

Construire l'évaluation d'un réseau de tiers-lieux : le cas du dispositif « Initiatives Télécentres »

STAIMS 2 : Tiers-lieux : les nouveaux lieux de l'innovation ?

Résumé

Deux orientations semblent se dégager dans l'étude des espaces collaboratifs de travail, qu'il s'agisse de tiers-lieux, espaces de coworking, ou télécentres. La première a pour objet d'analyser l'émergence de nouvelles pratiques de travail, et les relations entre parties prenantes dans la structuration, la gouvernance et l'animation de ces espaces. La seconde orientation met l'accent sur les effets induits de ces espaces sur les territoires où ils sont implantés, que cela soit sous l'angle de l'innovation, de l'attractivité économique, ou bien encore du développement durable. Cette communication se situe à la frontière entre ces deux approches, en proposant une analyse de la démarche d'évaluation d'un réseau de tiers-lieux en cours de construction. Elle s'appuie sur un début de recherche-intervention menée auprès d'une association loi 1901 accompagnant la création de tiers-lieux sous forme de télécentres sur un territoire. A la demande faite par cet acteur d'un outil permettant de procéder à une évaluation de la performance des télécentres, nous répondons par la proposition de développement d'un tableau de bord visant à réconcilier la diversité des objectifs poursuivis par les différentes parties prenantes, en l'articulant par une démarche de type balanced scorecard. En nous centrant sur un acteur à la fois en position de « chef de file » dans le développement du réseau, et pour autant dénué de véritable pouvoir décisionnel sur les parties prenantes, nous mettons en évidence un triple intérêt de l'instrumentation de gestion dans le pilotage de la performance. A des fins de communication externe, l'existence d'une évaluation permet de rendre visible l'intérêt des télécentres et d'élargir le réseau à de nouveaux partenaires susceptibles de le renforcer. Ensuite, pour l'acteur accompagnateur du développement des tiers-lieux sur le territoire, elle permet d'asseoir la légitimité de son action auprès de l'ensemble des parties prenantes. Enfin, pour les membres du réseau associés dans la mise en place des télécentres, elle contribue à la définition d'objectifs communs.

Mots-clés

Tiers-lieu, évaluation, tableau de bord, télécentre, territoire

Introduction

Le tiers-lieu, en tant qu'espace intermédiaire entre sphère publique et sphère privée, travail et domicile, a été défini par Oldenburg (1991) comme un second « chez-soi » (« home away from home ») qui prolonge le domicile dans l'espace public, lieu ludique empreint de convivialité. Pourtant, aujourd'hui, c'est l'aspect professionnel qui retient l'attention. Lieux innovants, correspondant aux nouveaux modes de vie et plus particulièrement ceux de la jeune génération, la génération Y, ils se développent, sous forme d'espaces de coworking, essentiellement pour les professions libérales, les indépendants ou les salariés de très petites entreprises, à la recherche d'autonomie tout en gardant des relations sociales et professionnelles intenses. Mais ces lieux intéressent aussi de plus en plus les collectivités territoriales, qui y voient un levier de développement économique de leurs territoires. Celles-ci cherchent alors à favoriser, parfois à financer, la création de télécentres, espaces dédiés au télétravail offrant différents services. Rentrant en conséquence dans le cadre de politiques publiques, ces lieux doivent alors faire l'objet d'une évaluation. Or, en tant que concept nouveau (les tiers-lieux ne se développent réellement que depuis 2008 en France), on ne dispose que de peu de recul sur le fonctionnement ou la performance de ces lieux. D'ailleurs la notion même de performance reste à définir car, au vu de la multiplicité des parties prenantes (collectivités territoriales à plusieurs niveaux, gestionnaires de télécentres, usagers, entreprises, population locale...), il n'est pas certain que tous partagent les mêmes objectifs. De plus en tant que simples financeurs, les pouvoirs publics n'ont pas nécessairement la légitimité nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre une telle évaluation.

