



**HAL**  
open science

# L'influence de la gouvernance territoriale sur le processus de création de valeur publique : analyse de la performance d'une politique publique à valeur sociétale

Asmaa ATA, David Carassus, Fatéma Safy-Godineau

## ► To cite this version:

Asmaa ATA, David Carassus, Fatéma Safy-Godineau. L'influence de la gouvernance territoriale sur le processus de création de valeur publique : analyse de la performance d'une politique publique à valeur sociétale. 12ème colloque, " Management public, crises et post-crisis ", AIRMAP, May 2023, Dijon, France. hal-04370055

**HAL Id: hal-04370055**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-04370055>**

Submitted on 2 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## **L'influence de la gouvernance territoriale sur le processus de création de valeur publique : analyse de la performance d'une politique publique à valeur sociétale**

Asmaa ATA

Laboratoire LIREM

Université de Pau et des Pays de l'Adour - IAE Pau Avenue du doyen  
Poplawski 64000 Pau, France 05.59.40.80.98  
esma.ata@univ-pau.fr

David CARASSUS

Laboratoire LIREM

Université de Pau et des Pays de l'Adour - IAE Pau Avenue du doyen  
Poplawski 64000 Pau, France  
05.59.40.81.21  
david.carassus@univ-pau.fr

Fatéma SAFY-GODINEAU

Laboratoire LIREM

Université de Pau et des Pays de l'Adour - IAE Pau Avenue du doyen  
Poplawski 64000 Pau, France 05.59.40.81.21  
fatema.safy-godineau@univ-pau.fr

**Résumé** - Lier la gouvernance à la performance implique d'élargir la vision de la gestion de la performance dans le secteur public bien au-delà de la perspective traditionnelle de l'administration publique produisant des résultats de service public comme étant simplement le résultat d'une « boîte noire ». Cette approche combine différentes écoles de pensée qui rapprochent la gouvernance et la performance. Elle met l'accent sur la nécessité de mesurer les résultats et les effets d'une politique, mais aussi d'examiner comment la coordination de différentes organisations affecte la réalisation des objectifs prévus. Cette communication cherche à comprendre comment le processus de création valeur influence-t-il la performance d'une politique publique multi acteurs ? Pour répondre à cette problématique, une étude de cas a été menée au sein de deux régions françaises. Trente entretiens semi-directifs ont été réalisés en 2019. Les résultats obtenus ont permis de démontrer l'existence d'une influence de la gouvernance territoriale sur le processus de création de valeur de la

politique évaluée. L'approche qualitative souligne une performance nuancée par la nature de la gouvernance territoriale à savoir une gouvernance passive et ouverte. Nous mettons en exergue des critères ayant un effet négatif sur le processus de création de valeur de la politique. Cet effet peut amoindrir la performance de la politique et in fine la valeur publique.

Mots clés : création de valeur publique - gouvernance - multi acteurs - performance publique

**Abstract** - Linking governance to performance implies broadening the view of performance management in the public sector beyond the traditional perspective of public administration producing public service outcomes as simply the result of a « black box ». This approach combines different schools of thought that bring governance and performance together. It emphasizes the need to measure the results and effects of a policy, but also to examine how the coordination of different organizations affects the achievement of planned objectives. This paper seeks to understand how the value creation process influences the performance of a multi-actor public policy. To address this issue, a case study was conducted within two French regions. Thirty semi-structured interviews were conducted in 2019. The results obtained demonstrated the existence of an influence of territorial governance on the value creation process of the evaluated policy. The qualitative approach underlines a performance that is nuanced by the nature of territorial governance, i.e. passive and open governance. We highlight criteria that have a negative effect on the policy's value creation process. This effect can reduce the performance of the policy and ultimately the public value.

Keywords : public value creation - governance - multi-actors - public performance

## INTRODUCTION

La gestion de la performance a connu des évolutions au fil du temps. Les innovations et les mutations, tant dans la théorie que dans la pratique de la gouvernance des réalisations du secteur public, ont été le résultat de différents mouvements de performance (Halligan 2006 ; Radin 2006). Cette évolution est marquée par la déclinaison de quatre courants de la gestion de la performance faisant émerger progressivement des liens entre les concepts de gouvernance et de performance publique (Bouckaert et Halligan 2008). Toutefois, la littérature sur la gestion publique reconnaît l'existence de certaines difficultés à mesurer la performance au sein de la sphère publique au niveau gouvernemental (Bouckaert et Halligan 2007 ; OCDE 2009) :

- l'élaboration des politiques publiques est considérée comme un processus d'interaction entre acteurs impliquant la recherche de nouvelles méthodes et stratégies de pilotage (Kooiman 1993 ; Rhodes 1996) ;
- la gestion des performances nécessite une compréhension des relations entre les parties prenantes (Agranoff et McGuire 2003) ;
- l'obsolescence des modes traditionnels de planification, de gestion et de prestation des services publics (Bovaird 2007) ;
- la nouvelle « *logique de service public* » qui dissocie une conception dominante de la coproduction de valeur par une co-création de valeur à partir d'un réseau d'interactions (Osborne et al. 2012 ; Osborne 2018).

À partir de ces propositions, il est clair que la performance transcende les frontières organisationnelles. Elle implique une collaboration dans la conception et la mise en œuvre des politiques à travers un réseau de parties prenantes. La réalisation des objectifs publics requiert des méthodes visant à encourager la participation de ces multiples parties prenantes à la prestation des services publics. La responsabilisation et l'évaluation des performances sont conditionnées par des stratégies différenciées pour un public ciblé. Un système de gestion de la performance doit être capable de mesurer et de suivre les résultats de programmes à des niveaux micro – méso – macro et de saisir leurs effets/impacts sur la société. Par conséquent, lorsque l'on considère les finalités publiques, les performances se rapportent, au moins, au niveau d'un champ politique (Bouckaert et Halligan 2007, p.16).

Cette communication cherche à comprendre comment le processus de création valeur influence-t-il la performance d'une politique publique multi acteurs ? L'objectif ici est d'analyser les liens entre la gouvernance

territoriale et la performance publique pour caractériser les dimensions de la gouvernance publique et identifier leurs effets sur le processus de création de valeur. Pour répondre à cette problématique, une étude de cas a été menée au sein de deux régions françaises. Trente entretiens semi-directifs ont été réalisés en 2019.

Nous présenterons dans un premier temps le positionnement théorique notre recherche portant sur la gestion de la performance publique à l'aune de la gouvernance (1). Dans un second temps, nous préciserons la méthodologie qualitative mobilisée (2). Nous conclurons par une présentation des résultats (3) que nous discuterons (4).

## **1 - LE POSITIONNEMENT THEORIQUE**

Cette partie s'attache à mettre en évidence le positionnement théorique et conceptuel sur lequel s'appuie cette communication. Dans un premier temps, une approche de la gouvernance de la performance est appréhendée afin de mettre en lumière les liens entre la gouvernance territoriale et la performance d'une politique publique (1.1). Nous présenterons ensuite la théorie néo-institutionnelle comme socle explicatif des causalités entre la gouvernance et la performance (1.2). Ces éléments nous conduiront à proposer un modèle de recherche des effets de la gouvernance sur le processus de création de valeur d'une politique publique (1.3).

### **1.1 - Vers une approche de la gouvernance de la performance**

Pour faire face aux limites des approches traditionnelles de la gestion de la performance dans le secteur public, un modèle intitulé « gouvernance des performances », suscite un « *intérêt croissant de la part des chercheurs* » en mettant l'accent sur les programmes ou politiques inter-agences, intersectoriels et multi-niveaux, plutôt que sur un organisme particulier (Halligan, 2006 ; Talbot, 2010). Cette gouvernance est connue sous le nom de gouvernance collaborative (Ansell et Gash, 2008 ; Emerson et al., 2012) ou encore de gouvernance des valeurs publiques et de collaboration intersectorielle (Crosby et Bryson, 2010 ; Bryson et al, 2014). Ce modèle présente un double intérêt. D'une part, sur les conditions contextuelles qui favorisent de tels processus (Christensen et Lægreid, 2007b) et d'autre part, sur le rôle (exemples : leadership, coordination, contrôle, etc.) qu'une organisation peut jouer dans le développement d'un territoire local (macro), la mise en œuvre d'une politique publique (méso) ou la prestation d'un service public (micro).

Lier la gouvernance à la performance implique donc d'élargir la vision de la gestion de la performance dans le secteur public bien au-delà de la

perspective traditionnelle de l'administration publique produisant des résultats de service public comme étant simplement le résultat d'une « boîte noire ». Cette approche combine différentes écoles de pensée qui rapprochent la gouvernance et la performance. La performance comme logique de production se réfère à la capacité d'une organisation à transformer ses ressources en résultats et effets sur un environnement. Dans un cadre plus complet, cela suggère ici une consommation d'intrants qui va induire une quantité d'outputs et in fine des résultats et effets (Pollitt et Bouckaert, 2004). Il est donc nécessaire de mesurer les résultats et les effets d'une politique, mais aussi d'examiner comment la coordination de différentes organisations affecte la réalisation des objectifs prévus. Boyne (2002) souligne les progrès réalisés pour remédier aux limites des mesures d'efficacité technique en les intégrant aux mesures d'efficacité allocative. Ainsi, l'articulation de multiples acteurs à différents niveaux décisionnels et de coopération a fait émerger le concept de gouvernance (Pagès et Pélissier 2000).

Alors que dans le management public la gouvernance se réfère aux pratiques d'action et leur pertinence, en sciences politiques elle « traduit la reconfiguration de l'action publique, l'émergence de nouveaux modes d'intervention et la transformation de modalités de l'action publique » (Holec et Brunet-Jolivald 2000 In Leloup et al. 2005). Cette vision révèle la présence d'acteurs multiples (acteurs privés et publics, associations, citoyens, etc.) participant à la définition et la mise en œuvre de l'action publique pour laquelle l'interaction, la collaboration et la négociation entre acteurs « est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose dans le contexte actuel — et reconnu — d'incertitude des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes » (Leloup et al. 2005).

Plusieurs chercheurs ont apporté des éclairages quant à la définition de la gouvernance territoriale. Gilly et al. (2004) la définit comme un « processus d'articulation \_ dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement » (In GILLY et al. 2005). Les auteurs considèrent ces dispositifs comme des repères utiles à la coordination entre acteurs. Cela confère une « architecture dynamique de la gouvernance territoriale ». Les acteurs ont une proximité géographique qui favorise leur insertion au sein des réseaux territoriaux. Ce mécanisme permet la définition d'une stratégie permettant une large régulation spatiale et sectorielle qui contribue à délimiter la tension entre le local et le global (GILLY et al. 2005).

