de succès pour 57,1% des collectivités engagées dans une démarche de performance. En effet, au sommet de la hiérarchie, les élus semblent devoir favoriser la coordination entre niveaux politiques et administratifs/opérationnels, gage d'un pilotage organisationnel orienté vers l'exécution des politiques publiques.

Paradoxalement, la pratique actuelle de ces démarches locales de performance met en évidence un portage politique qui reste faible. Dans le même sens que celui concernant la forme administrative des groupes de pilotage existants, il apparaît, de plus, que les élus ont été à l'initiative de cette démarche dans seulement 16,7% des collectivités locales. Ni l'impulsion, ni le portage ne sont donc, à l'heure actuelle, assurés globalement par les acteurs politiques locaux.

2. Une mise en œuvre opérationnelle assurée par les directions

Au-delà de la constitution de groupes de pilotage, la mise en œuvre opérationnelle du projet est assurée non seulement par la direction générale, par les directions fonctionnelles, mais aussi par les directions opérationnelles.

Concernant tout d'abord la **direction générale**, son soutien et son implication constitue un gage de réussite pour 88 % des collectivités engagées dans une démarche de performance et correspond au premier facteur clé de succès pour 65% d'entre elles. La direction générale semble en effet devoir être impliquée dans la communication du projet à l'ensemble de l'organisation, dans la détermination de la segmentation stratégique, dans sa quantification budgétaire, dans la définition d'objectifs de performance, dans l'évaluation des politiques publiques, ou bien encore dans la responsabilisation des directions dans l'atteinte des objectifs collectifs.

Dans la pratique, notre étude empirique révèle que la direction générale est à l'initiative de la démarche dans la moitié des collectivités, et participe à l'animation et la définition de la démarche dans 63,3% des cas. Elle est impliquée dans la détermination des M/P/A dans 53,3% des collectivités engagées dans une démarche de performance. Cette forte participation globale de la direction générale dans la définition, l'implémentation, et le suivi des démarches locales de performance, semble ainsi vérifier leur caractère administratif et interne, de manière logique au faible portage politique mis en évidence précédemment.

De manière plus détaillée, au delà de l'implication de la direction générale, il apparaît ensuite que les directions ou services fonctionnels ont aussi un rôle majeur dans ce type de démarche (tableau n°4).

Rôle des directions ou services fonctionnels	Eté à l'initiative de cette démarche	Participé à la définition et à l'animation du projet	Eté associé à la communication autour du projet	Déterminé les M/P/A	Participé à quantification budgétaire des M/P/A
Directeurs ou chefs de services	10%	26,7%	26,7%	36,7%	30%
DRH	0%	10%	13,3%	10%	6,7%
Administration générale	3,3%	6,7%	10%	6,7%	3,3%
Finances	30%	50%	33,3%	50%	53,3%
Contrôle de gestion	23,3%	60%	36,7%	40%	26,7%
Services informatiques	0%	13,3%	13,3%	10%	0%
Participation globale	50%	80%	63,3%	70%	60%

Tableau n° 4 : Différents rôles de directions et services fonctionnels dans le cadre d'une démarche locale de performance

Soutenant la direction générale, les **directions fonctionnelles**, notamment les services financiers et le contrôle de gestion, sont largement impliquées à un niveau administratif et opérationnel. Ainsi, ces dernières apparaissent être moteur que cela soit dans la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, dans leur quantification budgétaire, dans leur évaluation, ou bien au niveau global de l'exécution du projet, en relation avec les élus, la direction générale, les directions et services opérationnels, jusqu'aux agents administratifs et opérationnels. Dans le même sens, les directions et services fonc-

tionnels participent à la définition des objectifs stratégiques et opérationnels dans 72% des collectivités engagées dans des démarches de performance. Ceux-ci participent aussi à la définition des indicateurs dans 89% des cas, et à la production des données nécessaires à la mesure des résultats dans 78% des cas. Au total, les directions fonctionnelles, notamment les services financiers et le contrôle de gestion, apparaissent comme les acteurs clés de ces démarches.