Ce problème est plus généralement lié au pilotage des organisations « en réseau » qui s'inscrivent dans le cadre de la recherche de nouvelles modalités d'organisation et plus particulièrement de coopération. Le réseau est une forme hybride qui sert à décrire les échanges inter-entreprises entre marché pur et intégration (Jarillo 1988). Le pilotage d'un réseau repose sur un équilibre fragile entre dispositifs formels et informels. L'évaluation en tant que système de pilotage formel est susceptible de remettre en cause cet équilibre (Beaujollin-Bellet et Nogatchewsky 2005), à moins qu'un usage interactif des systèmes formels (Simons 1995) ne vienne compenser ce risque en conciliant des tensions contraires, favorisant l'apprentissage et l'émergence de stratégies communes.

Le Balanced Scorecard, surtout quand il est conçu et utilisé de manière interactive (Naro et Travaillé 2010), est susceptible d'intégrer et d'évaluer les objectifs de différentes parties

prenantes (Kaplan et Norton 1992, Benzerafa 2008, Gibert 2009), en particulier lorsqu'il intègre une dimension sociétale (« Sustainability Balanced Scorecard », Figge et al. 2002). L'outil participe ainsi à l'explicitation des stratégies, à travers l'élaboration de cartes stratégiques (Kaplan, Norton 1996) et met l'accent sur la prise en compte des relations de cause à effet, sans qu'il ne s'agisse d'établir des causalités strictes entre les dimensions évaluées, mais plutôt de prendre en considération les interdépendances (Norreklit 2000, Meyssonier, 2011).

Cette recherche-intervention propose de tester une méthodologie de Balanced Scorecard pour évaluer le réseau Initiatives Télécentres (IT), réseau créé à l'initiative d'un Conseil Général qui souhaite pouvoir disposer d'une évaluation du réseau de télécentres encore en construction sur ce territoire.

La communication est structurée en trois parties. La première construit le cadre théorique. En montrant la nécessité de l'évaluation de performance des tiers-lieux dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, mais en soulignant les difficultés liées à la structure en réseau, nous montrons en quoi une approche de type balanced scorecard permettrait la mise au point d'un dispositif adapté pour une telle mise sous contrôle de la performance. La deuxième partie est consacrée à la méthodologie de la recherche-intervention tandis que la troisième est consacrée à l'étude de cas et relate les premières étapes de la construction d'un outil d'évaluation pour le réseau IT.

1. Nécessité et difficulté de l'évaluation d'un réseau de tiers-lieux

Dans cette partie, nous étudions, à travers la littérature, l'intérêt et les difficultés à évaluer un réseau de tiers-lieux. Nous commençons par montrer que la notion de tiers-lieu est fondamentalement liée à celle de réseau mêlant de multiples parties prenantes, dont des collectivités territoriales. A l'intersection des problématiques d'évaluation des politiques publiques et des outils de pilotage inter-organisationnels, nous testons l'hypothèse de la mise en place d'un outil d'évaluation de type balanced scorecard susceptible de prendre en compte les objectifs des différents membres du réseau.

1.1. Les tiers-lieux, des organisations en réseau

Le tiers-lieu peut être défini comme un lieu intermédiaire entre lieu de travail et domicile (Oldenburg 1991), « place » neutre et accessible, où la conversation est facile (Suire 2013), qui contribue à créer une communauté vivante qui se rencontre dans une atmosphère conviviale. Il vise à mutualiser des ressources et à favoriser le « travail avec », la créativité et l'innovation. C'est un espace de sociabilité urbaine (Genoud et Moeckli 2010)