Pour Pasquier et al. (2007), la gouvernance territoriale va recouvrir « *l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnées par la hiérarchie* ». Cet ensemble correspond à une construction, une gestion ou encore une représentation de territoires pour l'environnement interne et externe.

Une recherche menée par Leloup et al. (2005) tente de spécifier la gouvernance territoriale « *comme processus de coordination des acteurs, notamment publics, mais aussi de construction de la territorialité et d'appropriation des ressources* ». Deux formes de proximité ressortent de cette forme de gouvernance : une proximité géographique et une institutionnelle des acteurs.

Par ces travaux, Pecqueur (2004) met en perspective les enjeux de cette gouvernance quant à l'action publique territoriale entre *l'Etat et les acteurs individuels*.

Dans cette perspective, Rey-Valette et al. (2011) soutiennent que « *la gouvernance territoriale est un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour d'enjeux territorialisés. Elle vise la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires.* »

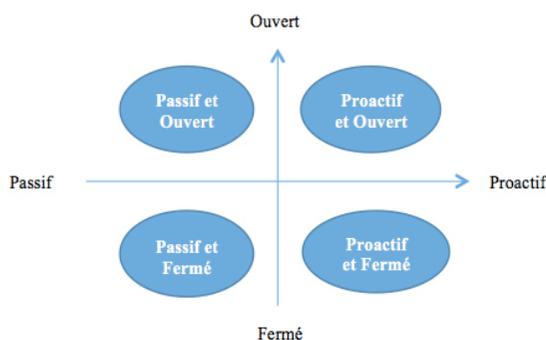
Les travaux menés successivement par Baldé et al. (2014) et Carassus et Baldé (2020) proposent une grille de lecture de la gouvernance locale. Sur la base de travaux théoriques antérieurs (Beauregard et al. 2006 ; Charreaux 2011 In Baldé et al. 2014), les auteurs soutiennent que cette gouvernance intègre une logique multidimensionnelle mêlant des dimensions stratégique, structurelle, relationnelle, décisionnelle et informationnelle. De manière synthétique, nous présentons les éléments clés exposés par les auteurs de l'étude pour chacune des dimensions :

- La dimension stratégique considère des critères d'orientations générales de l'organisation publique autour d'un projet (objet, nature, modalités de construction et de mise en œuvre du projet). Ils reprennent les propos de Charreaux (2011) pour qui « *l'adoption d'un choix stratégique erroné peut entraîner a priori une performance déficiente.* »

- La dimension structurelle retient des critères liés à l'organisation de la structure administrative et politique de l'établissement public, la localisation des pouvoirs, des responsabilités, ainsi que les lieux de cohabitation et de partage du pouvoir entre les politiques et les personnels administratifs.
- La dimension relationnelle : s'appuie sur des critères de « *concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs intervenant sur un territoire pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général (Le Gales 2006).* »
- La dimension décisionnelle se focalise quant à elle sur le processus de prise de décision l'intégration des parties prenantes dans ce dernier pour lequel il est nécessaire de « *se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel qui préside l'action locale (Le Gales 2006.)* »
- La dimension informationnelle considère des critères liés « *aux mécanismes et outils permettant d'accroître la transparence de la prise de décision politique et de l'action publique en général, tant en interne qu'en externe.* »

De ces travaux émane une typologie de la gouvernance selon deux axes : un axe qualifiant une gouvernance « passive à proactive » mobilisant les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle ; un axe déterminant une gouvernance « fermée à ouverte » reliant les dimensions décisionnelle et informationnelle. Cette typologie définit quatre formes de gouvernance : passive – ouverte ; passive – fermée ; proactive – ouverte ; proactive – fermée (illustration 1).

### **Illustration 1 - Les quatre modèles théoriques de la gouvernance intercommunale**



Source : Carassus et Balde (2020)

Les auteurs retiennent la définition de Le Gales (2006) pour lequel « *la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination*

*d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement* ». Par cette définition les critères de synergie et de coordination entre acteurs sont retenus. Cette coordination territoriale est vectrice de création de valeur (Leloup et al. 2005 ; Colletis et Pecqueur 2005 ; Torre 2010 ; Maillefert 2017) où « *la création de valeur exige la coopération organisée de multiples corps de métiers (...) les compétences requises ne sont pas individuelles mais collectives au sens d'organisationnelles* » (Lorino, 2003).

## **1.2 - La théorie néo-institutionnelle comme socle pour analyser les effets d'un pluralisme institutionnel dans l'évaluation d'une politique multi acteurs**

La théorie néo-institutionnelle tend à étudier les institutions et leur rôle dans la régulation des comportements humains. Cette théorie s'appuie sur les travaux de l'école institutionnaliste du début du XX<sup>ème</sup> siècle tout en intégrant également de nouvelles perspectives. Différents travaux ont contribué à développer et éclairer la théorie néo-institutionnelle. Parmi eux, nous pouvons citer les travaux de Veblen et al. (1997) qui soulignent le rôle des institutions dans la régulation des comportements économiques et sociaux. Aussi, les travaux de North (1990) proposent une approche évolutionniste des institutions. L'auteur considère que ces institutions émergent et se transforment en réponse aux changements de son environnement économique et social. Il souligne également l'importance des contrats pour l'efficacité économique ainsi que les coûts de transaction associés à la mise en place d'institutions.

Cette théorie considère que les institutions (règles, normes, valeurs, etc.) ont une influence considérable sur le comportement des individus et des groupes. Ces institutions peuvent être formelles (lois) ou informelles (normes sociales). Elles sont considérées comme des éléments fondamentaux de la vie en société et de l'organisation des activités économiques et politiques. Les chercheurs en théorie néo-institutionnelle s'intéressent à la façon dont les institutions émergent, se transforment et se maintiennent au fil du temps, ainsi qu'à leur impact sur les comportements individuels et collectifs. Ils s'intéressent également aux interactions entre les institutions et leur environnement, ainsi qu'aux processus de diffusion des institutions à travers les frontières nationales. La théorie néo-institutionnelle permet de mieux comprendre des phénomènes sociaux et économiques, tels la gouvernance et la construction des politiques publiques. Les institutions façonnent les comportements individuels et collectifs dans une organisation. Par conséquent, la qualité de la gouvernance, qui est un aspect clé de

l'institutionnalisation, peut avoir un impact significatif sur la performance publique. Ici, l'influence de la gouvernance sur la performance publique peut se traduire de différentes formes. Tout d'abord, une « bonne gouvernance » peut stimuler l'engagement et la motivation des acteurs publics, ce qui peut se traduire par une meilleure performance. Aussi, une gouvernance efficace peut faciliter la coordination des activités entre les différents acteurs de l'organisation, ce qui peut améliorer l'efficacité et l'efficience de la prestation de services publics. Enfin, une gouvernance transparente et responsable peut renforcer la confiance du public dans l'organisation, ce qui peut conduire à une meilleure perception de la performance publique.

Dans une sphère multi-organisationnelle, l'efficacité des résultats obtenus ne peut être créée que par des groupes de performance multi-acteurs. Les travaux de Uusikylä et Valovirta (2007) soutiennent que l'une des raisons des performances insatisfaisantes est la portée limitée et étroite des modèles de gestion des performances appliqués dans la plupart des pays de l'OCDE. Les objectifs de performance sont normalement fixés du point de vue d'une seule organisation, ce qui n'est pas suffisant compte tenu de la nature complexe des problèmes sociétaux auxquels sont confrontés les organismes publics. Le fait de cibler la performance d'une seule unité et de maximiser l'intérêt personnel d'une organisation produit des résultats sous-optimaux plutôt que des impacts positifs pour la société dans son ensemble. Un cadre multi-organisationnel nécessite de mettre l'accent sur la compréhension des politiques engagés et des résultats attendus. Il est essentiel de s'interroger sur les résultats produits et les effets attendus. Cette étape renforce l'apprentissage politique et organisationnel en vue d'améliorer la stratégie et, en définitive, l'efficacité des mesures prises. Pour ce faire, la stratégie doit être flexible et une vision doit être partagée par les parties prenantes. Cette vision doit refléter des objectifs politiques plus larges, des besoins sociétaux et la répartition des responsabilités entre les différents acteurs du réseau de partenaires. En parallèle, des objectifs plus spécifiques pour les organisations individuelles peuvent être définis. Une logique d'intervention doit être définie, sur laquelle la mesure des performances doit être basée. Pour finir, les auteurs considèrent que dans une sphère d'efficacité multi-organisationnelle, la fixation des objectifs devrait prendre la forme d'une discussion stratégique et impliquer un ensemble pertinent d'acteurs publics, semi-publics et non gouvernementaux. La formulation de la stratégie peut être grandement facilitée par la cartographie cognitive de l'intention stratégique. Elle devrait déboucher

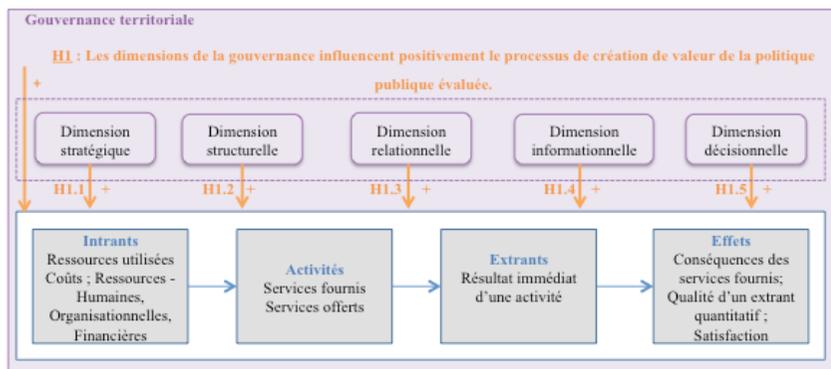
sur des visions stratégiques convaincantes et une répartition claire des responsabilités entre les partenaires.

Finalement, la théorie néo-institutionnelle offre un cadre d'analyse pour comprendre comment la gouvernance peut influencer la performance publique, en mettant en évidence le rôle des institutions dans la régulation du comportement des acteurs gouvernementaux et dans la formation des politiques publiques. Elle suggère que la qualité de la gouvernance peut avoir un impact significatif sur la performance publique, et que la compréhension de cette relation est essentielle pour améliorer la qualité de la gouvernance et la performance publique. En somme les travaux portant sur cette théorie confèrent aux chercheurs une compréhension approfondie de la façon dont les institutions de gouvernance peuvent influencer la performance publique.

### 1.3 - La proposition d'un modèle de recherche centré sur l'influence du processus de la valeur sur la performance publique

Nous concluons cette partie théorique par la présentation d'un modèle et d'hypothèses de recherche. Ces éléments, dans une approche intégrative et incrémentale, mettent en exergue la problématique générale de cette communication - « Comment le processus de création de valeur est influencé par la gouvernance territoriale ? » - dans la perspective d'études empiriques permettant de l'éprouver. La proposition d'un modèle de recherche (cf. Illustration 2) tend, dans une vision opérationnelle et scientifique, à éclaircir les phénomènes sociaux des organisations publiques afin de transmettre aux gestionnaires publics les moyens de comprendre et d'agir sur les réalités (WACHEUX, 1996).