Enfin, les **directions opérationnelles**, c'est à dire celles focalisées sur les services publics locaux, sont, quant à elles, en relation avec la direction générale dans la gestion des moyens et des activités. Elles doivent exécuter le projet de performance à l'intérieur de leur unité dans une relation synergique avec le reste de l'organisation, en pilotant rationnellement l'ensemble de leurs moyens humains, financiers, et techniques. Le caractère « rationnel » de leur pilotage émane d'une déclinaison des programmes en actions, et des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, puis d'une évaluation de l'atteinte de leurs objectifs via l'utilisation d'indicateurs de performance. En pratique, les directeurs ou chefs de services opérationnels participent à l'animation et la définition du projet dans 26,7% des cas, sont impliqués dans la détermination des M/P/A dans 36,7% des situations, et participent au travail de quantification de l'architecture budgétaire dans 30% des collectivités engagées dans une démarche de performance. L'implication des directions opérationnelles peut donc être considérée comme modérée. Elle met en évidence un possible manque de coordination entre direction générale et directions opérationnelles et/ou une insuffisante diffusion de cette démarche dans l'organisation, traduisant dans les deux cas une gestion actuelle centralisée de la démarche de performance locale.

3. Des élus et des agents faiblement impliqués

Si l'implication des directions générales et fonctionnelles peut être considérée comme forte, le rôle des **élus** dans l'implémentation des démarches locales de performance a déjà été décrit comme faible. De manière complémentaire, il apparaît ici que dans seulement 10% des démarches locales de performance, les Présidents/Maires participent à l'animation et à la définition du projet (3,3% pour les autres élus). De plus, les Présidents/Maires sont associés à la réorganisation de l'architecture budgétaire dans uniquement 13,3% des cas (les autres élus dans 3,3%) et à la quantification des M/P/A dans 10%. Leur implication est aussi faible concernant la définition des objectifs stratégiques auxquels ils sont associés dans seulement la moitié des collectivités engagées dans une démarche de performance, alors que la fonction politique de ces objectifs semble être majeure. En outre, de manière moins étonnante, ils participent à la définition des indicateurs dans 6% des collectivités engagées dans une démarche de performance.

Pourtant, l'implication des élus dans ce type de démarche pourrait consister à participer au suivi de son exécution, notamment dans l'analyse des indicateurs de performance, dans la réorientation induite des objectifs et/ou des moyens alloués et dans l'adaptation stratégique de l'organisation aux besoins environnementaux. Contrairement, leur faible implication dans l'objectivation et l'évaluation de la performance locale, mettant en évidence un modèle administratif de la gestion actuelle de la performance publique locale, conduit non seulement à une l'insuffisante prise en compte des besoins environnementaux dans le pilotage de l'organisation, mais aussi à une faible influence de l'évaluation dans le processus décisionnel.

De la même manière, le rôle des **agents** semble aussi limité en l'état actuel de l'implémentation de ces démarches locales de performance. En effet, les agents sont quasiment absents de la définition de la nouvelle segmentation stratégique (3,3% administratifs, et 6,7% opérationnels). La participation des agents à l'étape de quantification budgétaire paraît également peut élevée (13,3%). Les agents administratifs et opérationnels sont peu associés au travail de définition des objectifs de performance, que ces derniers soient stratégiques (6%), ou opérationnels (8%). Leur participation à la définition des indicateurs et à la production des données nécessaires à la mesure des résultats apparaît aussi relativement faible (15%).

Or, une démarche de performance semble se traduire, concernant les ressources humaines, sous la forme d'une gestion par objectifs. Le niveau de réalisation des objectifs globaux au sein d'un programme étant la conséquence de l'activité des agents de la collectivité, l'implication et la participation de ces derniers dans le projet semble constituer la clé de voûte de sa mise en œuvre opérationnelle. Pourtant, l'analyse actuelle des pratiques locales révèle un manque d'implication des agents dans ce type de démarche. Elle pourrait résulter d'une insuffisante responsabilisation individuelle dans l'atteinte d'objectifs collectifs, ou bien d'une absence de communication intra-organisationnelle sur les enjeux et modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales. Dans les deux cas, là encore, ces facteurs mettent en évidence une gestion centralisée des démarches locales de performance principalement portées par la direction générale et les directions fonctionnelles, avec un manque d'implication des élus et des agents pouvant nuire, à terme, à leur opportunité.