La notion de tiers-lieu tend à s'institutionnaliser (Pierre et Burrett 2013), ils deviennent des espaces soigneusement conçus et intéressent les pouvoirs publics. On dénombreait 650 tiers lieux dédiés à un usage professionnel en France en 2012¹. Si la plupart d'entre eux se trouvent proches des métropoles ou des clusters technologiques (Suire 2013), ils attirent de plus en plus l'attention des territoires ruraux ou péri-urbains, comme en attestent les initiatives de nombreux départements tels que l'Orne, le Cantal ou la Seine-et-Marne notamment. Le tiers-lieu, souvent un télécentre, permet alors de retenir la population, voire d'en faire venir une nouvelle, de créer du lien social sur le territoire ou encore de limiter les migrations pendulaires. Il devient un nouveau dispositif d'accompagnement en prolongement des incubateurs, pépinières et autres dispositifs entrepreneuriaux mais donne aussi un nouveau souffle à la notion de télétravail. Faisant nôtre la définition des télécentres proposée par la DATAR², il nous apparaît cohérent de les rattacher aux espaces collaboratifs de travail à distance : « un télécentre est un espace hébergeant des télétravailleurs salariés ou indépendants. Ils y trouvent au minimum un bureau privatif à louer à la journée, à la semaine ou au mois ; des équipements partagés (accès à haut débit, télécopie, imprimante, ordinateur, vidéoprojecteur...) et des services permanents ou occasionnels (...) Il peut utilement servir de lieu de travail permanent ou occasionnel pour des télétravailleurs habitant à proximité et dont l'entreprise est éloignée, de bureaux de passage pour des télétravailleurs nomades, de lieux de rencontre pour les télétravailleurs indépendants exerçant à domicile à proximité et désireux de rompre leur isolement » (DIACT 2006, cité par Moriset 2011) Comme les autres formes d'espaces de travail collaboratifs, les télécentres sont perçus par les collectivités locales comme un levier d'attractivité des territoires, justifiant ainsi le soutien public à leur développement. Néanmoins, tous les télécentres ne connaissent pas le succès escompté. Dans une étude datée de 2011 sur les télécentres en zone rurale, Moriset dénombre ainsi 35

¹ Xavier de Mazenod, Les tiers-lieux Vers un bouleversement du cadre de travail, décembre 2013
<http://www.zevillage.net/wp-content/uploads//2014/01/CFDTCadres-Tiers-lieux.pdf>

² Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, anciennement DIACT, Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (2005-2009), anciennement DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (1963-2005).

télécentres de ce type sur l'ensemble du territoire national. Or, parmi eux, la moitié n'a pas d'activité régulière.

La notion plus générique de tiers-lieu est très liée à la notion de réseau. Défini comme lieu convivial de rencontre, intermédiaire entre lieu de travail et domicile, le tiers-lieu est connecté aux mondes personnel et professionnel, souvent par les technologies, notamment celles de l'Internet, méta-réseau informationnel (Moriset 2011). Il favorise les réseaux distribués d'acteurs (Duriaux et Burrett 2013) Fondamentalement ouvert sur l'extérieur, il est en relation avec d'autres lieux. Parfois ces connexions se font librement, à l'initiative des utilisateurs du tiers-lieux mais elles peuvent être aussi pensées et délibérées. Les espaces tels que La Cantine ou la Mutinerie, nés à Paris tendent à essaimer dans d'autres villes. Les espaces de coworking sont généralement organisés en réseau nationaux et internationaux (Van Osten 2011) ou bien à l'échelle d'un territoire comme en témoignent les réseaux initiés sous l'impulsion ou l'égide des pouvoirs publics dans différents départements tels que l'Orne, le Cantal ou encore la Seine et Marne. Les parties prenantes associées à un tiers-lieu isolé ont alors un intérêt commun au développement de réseaux de tiers-lieux, que cela soit pour diffuser une culture favorable à leur utilisation, pour améliorer le montage de projets et l'exploitation des lieux, ou pour bénéficier d'effets d'apprentissage à l'échelle des réseaux.