#### Illustration 2 - Modèle de recherche



Source : Auteurs

Ce modèle de recherche fait l'objet d'une élaboration incrémentale, fondée à partir de la revue de littérature. Les relations entre les dimensions de la gouvernance et leurs effets sur le processus de création de valeur de la politique évaluée se fondent sur une hypothèse générale et cinq sous-hypothèses. La première hypothèse (H1) suggère la capacité de la gouvernance territoriale à impacter le processus de création de valeur. Les sous-hypothèses (H1.1 à H1.5) qualifient les critères des dimensions de gouvernance ayant un effet sur la performance publique.

À partir de ce modèle, nous générons des hypothèses de recherche (cf. Illustration 3) mêlant une approche descriptive par la spécificité des dimensions de la chaîne de valeur (H1) et, une approche explicative et exploratoire des relations entre les dimensions de cette chaîne et leurs effets du processus de création de valeur sur la performance (H2.1 à H2.5).

#### Illustration 3 - Hypothèses de recherche

H.1 : Les dimensions de la gouvernance influencent positivement le processus de création de valeur d'une politique publique.
H1.1. La dimension stratégique influence positivement le processus de création de valeur de la politique évaluée.
H1.2. La dimension structurelle influence positivement le processus de création de valeur de la politique évaluée.
H1.3. La dimension relationnelle influence positivement le processus de création de valeur de la politique évaluée.
H1.4. La dimension informationnelle influence positivement le processus de création de valeur de la politique évaluée.
H1.5. La dimension décisionnelle influence positivement le processus de création de valeur de la politique évaluée.

Source : Auteurs

Cet ensemble d'hypothèses, conçues à partir de cette première partie théorique relative à la mesure de la performance par l'analyse de la chaîne de valeur d'un programme/d'une action publique, fondent notre modèle de recherche. Pour Wacheux (1996), ces hypothèses instaurent « *les soubassements, les fondations préliminaires de ce qui est à démontrer ou à vérifier sur le terrain. C'est une base avancée de ce que l'on cherche à prouver. C'est la formulation pro-forma de conclusions que l'on compte tirer et que l'on va s'efforcer de justifier et de démontrer méthodiquement et systématiquement* ».

La proposition d'un cadre d'étude centré sur l'analyse de la chaîne de valeur d'une politique publique, synthétisé par le biais d'un modèle de recherche, permet dans un second temps, de tester le réalisme empirique de ce modèle et des hypothèses afférentes par la mobilisation d'approches quantitative et qualitative.

## **2 - METHODOLOGIE**

Notre travail exploratoire mené dans un Fonds public étatique (2.1) débute par la collecte de données qualitatives reposant sur une étude de cas pour laquelle des entretiens semi-directifs ont été mobilisés (2.2). Puis, nous traitons les données collectées au moyen de codages (2.3).

### **2.1 - Présentation du terrain d'étude**

L'objet d'étude de cette communication est un Fond public étatique. Sa finalité est la réponse à une problématique socio-économique : l'insertion et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire, ici la fonction publique (Annexe 1). Cette réponse implique des résultats en termes d'accès et de maintien dans l'emploi, avec pour effet de réduire le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) et d'augmenter la satisfaction des usagers des services publics déployés.

La politique du handicap et de l'emploi en France est une politique qui repose sur un principe de droit commun. L'État a mis en place un certain nombre de mesures (plan de santé au travail ; formation ; maison de l'emploi ; etc.) visant à valoriser les potentialités de chacun notamment en mettant en œuvre des principes de lutte contre la discrimination à l'emploi. Il adopte une gouvernance qui repose une stratégie régionale pour l'emploi élaborée par lui-même et coordonnée au sein du CREFOP (Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle). Pour accompagner la politique et la coopération entre acteurs, l'Etat, en lien avec les partenaires du service public de l'emploi et les acteurs du champ du handicap, de la santé et de l'insertion, a instauré un plan régional d'insertion pour les travailleurs handicapés (PRITH). Les PRITH assure et organise le pilotage de la politique sur le territoire régional. Il doit favoriser la coordination et les échanges entre acteurs spécialisés et de droit commun autour de trois champs d'intervention : la formation professionnelle, l'accès et le maintien dans l'emploi et la sensibilisation des employeurs. Le Fond intervient en complémentarité des dispositifs de droit commun. Outre cette fonction de compensation du handicap, il a vocation à accompagner les parties prenantes dans la mise en œuvre de la politique mais aussi à favoriser les

échanges et la coordination des acteurs. Le Fond s'appuie sur des acteurs publics et privés pour mener l'action publique.

En 2016, le Fond a souhaité engager, à l'échelle nationale, une démarche d'évaluation ex-post de la performance de sa politique afin de mesurer les effets que celle-ci a pu produire sur les personnes en situation de handicap. C'est dans ce cadre qu'une recherche intervention s'est construite. Une recherche exploratoire a été mobilisée pour comprendre l'influence de la gouvernance territoriale sur le processus de création de valeur. Une étude de cas, soutenue par des entretiens semi-directifs, a été menée au sein de deux régions françaises. Ici, l'étude de cas, à partir d'une contextualisation des phénomènes observés sur le terrain (Yin 2009), explore en profondeur les inconsistances apparentes entre le discours et les pratiques (Thomson 2007). Deux régions ont été sélectionnées par le commanditaire. Par soucis de confidentialité des données, nous attribuons les appellations suivantes : Région A (RA) et Région B (RB). Le choix de ces régions a été motivé par la proximité géographique avec les chercheurs et l'avancement comparable de ces deux régions quant à leurs modes de gouvernance autour de la politique évaluée.

Cette démarche vise à d'une part à comprendre les modalités de gouvernance des acteurs qui participent à la mise en œuvre de la politique. D'autre part, à proposer des éléments d'aide à la décision ainsi que des outils de pilotage adaptés aux spécificités de cette politique.

## **2.2 - Collecte des données**

Trente entretiens semi-directifs ont été réalisés en 2019 (Annexe 2). Tous les entretiens ont duré en général entre une et deux heures. Par souci d'anonymat, ces derniers n'ont pas pu être enregistré par dictaphone. Une prise de note a été établie afin de retranscrire les discours dans leur intégralité.

Un guide d'entretien a été administré aux acteurs publics rencontrés. Il s'appuie sur une grille issue : (i) des travaux de Carassus et Baldé (2015, 2020) portant sur la qualification de la gouvernance publique. ; (ii) complétée<sup>1</sup> par grille avec les travaux de Brulot (2009, 2014) qui

---

<sup>1</sup> L'imbrication des construits théorique susmentionnée repose sur l'intégration de la *caractérisation des acteurs selon leurs attributs* à la dimension structurelle et la *coordination entre acteurs* à la dimension relationnelle. Cela complémentarité permet d'approfondir les dimensions structurelles et relationnelles quant à la caractérisation et la synergie des acteurs.

s'appuie sur la théorie des parties prenantes de Mitchell et al. (1997). Ces travaux permettent de caractériser les acteurs selon leurs attributs (pouvoir, légitimité, intérêt). Cette caractérisation amène à une analyse de la gouvernance de la politique pour identifier d'éventuels dysfonctionnements. Aussi, ils permettent de mettre en évidence une analyse des coordinations entre acteurs sur la base de quatre critères (l'implication ; l'importance de la relation ; l'intensité de la relation ; la qualité de la relation). Ces critères aboutissent à une analyse critique des acteurs impliqués dans la gouvernance de la politique.

### **2.3 - Traitement des données**

Diverses méthodes de traitement des données issues des instruments de collecte qualitative ont été mobilisées. Nous présenterons successivement le traitement des données globales, la spécificité de traitement des données liées à la caractérisation des acteurs selon leurs attributs, puis celle relative à la coordination entre acteurs.

- *Traitement des données globales*

Les données recueillies ont été codées pour aboutir à des mots clés ou des courtes phrases synthétiques (Miles et Huberman 1994, p. 56). De ce codage ont émergé les dimensions clés en lien direct avec les thèmes du guide d'entretien (Annexe 3) fondé sur la littérature académique (Easterby-Smith et al. 2008, p. 73). L'analyse horizontale de la grille organisée par thématique souligne les raisonnements dominants émanant des discours. Cette technique permet au chercheur de relever des éléments de réponses liées aux questionnements de la recherche par l'identification et l'organisation en sous-catégories des discours recueillis (Miles et Huberman 1994, p. 57).

Une échelle de notation entre 1 et 5 a été déterminée pour noter chaque dimension de la gouvernance (Annexe 4). Par cette étape, une représentation tétra classe est produite pour caractériser la gouvernance selon les axes « passif -> proactive » et « fermé -> ouvert » de chaque acteur et au global par régions.

- *Spécificité du traitement de données relative à la caractérisation des acteurs selon leurs attributs*

Pour caractériser les acteurs selon leurs attributs, trois étapes se succèdent : une définition des attributs possédés par chacun des acteurs identifiés, un croisement de ces attributs et, un classement en huit catégories d'acteurs ayant des rôles ressentis (Annexes 4 et 5). Cela

---

permet de déterminer une typologie des acteurs selon le nombre et la qualité des attributs qu'ils possèdent : une graduation selon une intensité en cinq points « ++ / + / = / - / -- » a été déterminée par les auteurs. Ces étapes permettent d'obtenir une représentation sous forme de diagramme logique.

Le codage et le traitement des données relatif à cette spécificité ont été réalisés au moyen de dispositifs collectifs avec d'autres chercheurs pour lequel un consensus a été trouvé. Cela permet d'éviter tout biais et risque de circularité.

- *Spécificité du traitement de données relative à la représentation de la coordination entre acteurs*

Pour réaliser la cartographie des interactions des parties prenantes, les informations nécessaires pour représenter la coordination entre acteurs prennent la forme de tableaux dont un extrait est présenté en annexe 6. Les tableaux de recueil de données permettent de retrouver, pour chaque acteur interrogé, l'interaction, l'implication, l'importance, l'intensité et la qualité de la relation qu'il entretient avec chaque acteur qu'il mobilise dans le cadre de la politique évaluée (Annexe 7).

Le codage et le traitement des données relatif à cette spécificité ont été réalisés à partir d'une grille fermée. Ce sont directement les personnes interrogées qui ont répondu.

### **3 - RESULTATS**

Cette section est consacrée à la présentation des résultats issus de l'étude de cas. L'analyse de l'hypothèse 1 de recherche passe par une vérification successive des sous-hypothèses H1.1 à H1.5. Les résultats afférents à chacune de ces sous-hypothèses seront présentés successivement (3.1 à 3.5).