Au total, il apparaît ainsi que si l'évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance est caractérisée par ses modalités novatrices de pilotage et d'accompagnement, ce premier facteur clé de succès apparaît pourtant appliqué avec un certain nombre d'insuffisances, laissant la place à des évolutions restantes à engager. Il n'en reste pas moins que la réussite de ce type de démarche tient aussi à ses modes de mise en œuvre, largement focalisés, dans la pratique, sur les ressources organisationnelles des collectivités concernées.

B. Des modes de mise en œuvre focalisées sur les ressources organisationnelles internes

L'opportunité de l'implémentation des démarches de performance locales, résultant de l'élaboration d'outils de gestion budgétaires, d'évaluation, et de responsabilisation, apparaît aussi dépendante de pratiques managériales fondées sur les ressources organisationnelles locales. En effet, ces dernières doivent être prises en compte et, si nécessaire, adaptées à la démarche locale de performance. Concernant les ressources humaines, cette intégration prend la forme non seulement d'une implication et d'une participation de l'ensemble des acteurs dans la démarche (point 1), mais aussi de l'adaptation du rythme d'apprentissage de l'organisation (point 2). Concernant les ressources informationnelles, elle prend aussi la forme de l'adaptation du système d'information local, support technologique du projet (point 3), et d'une communication à l'externe sur la démarche de performance engagée (point 4).

1. Une synergie intra-organisationnelle vers les objectifs de l'organisation restante à développer

La traduction des politiques publiques en objectifs de performance, vers lesquelles doivent s'orienter les activités administratives et opérationnelles, révèlent l'importance de l'implication hiérarchique et transversale de l'ensemble des acteurs de l'organisation. Ainsi, la création d'interactions entre les différents acteurs de la collectivité (élus et administratifs, supérieurs et agents) constitue, pour plus de la moitié des collectivités locales, un des facteurs clés de succès de leur démarche de performance. Dans ce sens, Dameron-Fonquernie (2000) observe que la coopération intra-organisationnelle « *n'est pas simple échange mais un processus de production de valeur* ». Cette implication résulte en effet d'un dialogue itératif, fait d'aller et retour entre les différents acteurs, politiques et administratifs, cadres et opérationnels. Ce dernier peut, par exemple, être initié par une communication descendante du projet de la part des élus jusqu'aux agents. Celui-ci peut, ensuite, être complété par un retour d'informations ascendant des agents jusqu'aux élus, évaluant in fine, par exemple, l'opportunité des M/P/A retenus.

Dans la pratique, de manière cohérente aux observations antérieures, il apparaît que certains acteurs de la collectivité restent faiblement associés à la communication⁶ autour de la démarche de performance. Ainsi, les élus sont concernés dans 30% des cas, les directeurs opérationnels seulement dans un quart des cas, et les agents administratifs et opérationnels dans seulement 13% des cas. Dans la quasi-totalité des situations, cette communication a porté sur des informations générales sur la démarche de performance, et sur les M/P/A retenus. Dans moins d'un tiers des collectivités, ont été abordés spécifiquement les divers processus d'évaluation et de responsabilisation émanant d'une démarche globale de performance.

Au-delà de la communication interne au tour du projet dont nous mettons en évidence ici son faible niveau de développement, la création d'une synergie intra-organisationnelle peut aussi être rendue possible par la déconcentration des actions financières et du contrôle de gestion au sein des directions opérationnelles de la collectivité. Néanmoins, bien qu'opportune, ici encore, cette étape du processus de responsabilisation ne paraît actuellement mise en œuvre que dans 28,6% des collectivités engagées dans une démarche de performance.