Il y a donc d'une part un réseau à l'intérieur du tiers lieu, ouvert sur d'autres lieux, d'autre part un réseau de tiers lieux. Ce réseau est organisé sur différents critères, géographique (sur un territoire donné), organisationnel (lié à une organisation d'origine telle une entreprise), de communauté (réseau des Cantines...). Si la question de l'évaluation se pose à ces deux niveaux, nous situons cette communication à l'échelle d'un réseau de tiers lieux, faisant l'hypothèse que ce niveau nécessite une méta-gouvernance dès lors qu'il est associé à une structure, privée ou publique. Dans la suite de cette communication, nous nous situons plus précisément dans le cas d'un réseau de tiers-lieu associé à une collectivité territoriale. Le réseau de tiers-lieux étudié est a priori structuré sur un critère géographique, celui du découpage administratif. Etudier la gouvernance d'un tel réseau signifie étudier les modes de régulation des rapports entre les différentes entités. On peut définir le réseau territorialisé comme des ensembles coordonnés d'acteurs hétérogènes, géographiquement proches, qui coopèrent et participent collectivement à un processus de production (Ehlinger et al. 2007).

1.2. Légitimité des acteurs publics et nécessité de l'évaluation

Le contexte de formation d'un réseau de tiers-lieux sur un territoire se singularise par la diversité des acteurs y participant, que cela soit par leur taille, leur forme juridique, ou les objectifs qu'ils attribuent aux tiers-lieux. Les collectivités territoriales sont ainsi susceptibles de jouer deux rôles différents : favoriser l'émergence de tiers-lieux ou en soutenir le fonctionnement (Suire 2013). La place des acteurs publics locaux dans le développement des réseaux de tiers-lieux soulève toutefois des questions relatives à la capacité des différents niveaux administratifs à investir ce nouveau champ d'action publique. Capacité à la fois du point de vue des compétences internes d'une collectivité, mais également au sens de capacité juridique à intervenir sur un domaine qui ne lui est pas expressément attribué en droit, mais qu'elle décide d'investir au nom de l'intérêt local. Il est difficile de dégager un échelon de collectivité qui apparaîtrait comme intrinsèquement plus à même d'intervenir dans le développement d'un tiers-lieu (en grande partie en raison du caractère polymorphe des tiers-lieux), et l'intérêt à penser les tiers-lieux à l'échelle de réseaux n'aide pas à trancher cette question. Au contraire, la territorialisation des politiques publiques (Faure 2005, Duran et Thoenig 1996) renforce la tension entre, d'une part, le territoire pertinent pour la mise en œuvre d'une politique de développement des tiers-lieux et, d'autre part, les découpages administratifs (commune, département, région, mais aussi EPCI, métropole, pays...) ayant chacun un intérêt propre à intervenir.

Comme pour toute intervention publique, la question de la légitimité des collectivités publiques à intervenir dans ce cadre se pose selon deux facettes (Bartoli 2009): les fondements de l'existence d'une politique publique en matière de télécentres, et les modalités de fonctionnement et de mise en œuvre de l'action publique.

Sur le premier point, le bien-fondé de l'intervention publique peut s'appuyer sur la théorie d'action, c'est-à-dire l'enchaînement causal supposé entre les intentions, les dispositifs retenus et les effets recherchés (Gibert 2002), articulant les politiques publiques en faveur des télécentres. Les effets recherchés par les acteurs publics sont d'une part le renforcement de l'attractivité du territoire, le développement économique local, le renforcement de l'économie résidentielle (Davezies 2009), et d'autre part, les externalités positives liées à la décongestion des transports, et par là même, la réduction des émissions polluantes (Berhault 2010). Or, les effets souhaités de cette politique ne peuvent être atteints que par des moyens suffisants – le maillage du territoire par un réseau de télécentres – et des résultats – la satisfaction des utilisateurs des télécentres – qui peuvent être ramenés à une indication fondamentale, la fréquentation des lieux. Il apparaît que dans les territoires ruraux ou périurbains, compte tenu