#### **3.1 - Une dimension stratégique centrée sur un projet stratégique amoindri par une faible lisibilité de l'offre de services et des acteurs et de leurs actions**

Au niveau stratégique, l'ensemble des acteurs a défini un projet stratégique autour de la politique du handicap et de l'emploi. Il faut noter que ces projets s'inscrivent majoritairement soit dans le cadre des compétences des acteurs, soit dans le cadre des conventions de partenariats signées avec le Fond. Dans ce sens, les conventions de partenariats apparaissent être un outil efficace pour le FIPHFP, car elles permettent de cadrer la politique du handicap et de l'emploi autour d'un projet stratégique défini et commun.

Le processus de mise en œuvre est décrit et s'appuie sur des processus interpersonnels et inter-organisationnels. De manière concomitante, des outils de pilotage et d'évaluation des actions menées sont mis en place par toutes les parties prenantes.

En revanche, bien que l'offre de service pour favoriser l'insertion et le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap soit riche et complète, les acteurs interviewés soulignent une lisibilité faible de cette dernière.

*« L'offre de service est illisible, incompréhensible, mobilisable par défaut, elle a besoin d'une réorganisation, mais toute clarification fera perdre certaines responsabilités à des acteurs. »*

*« L'offre de service manque de lisibilité et certaines mesures sont pour certaines situations inadaptées et pour d'autres superflues. Il faut arrêter de fournir la boîte à outils (dispositifs existants : PRITH, PRST, PRAFQPH, etc.) et la rendre plus lisible. »*

L'adéquation entre l'offre de services et la réponse aux besoins de la population cible est jugée forte car elle permet de couvrir l'ensemble des besoins, mais modérée par méconnaissance des acteurs et de leurs actions.

*« Les échanges de pratiques transversales sont parfois complexes. Il faudrait clarifier les rôles de chacun. »*

*« Il y a une redondance des acteurs : on ne s'est pas trop à qui s'adresser et on a du mal à repérer les acteurs. »*

Le PRITH (Plan régional d'insertion pour les travailleurs handicapés) assurant et organisant le pilotage de la politique du handicap et de l'emploi sur le territoire régional, doit permettre de favoriser la coordination et les échanges entre acteurs institutionnels. Or, les acteurs interrogés évoquent trois points majeurs qui amoindrissent son efficacité, à savoir :

L'absence de prise en compte de l'agrandissement des régions qui impose d'harmoniser, voire d'engager de nouveaux travaux à l'échelle des nouvelles régions, le territoire étant plus vaste et plus large.

*« L'étendue du territoire, la partage de bout en bout sont des points de faiblesse. Ce n'est pas parce qu'une décision est prise au niveau régional que celle-ci sera appliquée au niveau départemental. »*

*« Il peut y avoir des variations par territoire. La communication peut être compliquée sur les 12 départements. »*

Une multitude d'acteurs qui interagissent avec leur champ de compétences, ceci rendant un travail entre acteurs complexe.

*« Nous ne sommes pas assez spécifique, nous sommes trop noyés dans un plan d'action tentaculaire et trop ambitieux. Il faudrait peut-être revoir les axes de travail afin d'être plus pragmatique. On ne suit pas certaines missions car elles peuvent être parfois trop loin de notre offre de service et de notre compétence. »*

L'outil en lui-même peut s'avérer complexe dans son application et couvre un spectre parfois trop large, ceci pouvant le rendre contre-productif pour une vision concrète de l'action publique.

*« Le risque est que dans un environnement hyper mouvant, même pour des acteurs très convaincu ou impliqué, les personnes handicapées soient oubliées. »*

*« Il y a un danger que le droit commun oublie la personne handicapée. La fusion des régions a engendré une perte d'expertise et de compétence »*

Encadré : Validation partielle de la sous-hypothèse H1.1

Ces résultats nous amènent à mettre en exergue des critères de la dimension stratégique, à savoir :

- une définition d'un projet stratégique ;
- une contractualisation des partenariats ;
- une faible lisibilité de l'offre de service ;
- une faible lisibilité des acteurs et de leurs actions ;
- une efficacité amoindrie du PRITH.

Ces critères ont une influence positive ou négative sur la chaîne de valeur de la politique.

Il en résulte que la dimension stratégique influence le chaîne de valeur de la politique. Cependant cette influence varie en fonction des critères qui la constituent. La sous-hypothèse H1.1 est validée partiellement.

### **3.2 - Une dimension structurelle centrée sur les acteurs et leurs attributs**

Sur la base des travaux de Brulot et al. (2014), la caractérisation des acteurs selon leurs attributs (pouvoir, légitimité, intérêt) permet d'obtenir une typologie des parties prenantes sous forme de diagramme logique (Annexe 8).

Il apparaît ici que le Fond, ainsi que l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués dans la politique se situe dans la catégorie « acteur pivot » justifiant pleinement leurs rôles d'acteurs pilotes. Le positionnement de la mission locale, de la CNSA et de la MDPH en tant qu'acteurs pivots peut être discuté. En effet, Il est pertinent de retrouver ces trois institutions en tant que porteur de projet. Or, l'enquête de terrain souligne deux points :

La CNSA et la MDPH ne sont pas identifiées au sein du système de gouvernance du PRITH. Les MDPH dépendent en effet d'instances départementales et non régionales. L'absence de structure régionale peut alors rendre complexe un travail cohérent et en cohésion. Cela laisse supposer l'absence des MDPH dans les instances de gouvernances stratégiques.

Les Missions locales ont un faible impact dans l'insertion des jeunes en situation de handicap au sein de la sphère publique. Elles sont présentes dans la politique globale d'insertion des jeunes. Toutefois, pour la politique du handicap et de l'emploi, ce ne sont pas des interlocuteurs directs. Leur présence sur les aspects de gouvernance est ainsi réduite.

En revanche, le rectorat, la MSA et le RSI qui sont identifiés dans le système de gouvernance au sein du PRITH, sont positionnés en tant qu'acteur relais et non acteur pivot. Ces trois institutions apparaissent disposées d'un pouvoir amoindri en comparaison avec les acteurs pivots.

Les organismes de formation (ANFH, OPCA, CNFPT, GRETA, etc.), les prestataires externes types Prestataires d'appui spécifique et les organismes de placement spécifique (OPS) sont, quant à eux, identifiés en tant qu'acteurs mobilisables. Tandis que les employeurs publics et privés, les CDG, les associations et fédérations du champ du handicap, les partenaires sociaux, les CFA – Universités – Grandes Écoles et, les établissements et services sociaux et médico-sociaux, sont eux positionnés en tant qu'acteurs relais.

Enfin, nous retrouvons l'Etat en tant qu'acteur structurant. Ce positionnement est sous tendu par le rôle crucial du gouvernement dans les décisions et orientations de la politique du handicap et de l'emploi.

In fine, le mode d'organisation privilégié pour mettre en œuvre la politique est défini par les acteurs comme coopérative et partenariale.

Quelques verbatims éclairent nos propos :

*« Le travail entre les acteurs institutionnels est assez fluide, il y a beaucoup d'échanges, un partage des informations fort. »*

*« Ce travail est concerté et nous permet de travailler ensemble. Cela permet d'être cohérent. On est relais les uns des autres. »*

*« Cela a été travaillé par les acteurs institutionnels historiques. On établit une note de cadrage régional pour expliquer comment travailler ; en termes de portage politique cela rend les choses plus efficaces. »*

*« On travaille ensemble à la fois de manière spontanée (échange régulier) et régulier. On est d'accord entre acteurs institutionnels sur le rôle que le droit commun doit avoir sur la personne en situation de handicap, la responsabilité inclusive des personnes en situation de handicap. »*

*« On évite de fonctionner en silo. Nous avons une volonté de décloisonner et travailler en proximité. Le partenariat est aussi une affaire de personne (disponibilité, compromis, point d'équilibre). »*

**Encadré : Validation partielle de la sous-hypothèse H1.2**

Ces résultats nous amènent à mettre en exergue des critères de la dimension structurelle, à savoir :

- l'absence de certains acteurs pivots dans le système de gouvernance semble avoir un impact sur la performance de la politique ;
- les Missions locales, caractérisés comme des acteurs pilotes, ont une faible performance dans l'insertion des jeunes en situation de handicap au sein de la sphère publique ;
- un mode d'organisation coopératif et partenariale.

Ces critères ont une influence positive ou négative sur la chaîne de valeur de la politique.

Il en résulte que la dimension stratégique influence la chaîne de valeur de la politique. Cependant cette influence varie en fonction des critères qui la constituent. La sous-hypothèse H1.2 est validée partiellement.

### **3.3 - Une dimension relationnelle appréhendant la stratégie des jeux d'acteurs**

La mise en œuvre de la politique du handicap et de l'emploi repose sur une action collective mobilisant divers acteurs. Ici, le travail en réseau et partenarial traduit la capacité des acteurs mobilisés à faire avancer la réflexion et les pratiques autour de la politique du handicap et de l'emploi.

*« La force est la logique de réseau ; de voir que nous ne sommes pas seul à être confrontés aux mêmes difficultés ou réussites ; l'apport de ressources sur les échanges des pratiques. »*

*« Nous avons un bon réseau que nous avons construit seul et aujourd'hui on commence à avoir les fruits de notre travail. La communication est notre point fort. »*

L'analyse des jeux d'acteurs au sein des régions Occitanie et Nouvelle Aquitaine nous indique ainsi une dynamique des coordinations à la fois intense et importante. La comparaison des intensités des relations aux importances des relations n'indique pas de point de vigilance. En effet, la différence entre ces deux items est le plus souvent nulle, ce qui implique que dans l'intérêt de l'acteur interviewé, les interactions qu'il a avec chaque acteur mobilisé sont aussi importantes qu'intenses dans la relation qui les amène à coopérer. D'ailleurs, la densification des partenariats et du réseau apparaît s'intensifier au fil des maillages et des besoins. En revanche, le positionnement des acteurs reste hétérogène. Ce dernier suppose un impact fort de la distance géographique.

*« La distance géographique est un élément non négligeable, je pense notamment au handicap, à l'adaptation aux personnes et aux métiers. »*

*« Cette adaptabilité peut être complexe. Je pense ici aux établissements très gros qui sont confrontés à des démarches plus lourdes, une méconnaissance de perspective d'avenir et un dialogue qui peut être complexe. »*

*« Les faiblesses sont territoriales, on a une offre non homogène. La modalité de réponses au regard des injections des institutionnels c'est de trouver un palliatif pour répondre à l'inclusion. »*

De plus, les coopérations entre acteurs laissent entrevoir des territoires de réseaux départementaux, voire locaux. Cette coopération semble alors émaner de l'acteur demandeur qui va activer son réseau au fil des besoins. Cela semble faire écho avec une notion de microcosme coopératif pouvant rendre difficile l'articulation entre la gouvernance régionale et celle départementale voire locale. Enfin, les acteurs apparaissent majoritairement avoir une implication forte dans la politique. La qualité de coordination entre ces derniers est globalement bonne.