Au global, le dialogue itératif sur la démarche de performance locale paraît relativement limité, que cela soit au niveau de la communication interne ou bien au niveau d'une déconcentration dans les directions opérationnelles des responsabilités nécessaires à la mise en œuvre des démarches locales de performance. Même si certaines collectivités s'en préoccupent, la majorité d'entre elles restent toutefois encore focalisées sur une gestion centralisée, caractérisée par des décisions descendantes et par un manque de responsabilisation dans la gestion des moyens et des activités.

2. Le respect d'un rythme d'apprentissage de la gestion de la performance

En complément de cette synergie intra-organisationnelle, la réussite de la mise en œuvre d'une démarche de performance paraît aussi dépendante du respect d'un rythme d'apprentissage de l'organisation aux nouvelles caractéristiques culturelles ou techniques de ce type de changement. En effet, d'une manière générale, les réorganisations supposent une action régulée, compte tenu de l'effort demandé de restructuration cognitive (Leroy et Paris, 2007). Les individus et les groupes doivent ainsi, d'une part, désapprendre certaines pratiques issues des modalités de travail qui prévalaient dans l'ancienne organisation et, d'autre part, se constituer de nouvelles représentations sur la façon de produire ensemble.

Dans le cas des démarches locales de performance, ce nécessaire respect d'un rythme d'apprentissage est pris en considération à travers plusieurs facteurs clés. En effet, pour 67,9% des collectivités ayant initié cette démarche, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'implémentation associé constitue un des facteurs de réussite de leur projet. De plus, un tiers des collectivités considèrent la planification du projet comme primordiale à sa réussite. Dans le même sens, un autre levier de réussite, pour 78,6% d'entre elles, correspond à l'adaptation de cette démarche aux caractéristiques spécifiques de leur organisation. Ce facteur clé de succès est, par ailleurs, considéré comme le plus important par 53 % des collectivités engagées dans une démarche de type LOLF. En outre, pour 60,7% de ces collectivités, le succès de ces démarches tient également à une acculturation progressive de l'organisation à une nouvelle politique de résultat et de performance.

(6) Le type de média utilisé pour communiquer en interne sur la démarche a pris la forme de réunions dans 100% des collectivités, d'un site Intranet dans 63% d'entre elles, et d'un journal interne dans 78% des cas.

3. L'adaptation du système local d'information, support technologique du projet

L'implémentation de nouveaux principes et outils managériaux paraît, ensuite, nécessiter l'adaptation du système local d'information (SI). Cette dernière semble en effet primordiale dans la mesure où le SI constitue, dans le cadre d'une démarche de performance, un support technologique à l'automatisation et à la formalisation des indicateurs, mais aussi à l'harmonisation et au partage des procédures, des ressources, et des objectifs organisationnels. Dans ce sens, pour Szulanski (1996), le SI est qualifié de vecteur technologique du transfert intra-organisationnel de connaissances.

Dans la pratique, cette condition de réussite a été prise en compte dans la mesure où dans 42,8 % des cas, le logiciel financier a fait l'objet de modification voire de changement. De plus, 71,4% des collectivités ont effectué une refonte totale des procédures de leur système d'information budgétaire et comptable.

Pourtant, lorsque nous analysons les modalités de production des indicateurs de performance, il apparaît que ces derniers sont, dans deux tiers des cas, générés de manière manuelle. Ils sont produits de manière automatisée ou via un système d'information décisionnel dans seulement un tiers des cas. Si l'adaptation du SI est engagée ou en voie d'engagement par les collectivités locales concernées par ces démarches, il n'en reste pas moins, que des améliorations restent à apporter.

4. Une communication en externe encore peu utilisée

Enfin, les modes de mise en œuvre des démarches locales de performance peuvent être caractérisés par la pratique de communication auprès des acteurs externes. Dans ce sens, notre étude empirique révèle que seulement 20,8% des collectivités communiquent en externe sur la démarche de performance engagée. Pour la totalité d'entre elles, cette communication porte sur des informations générales sur la démarche, pour 60% sur les M/P/A retenus, pour 40% sur les politiques publiques segmentées et les objectifs envisagés. De plus, seulement 20% d'entre elles communiquent en externe sur les indicateurs de performance fixés, sur leurs valeurs cibles, et les moyens alloués/engagés. En outre, ces informations ne portent, dans aucune des collectivités locales répondantes, sur les résultats obtenus, sur l'état d'avancement par rapport aux objectifs fixés, ainsi que sur la qualité des services publics locaux.