de la faiblesse de la fréquentation attendue, au regard des coûts d'investissement et de fonctionnement de ces équipements, l'initiative privée n'est pas en mesure de proposer une offre satisfaisante et économiquement rentable. La légitimité de l'intervention publique trouve alors son fondement dans la recherche de l'intérêt général.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de l'action publique, la question de la légitimité des choix opérés par les organisations publiques se pose à travers la nécessité, dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires, d'apporter des gages de leur efficacité et de leur efficience (Gibert 2002), ce qui peut passer par l'évaluation de leur performance, en particulier par la mise en place d'outils de contrôle et de pilotage de la performance (Drevetton 2009). Cette montée en puissance de la nécessité pour les acteurs publics de rendre compte de leur bonne gestion, et par là de leur bonne utilisation des deniers publics, peut se voir dans les mouvements de réformes des administrations publiques depuis les années 80, d'abord dans les pays anglo-saxons, sous l'égide du New Public Management, puis en Europe continentale, dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires, d'hégémonie du modèle néo-libéral, de promotion de solutions managériales par des experts et consultants, et d'opportunisme politique (Merrien 1999). Le fondement du NPM repose sur la croyance en la supériorité des valeurs, méthodes et instruments de la sphère privée, dont découlerait pour les organisations publiques efficacité, réduction de taille et excellence (Pettigrew 1997). Il en découle la préconisation d'introduire dans la sphère publique des méthodes de gestion inspirées des entreprises commerciales – comme par exemple, le management par objectifs (Alecian et Foucher 2002) – en adaptant les techniques et outils qui en découlent. La mise en place de pratiques « managériales » passe par l'instrumentation de gestion, condition nécessaire au développement de l'évaluation (Baslé et al. 2002), ce qui constituerait le levier de développement d'un modèle de management plus acceptable, et donc légitime, auprès de l'opinion publique (Burlaud et Laufer 1997).

Mais les méthodes de gestion ne peuvent être transposées aisément d'un contexte à l'autre. Ainsi, pour être efficaces, les méthodes traditionnelles de contrôle, et notamment le contrôle portant sur les résultats, exigent une absence d'ambiguïté des objectifs, la possibilité de mesurer les résultats et la connaissance du processus de transformation, c'est-à-dire du lien entre les actions menées et les résultats obtenus (Hofstede 1981). Or, le management public se caractérise par ses finalités externes impliquant la multiplicité des parties prenantes. Les politiques publiques servent l'intérêt général, mais cet intérêt général est pluriel et ambigu (Han Chun et Rainey 2005), ce qui implique de prendre en compte les intérêts des individus

simultanément en tant que citoyens concernés par les politiques publiques, usagers bénéficiaires des services publics, et contribuables participant au financement des politiques et services (Berland et de Rongé 2013).

1.3. Le contrôle d'un réseau : un équilibre fragile entre contrôles formels et informels

Une difficulté supplémentaire intervient quand la mise sous contrôle de la performance publique porte sur une organisation en réseau, défini comme une relation coopérative et non hiérarchique (Josserand 2001), une forme hybride servant à décrire les échanges inter-organisationnels entre marché pur et intégration (Jarillo 1998). Les télécentres d'un territoire donné soutenus par une politique publique forment un réseau composé d'entités juridiquement indépendantes les unes des autres et de la collectivité territoriale mais liées entre elles par des objectifs communs et un intérêt partagé de voir s'étendre l'ensemble du réseau.

Dans le cadre inter-organisationnel, on distingue classiquement deux approches du contrôle, l'approche transactionnelle et l'approche relationnelle (Nogatchewsky 2009). Les deux approches visent à réduire les incertitudes et les comportements opportunistes qui pourraient mettre en danger la relation. Dans l'approche transactionnelle, dominante, le risque est traité en amont, soit en mettant en place un contrôle par les résultats, soit par des règles de fonctionnement. L'approche relationnelle a été développée face aux insuffisances de l'analyse transactionnelle pour expliquer les modes de gouvernance liés à de nouveaux modes de relations, notamment le réseau. Dans l'approche relationnelle, l'incertitude et l'opportunisme sont traités au fur et à mesure de la relation, les procédures de contrôle évoluant conjointement à cette dernière (Larson 1992). La différenciation entre approche transactionnelle et approche relationnelle recoupe d'autres typologies telles que celles développées par Ouchi (1979) et Merchant (1982). L'approche transactionnelle peut alors être assimilée au contrôle par la bureaucratie ou par le marché, l'approche relationnelle au contrôle par la culture, les valeurs, le « clan ». Plus globalement, la première approche peut être qualifiée de contrôle formel, la seconde de contrôle informel.