Au global, la modélisation des relations entre les parties prenantes montre une multitude d'acteurs publics et privés qui interagissent de manière transversale. Il ressort de ce constat deux points de vigilances :

- une multiplicité d'acteurs dont les rôles de chacun doit être source de complémentarité et non en concurrence ;
- un processus de concertation et coopération autour de la politique du handicap et de l'emploi pouvant rendre complexe la transversalité entre acteurs.

Les constats antérieurs sous-tendent ainsi qu'il existe une cohérence entre les intérêts et les enjeux des acteurs qui participent à la mise en œuvre de la politique du handicap et de l'emploi. En revanche, la représentation des jeux d'acteurs autour de la politique du handicap et de l'emploi au sein des régions A et B met en lumière des territoires de réseaux départementaux voire locaux.

Encadré : Validation partielle de la sous-hypothèse H1.3

Ces résultats nous amènent à mettre en exergue des critères de la dimension relationnelle, à savoir :

- une moindre complémentarité entre acteurs ;
- une transversalité relative entre acteurs ;
- une hétérogénéité de l'offre de service territoriale impactant l'équité de la réponse aux besoins des personnes cibles ;
- une coordination intense et importante entre acteurs ;
- un travail en réseau.

Ces critères ont une influence positive ou négative sur la chaîne de valeur de la politique.

Il en résulte que la dimension relationnelle influence la chaîne de valeur de la politique. Cependant cette influence varie en fonction des critères qui la constituent. La sous-hypothèse H1.3 est validée partiellement.

### **3.4 - Une dimension informationnelle intégrant une communication ouverte et une transparence de l'information**

Au niveau informationnel, les parties prenantes diffusent des rapports d'activités annuels en adéquation avec les missions qui leurs sont confiées. Outre cette communication externe, des échanges entre acteurs sont favorisés par les outils pilotage mobilisés : les acteurs institutionnels échangent dans le cadre du PRITH ; les employeurs publics échangent dans le cadre des Handi-Pactes. Aussi, la communication est double : formelle dans les instances de régulation et informelle dans la mise en œuvre quotidienne de l'action publique.

De plus, les acteurs interrogés soulignent que la coopération entre eux favorise la dimension informationnelle par une transparence de

l'information, une communication ouverte et un échange de bonnes pratiques.

*« L'échange d'information est facilitée. Il y a une réactivité et une proximité entre acteurs ainsi que des entretiens tripartites qui permettent un meilleur accompagnement. »*

*« Il y a une volonté d'avoir un discours transparent. C'est important si on veut réussir quelque chose »*

*« La coopération entre acteurs que nous avons construit permet d'entretenir la richesse et la particularité de notre territoire ainsi que le partage de bonnes pratiques. »*

*« Il y a une convergence politique ainsi qu'une bonne qualité des échanges avec tous les acteurs institutionnels. C'est un levier considérable. »*

En revanche, les acteurs évoquent une absence de système d'information commun (S.I.C.) permettant de mutualiser les données produites par chacun. Bien que ces données soient transmises de façon informelle, il peut y avoir un risque de « données isolées » avec des informations provenant de différents canaux non unifiées. Or, ceci peut nuire à la performance de la politique. Il est alors nécessaire de développer une concertation pour que toutes les personnes qui manipulent les données parlent bien de la même chose et que, leurs exploitations soient pertinentes et cohérentes.

#### Encadré : Validation partielle de la sous-hypothèse H1.4

Ces résultats nous amènent à mettre en exergue des critères de la dimension informationnelle, à savoir :

- une communication à la fois double (formelle et informelle) et ouverte ;
- une transparence de l'information ;
- un échange de bonnes pratiques ;
- une absence de S.I.C.

Ces critères ont une influence positive ou négative sur la chaîne de valeur de la politique.

Il en résulte que la dimension informationnelle influence la chaîne de valeur de la politique. Cependant cette influence varie en fonction des critères qui la constituent. La sous-hypothèse H1.4 est validée partiellement.

### **3.5 - Une dimension décisionnelle centrée sur la prise de décisions des acteurs**

Au niveau décisionnel, deux points sont soulevés. Tout d'abord, le pouvoir de décision reste confiné au sein des instances politiques internes. Les acteurs interrogés agissent en autonomie dans leur prise de décision et leur prise de position au sein des partenariats. Ensuite, un consensus est recherché.

*« Il y a une véritable volonté partagée qui se traduit opérationnellement, ce n'est pas qu'une vue d'esprit. »*

*« Il y a une volonté d'agir et d'agir ensemble. Il y a également une forte mobilisation et une forte cohésion des acteurs institutionnels. »*

*« Les forces reposent sur le fait d'avoir des objectifs communs, de pouvoir mobiliser les moyens aux vues de ces objectifs mais qui viennent conforter nos objectifs individuels. »*

Dans ce sens, des instances de régulation ont été mises en place dans la gouvernance de la politique sous forme de comités de pilotage – de suivi – restreint ou encore d'instance paritaire.

Les échanges relatifs à la dimension structurelle permettent de souligner que le FIPHFP ainsi que l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués dans la politique (AGEFIPH ; ARS ; DIRECCTE ; etc.) jouent pleinement leurs rôles d'acteurs pilotes. Dans ce jeu d'acteurs, on remarque que la présence du FIPHFP, à travers le DTH, a un poids non négligeable dans la coopération et la coordination entre acteurs et ceux, malgré le fait de faire face à des acteurs institutionnels souvent en plus grand nombre. Cela évoque ici les ressources humaines mises à disposition pour la politique d'une manière générale. A travers ce point, il est question d'affirmer que vis à vis des acteurs institutionnels rencontrés, le DTH par son niveau de leadership, a une influence sur la qualité de la dimension décisionnelle. De ce fait, les acteurs interrogés soulignent un point de vigilance quant au portage politique qui peut parfois être mis à mal :

*« Il est nécessaire d'accompagner la montée en charge des acteurs ainsi que l'environnement qui gravite autour. »*

*« Nous avons nos propres emplois du temps, nous ne pouvons pas nous voir autant que l'on voudrait. Cela suscite des interrogations : quelle est la part de l'humain la dedans ? S'il y a un changement, n'y aurait pas impact sur la synergie ? »*

*« La question du portage est une faiblesse qui fait que s'il n'y a pas un portage fort la politique peut s'essouffler. »*

Se pose alors la question de la mobilisation des individus suffisante en nombre et en énergie. L'impact humain a ici un poids important sur le portage politique. Comme cela a été évoqué lors des entretiens, il est nécessaire de s'interroger sur l'impact de la synergie entre acteurs s'il y a un changement organisationnel. La question des moyens humains et la disponibilité de chacun peuvent en effet rendre difficile le travail commun. Il y a alors un risque d'essoufflement non négligeable malgré des acteurs fortement mobilisés et mobilisables.

Encadré : Validation partielle de la sous-hypothèse H1.5

Ces résultats nous amènent à mettre en exergue des critères de la dimension décisionnelle, à savoir :

- un processus de prise de décision éclairé ;
- l'existence d'instances de régulation ;
- un portage politique parfois mis à mal ;
- le Délégué territorial au handicap.

Ces critères ont une influence positive ou négative sur la chaîne de valeur de la politique.

Il en résulte que la dimension informationnelle influence la chaîne de valeur de la politique. Cependant cette influence varie en fonction des critères qui la constituent. La sous-hypothèse H1.5 est validée partiellement.

#### **4 - DISCUSSION DES RESULTATS DE L'ETUDE QUALITATIVE : VERS UNE GOUVERNANCE PROACTIVE ET OUVERTE POUR UN MEILLEUR PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE**

Les résultats rapportés précédemment ont permis de démontrer l'existence d'une influence de la gouvernance territoriale sur le processus de création de valeur de la politique évaluée. La vérification de cette dernière est passée par un processus d'analyse de chaque dimension de la gouvernance (sous-hypothèses H1.1 à H1.5).

La discussion qui va suivre abordera dans un premier temps la caractérisation de la gouvernance évaluée comme étant passive et ouverte (4.1). S'en suivra, une analyse qualitative du processus de création de la valeur pour laquelle une clarification de l'offre de service doit être entreprise afin de mieux piloter la politique évaluée (4.2). Enfin, nous

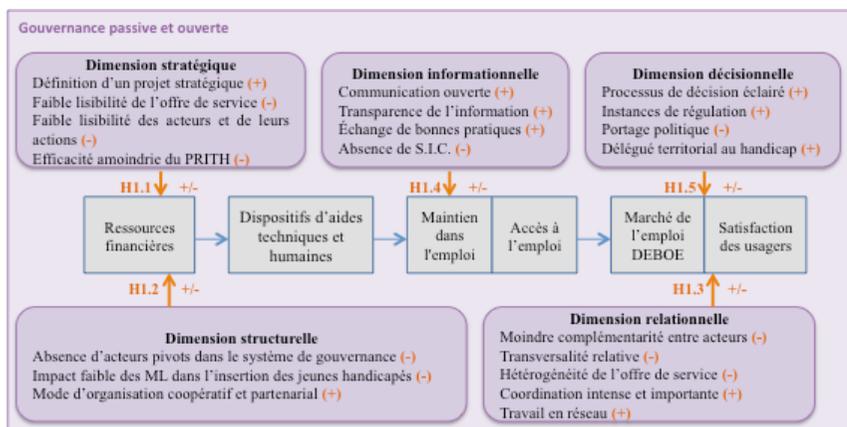
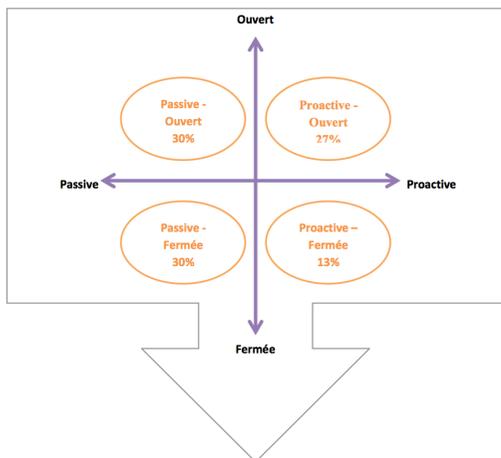
montrons les effets de la stratégie d'acteurs sur la performance de la politique publique (4.3).