De manière conforme aux descriptions antérieures, ces dernières pratiques mettent en évidence la faiblesse de la dimension politique attachée à ces démarches locales de performance, que cela soit dans l'impulsion, dans le portage ou bien dans l'affichage. La reddition de compte aux parties prenantes locales ne semble donc pas constituer un enjeu actuel de cette évolution des modes de la gestion publique locale. Si les objectifs stratégiques peuvent, dans quelques rares cas, faire l'objet d'une communication à l'extérieur de la collectivité, les résultats politiques et opérationnels sont eux absents des pratiques d'information externe de la collectivité.

III. Conclusion : Un modèle français de gestion de la performance locale actuellement guidé par une logique administrative, ne risquant de générer que de faibles apprentissages

Au total, la gestion des collectivités locales françaises, sous l'influence de nombreux facteurs contextuels, paraît connaître des évolutions importantes. Celles-ci, ici mises en évidence par la description de démarches locales de performance, sont caractérisées par l'implémentation de nouveaux principes, outils, et modalités de gestion, largement inspirés de la démarche de performance mis en œuvre au niveau de l'Etat depuis le 1er janvier 2006 au travers de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (Carassus et Favoreu, 2005). Les principes de ces démarches sont guidés par la recherche d'une synergie organisationnelle orientée vers une réponse aux besoins environnementaux. Les pratiques organisationnelles évoluent alors d'une logique administrative centrée sur les moyens à une logique politique centrée sur les résultats. Dans ce cadre, les outils mobilisés, permettant un pilotage rationnel de l'organisation, sont de nature stratégique/budgétaire, évaluative, et responsabilisante. Les modalités d'implémentation, elles, permettant de coordonner orientations politiques, déclinaisons administratives, et exécutions opérationnelles, sont focalisées sur des logiques informationnelles et humaines, participatives, intégratives, et adaptatives.

Toutefois, à l'analyse des pratiques locales réalisées ici, il s'avère que ces outils et modalités, en l'état actuel de leur implémentation, restent guidés par des logiques administrative et interne. En effet, d'une manière générale, nous mettons en évidence la faible dimension politique dans l'impulsion, le portage, la mise en oeuvre, le suivi et la communication de ces démarches de performance engagées volontairement par les collectivités locales françaises. Sur le premier point, nous avons mis évidence que ces démarches étaient, dans une large majorité, impulsées par des fonctionnaires territoriaux. Concernant le portage, l'analyse des pratiques locales a révélé la forte influence de l'encadrement administratif, principalement des directions générales et fonctionnelles, sans réelle implication des élus ou des agents. Sur le troisième point, celui lié à la mise en œuvre de ces démarches de performance, la faible dimension politique a été mise en évidence par la nature de la segmentation stratégique, focalisée sur des axes réglementaires de l'activité publique locale, par la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, par les logiques budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en œuvre, mais aussi par la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, plus que sur ceux de l'environnement local. Concernant maintenant le suivi, notre étude empirique met en particulier en évidence le faible nombre d'indicateurs stratégiques, ainsi que l'utilisation modérée de ces indicateurs par les élus. Enfin, sur le dernier point, celui lié à la communication autour de ces démarches, ici aussi, la dimension interne est privilégiée. En particulier, peu de collectivités communiquent à l'extérieur sur leur démarche de performance. Quand elles le font, la communication reste, de plus, très générale sans réelle reddition de compte sur les résultats et impacts des actions engagées par la collectivité.

Ainsi qualifié d'administratif plutôt que de politique, le modèle de gestion de la performance des collectivités locales françaises se distingue ainsi, en l'état actuel de son niveau d'implémentation, des pratiques internationales déjà analysées. En particulier, les démarches initiées dans les collectivités anglo-saxonnes ou danoises semblent être caractérisées non seulement par une implication forte des élus, mais également par une volonté de placer le citoyen ou l'Etat au centre des outils et modalités mis en oeuvre (Conseil de l'Europe, 2005).