Le contrôle formel risque de plus d'être mal accepté quand il n'y a pas de liens de subordination, ce qui est le cas d'un réseau de tiers-lieux. Dans ce cas, le contrôle informel

peut être utilisé de manière complémentaire au contrôle formel (Guibert et Dupuy 1997). Les interactions des dispositifs informels servent à faire émerger les dispositifs formels et viennent en combler les manques, les mettent en perspective (Beaujollin-Bellet et Nogatchewsky 2005), et permettent de gérer les tensions contradictoires et les conflits (Frow et al. 2005). Dans tous les cas, il est important de veiller à l'équilibre des deux modes de contrôle.

Le respect des règles édictées, mesuré par les contrôles formels, renforce la confiance, donc la qualité de la relation entre les partenaires. La confiance ainsi créée améliore en outre la performance des partenaires, en favorisant le partage d'informations et l'apprentissage (Langfield-Smith et Smith, 2003), la flexibilité et l'adaptation (Larson 1992)

Elle peut alors amener à réduire le contrôle formel mais, si les mécanismes formels disparaissent totalement, cela peut mener à la dissolution de la relation car la performance de cette dernière n'est alors pas rendue visible (Beaujollin-Bellet et Nogatchewsky 2005). Dans tous les cas, une relation basée sur la confiance demeure fragile car les buts sur lesquels ils reposent sont par essence variés et changeants (Beaujollin-Bellet et Nogatchewsky 2005). Néanmoins, le risque de voir la confiance trahie est réduit si les relations entre partenaires se trouvent encadrées dans un réseau social.

Introduire une évaluation des tiers-lieux, en tant que dispositif formel de contrôle, est donc susceptible de renforcer la confiance et plus généralement les relations à l'intérieur du réseau, à condition qu'elle repose sur des objectifs communs et partagés. Or, dans une organisation en réseau, notamment dans des réseaux de tiers-lieux, il y a peu d'objectifs communs clairement définis ou évidents. Il y a surtout un intérêt commun à la croissance du réseau, susceptible d'engendrer des gains pour chaque nœud du réseau. Un dispositif formel de contrôle fait alors courir le risque de rompre le fragile équilibre des relations entre les membres du réseau. Dans ce cas, l'usage cumulé de leviers diagnostiques et interactifs de contrôle (Simons 1995) peut permettre de trouver un équilibre quand il y a des objectifs différents et des incertitudes stratégiques. L'usage diagnostique consiste à utiliser un dispositif pour s'assurer de la mise en œuvre de stratégies prédéterminées. Il repose sur la définition d'objectifs et la mesure des réalisations par rapport à ces objectifs. C'est l'usage le plus fréquent pour une évaluation. L'usage interactif repose quant à lui essentiellement sur le dialogue, permettant de créer une compréhension commune de la stratégie et de favoriser l'apprentissage entre les membres du réseau.

Dans un réseau sans lien de subordination, un outil d'évaluation doit donc prendre en compte les objectifs des différentes parties prenantes tout en favorisant le dialogue dans une perspective d'apprentissage.