#### **4.1 - Une nécessaire amélioration de la gouvernance passive et ouverte**

Par l'approche qualitative mobilisée, il a été mis en évidence, pour chacune des dimensions de la gouvernance, des critères qui influencent positivement ou négativement le processus de création de valeur de la politique évaluée. Partant de ces résultats, sur la base des travaux de Baldé et al. (2014), nous avons caractérisé la gouvernance de la politique du handicap et de l'emploi, puis de manière spécifique chacune des régions analysées. Cela permet d'analyser les points de divergences et/ou de convergence entre les deux régions étudiées.

Tout d'abord, l'analyse des modes de gouvernance de la politique (cf. Illustration 4) fait ressortir trois idées majeures. Premièrement, une hétérogénéité des pratiques de gouvernance est constatée. Notons d'ailleurs qu'il y a un équilibre entre les types de gouvernance passive. Deuxièmement, l'étude ne fait pas ressortir un mode de gouvernance dominant. Si l'on regarde les extrémités de cadrans, on constate que lorsque 30% des acteurs interrogés adoptent une gouvernance « passive et ouverte » seulement 13% des répondants s'appuient sur une gouvernance « proactive et fermée ». Enfin, 57 % des répondants mobilisent une gouvernance qualifiée d'ouverte. Ce résultat est sans surprise et soutient les propos de Drevet (2017) qui considère que « *la nature même de l'action publique doit favoriser une gouvernance fondée sur l'ouverture aux multiples parties prenantes* » malgré la complexité qu'elle suscite.

#### **Illustration 4 - Une caractérisation hétérogène de la gouvernance de la politique du handicap et de l'emploi**



Source : Auteurs

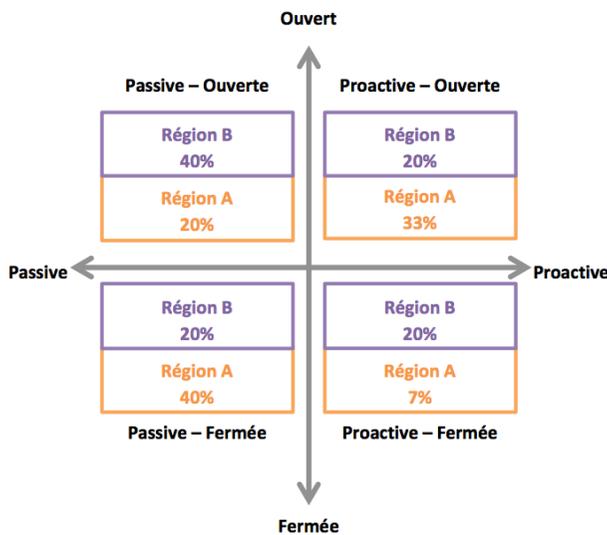
Plus spécifiquement, il ressort de l'analyse des modes de gouvernance au sein des régions A et B (cf. Illustration 5) :

- Une hétérogénéité des pratiques de gouvernances avec un certain équilibre constaté pour la région B.
- L'étude fait ressortir un mode de gouvernance dominant pour chacune des régions, à savoir : une gouvernance passive et ouverte pour la région B ; une gouvernance passive et fermée pour la région A.
- La gouvernance est qualifiée d'ouverte pour les deux régions avec une ouverture plus forte au sein de la région B. Ce constat est marqué par la perception d'une proximité et d'une coordination entre acteurs institutionnels plus fortes au sein de cette région. Cette complémentarité perçue et affirmée, ainsi que

cette volonté partagée par les acteurs ne semblent pouvoir qu'impacter positivement la politique du handicap et de l'emploi.

Globalement, les résultats soulignent le caractère passif et ouvert de la gouvernance de la politique du handicap et de l'emploi. Cette caractérisation peut amoindrir l'impact sociétal de la politique. Des actions correctrices sont à mettre en œuvre afin que le Fond et ses partenaires pilotent de manière plus efficace et efficiente la politique publique (Bance et al. 2016).

**Illustration 5 - Caractérisation de la gouvernance des régions RA et RB**



Source : Auteurs

**4.2 - Une nécessaire clarification de l'offre de service pour un meilleur pilotage de la politique publique**

La politique du handicap et de l'emploi pilotée par le FIPHFP sous-tend un principe de subsidiarité pouvant ainsi permettre à chaque acteur d'intervenir à son niveau de compétence. Ceci dans le but de retrouver une certaine lisibilité et cohérence de l'offre de service. Dans ce sens, Duran (2001) rappelle que « (...) les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité, elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique. » Il y a donc un intérêt majeur en faveur de la personne en situation de handicap qui pourrait, par le biais d'un référent unique,

bénéficier d'une réponse la plus adaptée à ses besoins. Or, les résultats font état d'une opacité de l'offre de service du fait d'une faible lisibilité de l'offre, des acteurs et de leurs actions. L'adéquation entre l'offre de services et la réponse aux besoins est jugée forte car l'offre d'intervention du FIPHFP couvre globalement l'ensemble des besoins pour insérer et maintenir en poste des personnes en situation de handicap. En revanche, la méconnaissance des acteurs et de leurs actions agit sur la temporalité et la fluidité de l'action. Ces critères suggèrent une vision incomplète des leviers à activer pour améliorer l'insertion puis les conditions de travail de la population cible. L'illustration des missions locales montre bien l'influence négative de l'opacité de l'offre de service. Les missions locales rencontrées font état de leur faible impact dans l'insertion des jeunes en situation de handicap dans la fonction publique. Cette influence négative est justifiée par une absence d'interaction avec la sphère publique et une méconnaissance des dispositifs déployés par le Fond.

Les répondants évoquent une multiplicité d'acteurs au sein de la politique. Cela apparaît être une richesse à la disposition des personnes en situation de handicap. Une logique inter institutionnelle et interpersonnelle est annoncée par les gestionnaires publics et privés (Kettl 2002 In Stoker 2006, p.41). Pourtant, il faut souligner la complexité de cette politique qui repose sur des individus qui agissent aussi dans leur propre contexte institutionnel qu'ils contribuent à améliorer. Il y a là deux dimensions qui s'entrecroisent : l'acteur lui-même et l'action collective dans laquelle il s'inscrit. Les acteurs institutionnels et opérationnels se retrouvent alors à la fois avec des objectifs individuels et collectifs à atteindre (Brullot et al., 2014). Ce réseau peut « *faire face au problème de la production conjointe de plusieurs organismes produisant un ou plusieurs éléments d'un même service* » (Provan et Milward, 2001). Il y a ici un intérêt à clarifier les objectifs de chacun afin que ces derniers agissent en complémentarité les uns des autres et non en concurrence. En effet, cette multitude d'acteurs ne doit pas être perçue comme une redondance d'acteurs, mais bien comme une mutualisation des compétences et des connaissances des acteurs du réseau. Cela permettra ainsi d'impulser une politique répondant à des exigences de proximité, d'effectivité et d'assouvissement des besoins des personnes cibles.

Les acteurs institutionnels de la politique du handicap et de l'emploi ont accru leur volonté d'agir de manière commune et concertée afin que chacun cesse de travailler de manière isolée. Cela sous-tend une action coordonnée et collaborative. Ce contexte appelle un *dé silotage* visant à limiter les blocs organisationnels ou techniques pouvant exister, souvent étanche. Ce fonctionnement devrait permettre de favoriser l'articulation

entre tous les acteurs. Un principe de base régit ici : une bonne coopération et un accès au droit commun avec une logique de spécialisation, en ayant un accès à l'offre et aux outils. Malgré une volonté de cesser de travailler en silo, les acteurs s'accordent à souligner qu'il est parfois complexe de travailler en transversalité. La multitude d'acteurs qui travaillent sur la politique du FIPHFP, avec chacun ses compétences et expertises, peut en effet déborder sur les actions d'autres acteurs et rendre complexe cette notion de transversalité. Il y a un intérêt à clarifier les attendus pour chacun des acteurs. Cette moindre transversalité peut être également expliquée d'une part par un processus de concertation autour de la politique qui émane d'abord d'un travail interne à la structure concernée et d'autre part, par l'absence d'un système d'information commun. L'outil s'avère pourtant utile pour articuler et faire converger les acteurs entre eux. Stoker (2006) rappelle que « *des canaux de communication efficaces sont essentiels pour obtenir de nombreux résultats sociaux et économiques* » (p.48).

#### **4.3 - Les effets de la stratégie d'acteurs sur la performance de la politique publique**

Par une approche socio dynamique, une analyse des stratégies d'acteurs permet de mettre en évidence la coordination entre acteurs et les effets sur la politique évaluée. Dans ce sens, Degenne et Forsé (2004) rappelle que « *l'analyse de réseau n'est pas une fin en soi mais le moyen d'une analyse structurale dont le but est de montrer en quoi la forme du réseau a une incidence sur le phénomène analysé, tout en étant le résultat des interactions qui y ont cours.* »

Tout d'abord, les résultats obtenus mettent en exergue une articulation de la stratégie du territoire régional vers territoire départemental parfois mis à mal ; une stratégie des actions fixée au niveau régional, alors que le déploiement de celle-ci ainsi que les outils liés, s'opèrent au niveau départemental. *La pluralité des dispositifs* portés par le Fond public « *génère des besoins de coordination régionale et d'articulation entre les échelles d'actions multiples, entre global et local* » (Rey-Valette et al. 2011).

Aussi, les répondants évoquent pour compléter les éléments précédant une offre de service hétérogène au sein d'une région. Des variations par département sont soulevées. Cela a pour incidence une iniquité dans le déploiement de l'offre de service malgré l'égalité de traitement couverte par le catalogue des interventions du FIPHFP. Cette notion d'iniquité renvoie au travaux de Stocker (2006) portant sur « *la gestion de la valeur publique : un nouveau récit pour la gouvernance en réseau* » où la notion

d'équité dans l'offre de service est soutenue. Le paradigme de la valeur publique repose sur un mécanisme de consultation et de partage associé à la gouvernance en réseau. La gestion de cette valeur suggère une nouvelle façon pour les gestionnaires publics d'atteindre une efficacité, une responsabilité et une équité dans la conduite de l'offre de service pour l'intérêt public. L'auteur soutient l'intérêt d'encadrer la production des services par *une éthique du service public dans une approche ouverte et de partenariat*. « *Il n'y a pas une éthique du secteur public spécifique, mais il y a un esprit de service public* » pour lequel les valeurs éthiques et d'engagements doivent être partagées par tous les acteurs du réseau (*ibid.*).

Enfin, la mobilisation d'un PRITH s'avère amoindrie dans sa vision stratégique par une complexité de l'outil dans son application ; un plan d'action jugé parfois trop large du fait des spécificités de chaque territoire local ; un plan d'action régional qui ne couvre pas l'ensemble du territoire au vu de l'agrandissement des régions. Des travaux de territorialisation de la stratégie doivent être entrepris pour formaliser cette dernière par territoire concerné. Il est nécessaire « *d'aligner stratégie et opérations* » (Mazouz et Rochet 2005). Dans ce cadre, il existe aussi un intérêt à produire une analyse du degré de pertinence de la stratégie définie avec les besoins locaux. Des propositions concertées peuvent émerger pour faciliter l'accès et le maintien dans l'emploi de la population concernée.