Cette divergence pourrait être expliquée par la nouveauté de ces démarches globales dans les collectivités locales françaises, engagées de manière générale depuis moins de trois ans, comparativement aux collectivités à l'échelle internationale engagées, elles, en moyenne depuis plus d'une décennie. Cependant, au delà de ce facteur temporel, nous pensons que la nature administrative du modèle local français est bien plus profonde. Elle apparaît en effet non seulement dans les dispositifs originaux de prospection, de

responsabilisation et d'évaluation mis en œuvre, mais aussi dans les modalités novatrices d'implémentation de ces démarches. Cette divergence relèverait ainsi plus d'une dimension culturelle, focalisée sur les modes actuels de fonctionnement des collectivités locales françaises, que sur une dimension temporelle.

La nature administrative du modèle de gestion de la performance par les collectivités locales françaises pourrait toutefois, à terme, si ce dernier n'évolue pas, ne générer que de faibles apprentissages. En effet, la faible dimension politique des démarches locales françaises pourrait, tout d'abord, entraîner des conséquences à la fois managériales et démocratiques. Managériale, d'une part, par un manque de pertinence dans la détermination des politiques publiques avec les besoins environnementaux ou bien dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité; Démocratique, d'autre part, par l'insuffisante qualité de la réédition de comptes vers l'extérieur de la collectivité. Ensuite, l'absence d'une logique politique forte pourrait aussi conduire à une faible influence de ces démarches sur la décision locale, qu'elle concerne l'allocation future de moyens aux actions locales ou bien la détermination même des actions à engager (Simons, 1995 ; Kloot, 1997 ; Batac et Carassus, 2005).

Ce risque d'absence d'apprentissage étant important en l'état actuel des pratiques locales françaises, il apparaît alors nécessaire, à titre de prolongement à cette première étude descriptive, de s'interroger sur la pertinence et l'influence de ce modèle administratif des démarches de performance sur les collectivités locales françaises. Ce modèle impacte-t-il réellement la décision publique locale ? Des apprentissages culturels, structurels et/ou cognitifs existent-ils en pratique ? Ce modèle administratif améliore-t-il la performance des collectivités locales françaises aux niveaux managérial et politique ? Telles sont les questions qui devront trouver des réponses dans le futur afin de dégager des bonnes pratiques locales en matière de démarche de performance.

Bibliographie

- AFIGESE**, « Les démarches locales de Performance », OPPALE, 2008.
- N. ALTER**, « La gestion du désordre en entreprise », L'Harmattan, 1990.
- C. ARGYRIS, D. SCHON**, "Organizational learning", Reading Mass: Addison-Wesley, 344 p., 1978.
- CONSEIL DE L'EUROPE**, "Rapport sur la gestion des performances au niveau local », résultats et conclusions d'une enquête auprès des membres du CDLR, 2005.
- D. ARGYRIS, D. SCHON**, "Organizational learning II – Theory, Method and Practice", Reading, Mass: Addison-Wesley Pub.Co, 305 p, 1996.
- E. ARKWRIGHT, C. DE BOISSIEU, J-H. LORENZI, J. SAMSON**, « Economie politique de la LOLF », Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, Paris, 2007.
- A. BARILARI, M. BOUVIER**, « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat », L.G.D.J, 2007.
- J. BATAF, D. CARASSUS**, « Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Orléans, 2004.
- J. BATAF, D. CARASSUS**, « Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec Kloot », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille, 2005.
- E. BORGONVI, P.R. BROVETTO**, « The concept of bureaucratic and managerial control in public administration », in « Management development and the public sector », edited by A. P. Kakabadse, P. R. Brovetto, and R. Holzer, Avebury, 1988.
- P. BOURGUIGNON**, « Performance et contrôle de gestion » in Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit, 2000.
- D. CARASSUS, C. FAVOREU**, « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales », working paper Ville-Management, 2005.
- A.D. CHANDLER**, « Strategy and structure, Chapters in History of the industrial Enterprise », MIT Press, Editions d'Organisation, 1962.
- V.I. DE LA VILLE**, « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques », in cahiers Français, n°287, juillet-septembre 1998 : Management et organisation des entreprises, pp 96-104.,1998.
- P. COHENDET, F. CREPLET, O. DUPOUET**, « La gestion des connaissances : firmes et communautés de savoir », collection Gestion, Paris, 2006.
- S. DAMERON-FONQUERNIE**, « Processus de coopération dans l'organisation : construction d'une grille d'analyse appliquée au cas d'une équipe-projet », communication à la IX ème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier, 2000.
- J. DUPUIS**, « De la nécessité du contrôle de gestion dans la démarche d'évaluation des politiques publiques », rencontres ille-Management, 1996.
- GIBERT PATRICK**, Mesure sur mesure, Politiques et Management Public, vol. 18, n° 4, 2000.
- S. HUTEAU**, « La nouvelle gestion publique locale » éditions Le moniteur, 2008.
- CNFPT-INET**, « Les démarches de type Lolf », rencontres du club finances de la Gazette des communes, 2006.
- R. KAPLAN., D. NORTON**, The balanced scorecard - measures that drives performance, Harward Business Review, January-february, 1992.
- L. KLOOT**, « Organizational learning and management control systems: responding to environmental change", Management Accounting Research, vol.8, n°1, march, pp. 47-73, 1997.
- G. KOENIG**, "L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux », Revue Française de Gestion, n°97, pp 76-83., 1994.
- A. LAMBERT, D. MIGAUD**, « La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion politique responsable et efficace », rapport au gouvernement , 2005.
- F. LEROY, T. PARIS**, « Ré-organisation et ré-apprentissage, préservation et innovation dans les pratiques et les routines : le cas d'un grand restaurant gastronomique », AIMS XVIème Conférence de Management Stratégique, 2007.
- V. MERINDOL**, « Apprentissage Organisationnel et variété des interactions sociales: le rôle des communautés de savoir et de la hiérarchie », AIMS XVIème Conférence de Management Stratégique, 2007.
- R.E. MILES, C.C. SNOW**, (1978), "Organizational strategy and process", New York: Mc Graw Hill, 274 p, 1978.

I. NONAKA, "A dynamic theory of organizational knowledge creation", Organization science, 1994.

V.M. SANTO, P.E. VERRIER, « Le Management public », PUF, Collection « Que sais-je ? », 1993.

P. SENGE, « The leader's new work : building learning organizations », Sloan Management review, vol 32, n°1, p 7-23, 1990.

R. SIMONS, "Levers of control: how managers use innovation control systems to drive strategic renewal", harvard business school Press, 1995.

J.B. THOMAS, S.W. SUSSMAN, J.C. HENDERSON, "Understanding "strategic learning": linking organizational, knowledge management and Sensemaking", Organization Science, 2001.

PROGRAMME GRANDE ÉCOLE, GRADE MASTER



GROUPE ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE PAU

Campus Universitaire 3, rue Saint-John Perse - B.P. 7512 - 64075 PAU Cedex - France
Tél. 33 (0)5 59 92 64 64 - Fax : 33 (0)5 59 92 64 55 - info@esc-pau.fr - www.esc-pau.fr
ESCPAU Bangalore Office : N°33, 22nd Main, 1st Cross 2nd Phase JP Nagar Bangalore 560 078 - India
HECF FES : N°6, Rue Abi Hamid Al Ghazali AGDAL FES - Maroc

Membre de la Conférence des Grandes Écoles et du Chapitre des Grandes Écoles de Management - Membre de la Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises (FNEGE) - Membre Fondateur de Pyrénées-Océanes Campus - Membre de l'European Foundation for Management Development (EFMD) - Membre de l'Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB) - Membre du Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) - Membre du Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) - Membre du Centre de Management Euro Amérique Latine (CMEAL) - Membre de la Conférence des Recteurs et des Principaux des Universités du Québec (CREPUQ).