#### **4.4 – Les recommandations managériales**

Des contributions managériales pour améliorer la gouvernance territoriale de la politique du handicap et de l'emploi sont proposées. L'analyse, conduite sur deux régions, permet de dégager des pistes d'améliorations pour poursuivre les efforts de mutualisation multipartite de la politique. Ces préconisations sont les suivantes :

Redéfinir les rôles et missions des partenaires pour une meilleure complémentarité entre acteurs et rendre plus lisible l'offre de service, les acteurs et leurs actions.

Déployer un système d'information commun pour mutualiser les données produites par les parties prenantes : Pour pallier à l'absence du système d'information commun (S.I.C.), il est nécessaire de développer une concertation pour que toutes les personnes qui manipulent les données parlent bien de la même chose et que, leurs exploitations soient pertinentes et cohérentes. Cela permettra notamment d'articuler et de

faire converger les acteurs favorisant la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi autour d'un S.I.C.

Lancer une concertation au niveau national de l'offre de services, sur les plans stratégiques et opérationnels, avec toutes les parties prenantes institutionnelles, notamment celles sur l'échelle locale.

Développer une plateforme d'emploi accompagnée regroupant les territoires – régionaux – départementaux – locaux – identifiés par les acteurs médico-sociaux et les acteurs de l'emploi.

Mettre en place un guichet unique pour répondre rapidement et efficacement aux besoins des personnes en situation de handicap : Aussi, La mise en place d'un guichet unique pourrait être une solution efficace pour apporter rapidement les réponses adéquates aux besoins des personnes en situation de handicap. Les « expériences usagers » peuvent permettre de produire des logigrammes pour faciliter l'orientation des usagers vers les bons interlocuteurs.

Produire une analyse du degré de la pertinence de la stratégie définie avec les besoins locaux : les plans d'actions élaborés avec les parties prenantes et notamment les employeurs publics permettent bien d'offrir un service égal, mais dans le déploiement de l'offre il y a un intérêt à produire une analyse de ce type pour que cela soit équitable.

Accompagner les Missions locales dans l'insertion des jeunes en situation de handicap.

Tous ces éléments sont ainsi à la disposition du Fond pour améliorer de manière continue et dynamique sa politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique.

## **CONCLUSION**

Cette communication cherchait à comprendre comment le processus de création valeur pouvait influencer la performance d'une politique publique multi acteurs. Pour répondre à cette problématique, une étude de cas a été menée au sein de deux régions françaises. Par l'approche qualitative mobilisée, nous mettons en évidence une performance nuancée par la nature de la gouvernance territoriale à savoir une gouvernance passive et ouverte. Des critères ayant un effet négatif sur le processus de création de valeur de la politique et in fine sur la performance de la politique ont été mis en exergue.

Cette recherche a pour intérêt scientifique l'étude du lien entre la gouvernance territoriale et la performance publique suscitant un nombre

limité de travaux empiriques en management public. En effet, la plupart des travaux qui étudie ce lien ont été mené dans le secteur privé (Bocquet et al., 2009). Ce travail apporte un éclairage complémentaire à la compréhension de ce lien dans un contexte public. Il analyse les critères des dimensions de la gouvernance qui ont une influence positive ou négative sur le processus de création de valeur de la politique publique évaluée. Par ce déploiement, nous montrons d'une part que la performance d'une politique peut être influencée par des pratiques de gouvernance et d'autre part, que le modèle peut s'intégrer dans un ensemble cohérent pour analyser la gouvernance territoriale multi acteurs. Ainsi, l'analyse des liens entre la gouvernance et la performance d'une politique publique met en exergue un lien avec la création de valeur. Cette valeur créée présuppose une coordination territoriale des acteurs (Leloup et al., 2005 ; Colletis et Pecqueur, 2005 ; Torre, 2010 ; Maillefert, 2017).

La méthodologie appliquée présente l'intérêt d'avoir procédé à une imbrication de divers construits théoriques (Baldé et al. 2014 ; Brulot et al. 2014) pour analyser l'influence de la gouvernance sur le processus de création de valeur d'une politique publique. Cette imbrication apporte de nouveaux critères aux dimensions de la gouvernance susceptible d'influencer la performance. Cela permet « *une recherche approfondie de nouvelles méthodes et stratégies de pilotage* » (Kooiman, 1993 ; Rhodes, 1996). L'adaptation de ces modèles à un nouveau terrain d'étude confère aux gestionnaires publiques un outil de gestion pour analyser les liens entre la gouvernance et la performance.

Enfin, de manière générale, ce travail de recherche amène à proposer des recommandations pratiques aux organisations publiques qui souhaitent améliorer l'éthique de leurs services publics. Dans ce sens, Aldridge et Stoker (2002) émettent des préconisations à destination des prestataires de services publics en vue d'améliorer l'éthique de leur service :

- Adopter « *une culture de la performance* » qui assurera « *une culture de service durable et l'amélioration continue.* »
- S'engager « *à rendre des comptes* » pour une transparence de l'action publique.
- Une capacité à soutenir l'accès universel. La reconnaissance d'une responsabilité spéciale pour soutenir les droits de tous les usagers des services dans un environnement où leur choix de service est limité.
- Mettre en place « *des pratiques d'emploi responsables.* »
- « (...) *travailler en partenariat avec d'autres à travers les secteurs publics, privé et bénévole.* » Les auteurs rappellent le

bien fondé d'un travail collaboratif qui permet d'apporter une réponse aux besoins des individus.

### **BIBLIOGRAPHIE**

Aldridge, R., & Stoker, G. (2002). *Advancing a new public service ethos*. London: New Local Government Network.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Balde K., 2014. Contribution à la caractérisation de la gouvernance intercommunale : modélisation et analyse des pratiques françaises, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Pau.

Bance, P., Bauby, P., & Rey, N. (2016). L'Agence des participations de l'État et le groupe Caisse des Dépôts: vers une gouvernance stratégique de l'État sur les entreprises publiques?.

Beauregard et al. 2006

Bocquet, R., & Mothe, C. (2009). Gouvernance et performance des pôles de PME. *Revue française de gestion*, 10(190), 101-122.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). Comparing performance across public sectors. In *Performance information in the public sector* (pp. 72-93). Palgrave Macmillan, London.

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

Boyne GA (2002) Concepts and Indicators of Local Authority Performance. *Public Money & Management*. 22(2) : 17-24.

Brullot S., 2009, Mise en œuvre de projets territoriaux d'écologie industrielle en France : vers un outil méthodologique d'aide à la décision, Thèse de doctorat en aménagement, UTT, Troyes.

Brullot, S., Maillfert, M., & Joubert, J. (2014). Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, 5(1).

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.

Carassus, D. & Balde, K. (2015, April). Définition et caractérisation de la gouvernance locale. In Les Mercredis de l'INET, Modèles locaux de gouvernance: entre coopération et coordination.

Carassus, D., & Baldé, K. (2020). Analyse de la gouvernance publique locale: proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française. Finance Contrôle Stratégie, (NS-7).

Christensen, T., & Lægreid, P. (2017). *Transcending new public management*. London: Taylor & Francis.

Colletis, G., & Pecqueur, B. (2005). Révélation de ressources spécifiques et coordination située. *Économie et institutions*, (6-7), 51-74.

Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The leadership quarterly*, 21(2), 211-230.

Degenne, A., & Forsé, M. (2004). Les réseaux sociaux (Vol. 2). Paris: Armand Colin. In Rey-Valette, H., Chia, E., Mathe, S., Michel, L., Nougaredes, B., Soulard, C. T., ... & Guiheneuf, P. Y. (2014). Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 16(1), 65-89.

Dreveton, B. (2017). L'optimisation des ressources et des moyens des organisations de l'État. Les préalables à la performance visée par le déploiement de la GPR.

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

Duran, P., (2001). « Action publique, action politique », in J.P. Leresche (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, Paris, pp. 369-389.

Easterby-Smith, M., Thorpe, R., Jackson, P., & Lowe, A. (2008). *Management research*, 3rd éd., SAGE

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

Gilly, J., & Wallet, F. (2005). Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5, 699.

Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System. In Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.

Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.

Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?. *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.

Lorino, P. (2003). *Méthodes et pratiques de la performance: le pilotage par les processus et les compétences*. Ed. d'organisation.

Maillefert, M., & Robert, I. (2017). Nouveaux modèles économiques et création de valeur territoriale autour de l'économie circulaire, de l'économie de la fonctionnalité et de l'écologie industrielle. *Revue DEconomie Regionale Urbaine*, (5), 905-934.

Mazouz, B., & Rochet, C. (2005). De la gestion par résultats et de son institutionnalisation: quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises. *TÉLEscope Revue d'analyse comparée en administration publique*, 12(3), 69-85.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage

North D (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge

OCDE (2009). *Mesurer l'activité gouvernementale*. Paris : Éditions OCDE.

Pagès, D., & Pélissier, N. (2000). *Territoires sous influence tome 1* (p. 335). l'Harmattan.

Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2007). *La « gouvernance territoriale » : théories, pratiques et discours*.

Pecqueur, B. (2004). Territoire et gouvernance: quel outil pertinent pour le développement?. A. Ferguène, Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud, 27-48.

Pollit, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414-423.

Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press.

Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guiheneuf P.-Y., Michel L., Nougaredes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S., Cunnac M., Mathe S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouheze N., Laurent A., Suita L.A., Bertrand J., Dieudonne C., Champorigaud A., 2011. Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires © Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier.

Rey-Valette et al. 2014

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.

Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.

Thomson, R. (2007). The qualitative longitudinal case history : Practical, methodological and ethical reflections. *Social Policy and Society*, 6(4), 571-582.

Torre, A. (2010). Jalons pour une analyse dynamique des Proximités. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, (3), 409-437.

Uusikylä, P., & Valovirta, V. (2007). Three spheres of performance governance: spanning the boundaries from single-organization focus towards a partnership network. *Evaluation*, 13(4), 399-419.

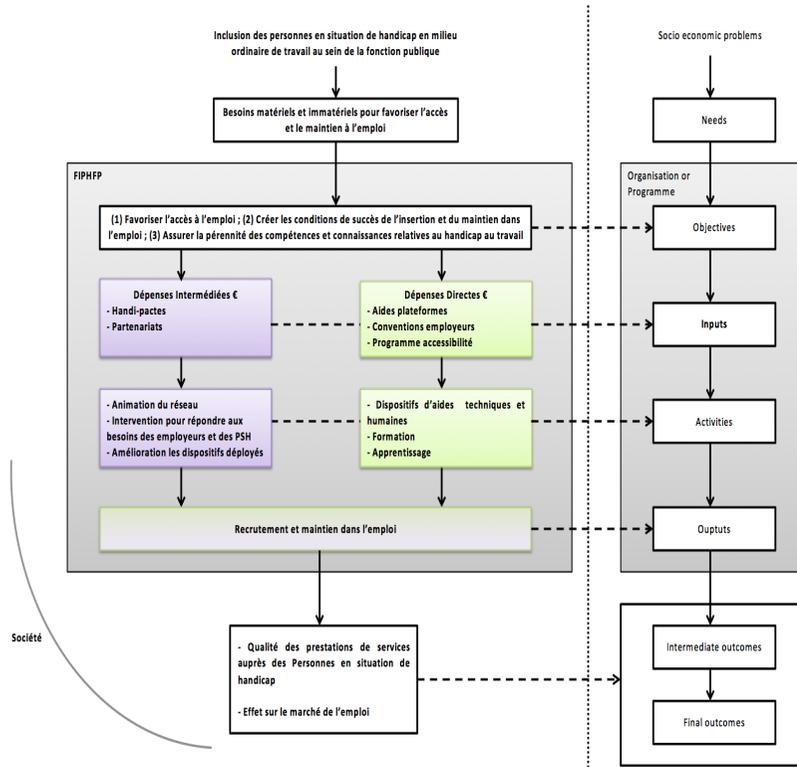
Veblen, T., Commons, J., & Mitchell, W. (1997). INSTITUTIONAL ECONOMIC THEORY: THE OLD VERSUS THE NEW. Why

Economists Disagree: An Introduction to the Alternative Schools of Thought, 155.

Wacheux, F. (1996). Méthodes qualitatives et recherche en gestion, Economica, Paris.

Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (Vol. 5). Sage.

## Annexe 1 - Contribution sociétale du FIPHFP et de ses partenaires dans l’insertion et le maintien dans l’emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique



Source : Auteurs

## Annexe 2 - Présentation de l'échantillon – Étude de cas

Structures	Fonction	Régions
ARS	Inspectrice de l'action sanitaire et sociale - Unité Personnes Handicapées	Région A
DIRECCTE	Chargé de mission – Unité IJTH	
Pôle Emploi	Chargé de partenariat régional	
FIPHFP	Délégué Territoriale au Handicap	
AGEFIPH	Délégué régional	
FHF	Référents Handicap Mutualisés	
CNFPT	Directrice Adjointe chargée des Ressources	
Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	Référent insertion professionnelle	
Centre hospitalier (CH)	Correspondante Handicap	
Centre hospitalier universitaire (CHU)	Responsable Secteur Absentéisme – Psychologue du travail, Chargée de maintien dans l'emploi – Référents handicap	
Conseil départemental (CD)	Ingénieur Prévention	
Agglomération	Responsable du service prévention santé qualité de vie au travail	
Mission locale (ML)	Chargée de Thématique Alternance et Santé	
Centre de gestion (CDG)	Responsable du Pôle Emploi Concours et Correspondante Handicap	
Cap emploi	Responsable Pôle Relations aux Employeurs	
ARS	Chargée de mission régionale et référent en matière de la politique du handicap	Région B
Pôle emploi	Directeur SRESE	
DIRECCTE	Inspecteur du travail en charge des politiques du handicap	
AGEFIPH	Délégué régional	
Coordinatrice PRITH	Chef de projet régional du PRITH	
FIPHFP	Déleguée Territorial au Handicap	
Centre hospitalier universitaire (CHU)	Référent Handicap	
Centre hospitalier (CH)	Responsable de la Cellule carrière et statut	
Cap Emploi	Responsable Pôle Relations aux Employeurs	
Association Trisomie 21	Chargé de développement régional emploi et responsable du dispositif Assistant Parcours de Vie	
Conseil départemental (CD)	Responsable du Service Prévention et Qualité de Vie au Travail	
Mission locale	Conseillère	
Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	Référent insertion professionnelle	

Agglomération	Chargée de mission handicap	
Centre de gestion (CDG)	Directeur général adjoint - Référent Handicap	

*Source : Auteurs*

### Annexe 3 - Grille de codage thématique – Étude de cas

	Dimensions	Sous-dimensions	Critères
Gouvernance territoriale	Gouvernance stratégique	Projet stratégique  Pilotage	Définition d'un projet stratégique ; déclinaison du projet sur le territoire ; détermination d'objectifs ; adéquation entre offre de services et réponse aux besoins ; lisibilité de l'offre de service. Outils de pilotage et d'évaluation
	Gouvernance structurelle	Caractérisation des acteurs  Nature de l'organisation interne	Attributs : pouvoir, légitimité, intérêt ; acteurs : en réserves, structurants, mobilisables, pivots, ressources, relais, demandeurs, en retraits. Bureaucratique / cloisonné ; coopératif / partenarial ; déconcentré / décentralisé
	Gouvernance décisionnelle	Nature du processus de prise de décision Nature de l'allocation des moyens humains	Autonomie, responsabilisation, implication. Détermination de l'allocation des moyens.
	Gouvernance informationnelle	Qualité de l'information	Modalités de communication : formelle, informelle ; qualité de l'information ; canaux de diffusion de l'information.
	Gouvernance relationnelle	Travail en réseau  Synergie/coordination entre acteurs (nature des relations)	Modalités : Transparence de l'information, communication ouverte, échange de bonnes pratiques. Intensité de la relation, implication de la relation, qualité de la relation, importance de la relation.

Source : Auteurs

**Annexe 4 – Exemple d’une grille de notation des axes « passif -> proactive » et « fermé -> ouvert » des dimensions de la gouvernance territoriale – Région B**

Structures	Gouvernance territoriale				
	Passive -> Proactive			Fermée -> Ouverte	
	Stratégique	Structurelle	Relationnelle	Décisionnelle	Informationnelle
MDPH	3	3	4	3	4
Agglomération	3	2	4	3	4
Mission locale	2	2	3	2	3
ARS	4	4	3	3	3
Pôle emploi	4	4	3	4	4
FIPHP	4	4	4	4	4
CHU	3	4	3	3	3
Cap emploi	4	4	4	2	4
Association Trisomie 21	3	4	4	3	3
Conseil départemental	3	4	3	3	3
AGEFIPH	4	4	3	4	4
DIRECCTE	3	4	3	4	4
Coordinatrice PRITH	3	3	4	4	4
Centre de gestion	3	2	4	4	4
Centre hospitalier	3	2	3	3	4
Moyenne	3,27	3,33	3,47	2,93	3,53

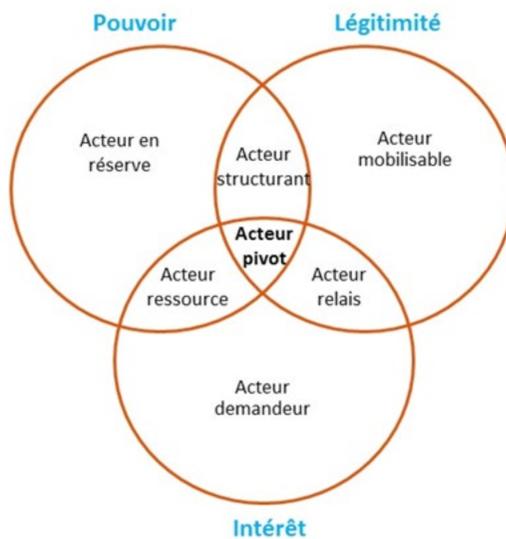
*Source : Auteurs*

#### Annexe 4 - Catégorie d'acteurs selon leurs attributs

Catégorie d'acteurs	Attributs	Rôle ressenti
Acteur pivot	Pouvoir, légitimité et intérêt	Portage Coordination
Acteur relais	Légitimité et intérêt	Portage et coordination
Acteur ressource	Pouvoir et légitimité	Portage Coordination
Acteur mobilisable	Légitimité	Portage
Acteur demandeur	Intérêt	Coordination (en soutien)
Acteur structurant	Pouvoir et légitimité	/
Acteur en réserve	Pouvoir	/
Acteur en retrait	aucun attribut	/

Source : Auteurs

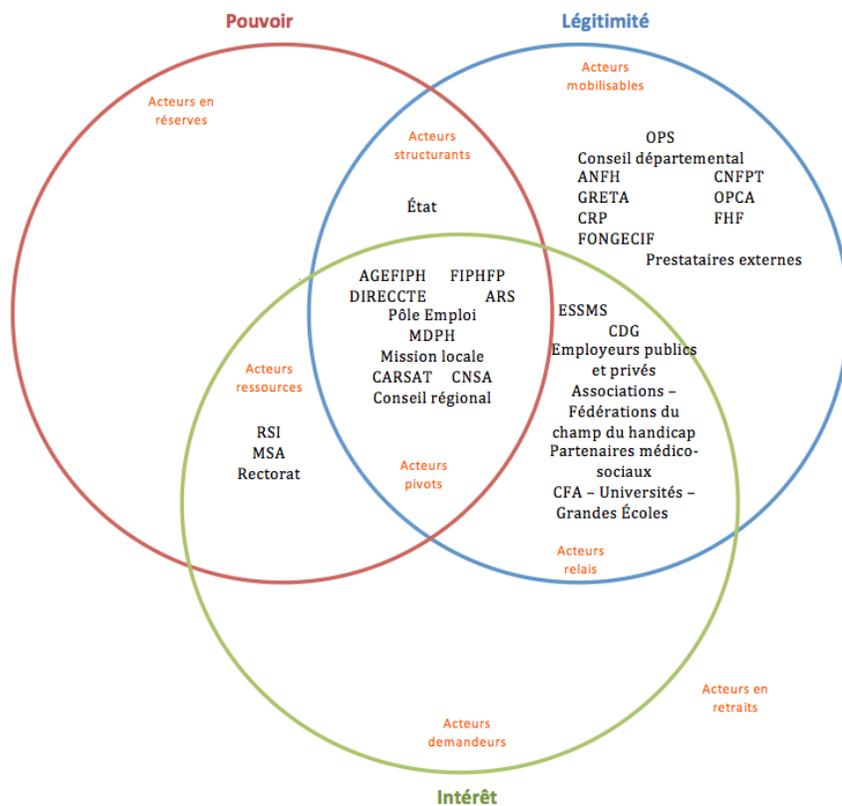
#### Annexe 5 - Représentation de la caractérisation des acteurs selon leurs attributs



Source : Fiche ECLAIRA, CIRIDD (2017)



**Annexe 8** - Représentation de la caractérisation des acteurs selon leurs attributs pour la politique du handicap et de l'emploi



Source : Auteurs