1.4. Le BSC, un outil pour l'évaluation de réseau ?

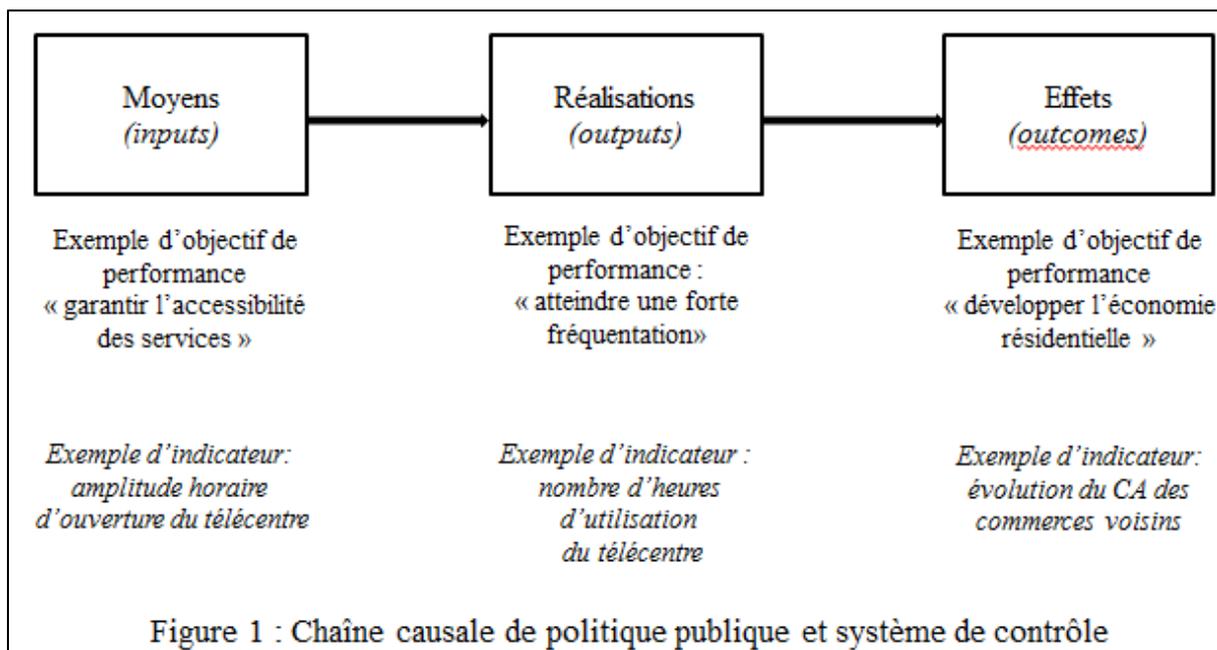
Créé pour remettre la stratégie au cœur des systèmes de contrôle mais aussi dans une optique d'apprentissage organisationnel, le balanced scorecard (Kaplan et Norton 1992) s'est développé depuis la fin des années 1990. Dans leur ouvrage de 1992, Kaplan et Norton mettent surtout en avant son caractère « équilibré », mêlant indicateurs financier et non financier et surtout répartissant les différents indicateurs sur 4 axes : finance, clients, processus internes, apprentissage. Cette dernière dimension, visant la prise en compte de la capacité d'une organisation à être apprenante et innovante, justifie la traduction du terme de balanced scorecard par celui de « tableau de bord prospectif », bien que certains auteurs lui préfèrent l'appellation de « tableau de bord stratégique », « tableau des performances équilibrées » (Jaulent et Quarès 2004) ou encore « carte équilibrée de performance » (Gibert 2009). La démarche d'élaboration de l'outil implique ainsi *a priori* la prise en considération des différentes parties prenantes que sont les actionnaires (axe financier), les clients et les salariés (apprentissage). Cherchant à dépasser la limite que constitue la fixation d'une liste arrêtée et définitive des dimensions de la performance (Norreklit 2000), et en visant à transposer la démarche générale dans des organisations où l'axe financier de la rentabilité ne constitue pas la résultante finale de la performance, certains auteurs ont proposé des adaptations du BSC, par exemple l'inversion des axes financier et client (Kaplan et Norton, 2001), la prise en compte d'une cinquième dimension « sociétale » ou « développement durable » (Figge 2002), ou la prise en compte des contraintes auxquelles est soumise l'organisation (Labie 2005).

Les différents axes sont pensés comme apportant tous une contribution à la « performance globale » d'une organisation, en étant reliés par des relations de causes à effets, qu'il s'agit d'explicitier lors de la mise au point du BSC. Ce travail d'explicitation des raisonnements élaborés dans la définition de la stratégie aboutit à la formulation de la « carte stratégique » (*strategy map*) synthétisant les liens entre dimensions de performance. Au sens où ce travail d'explicitation devrait conduire à un regard critique sur les raisonnements sous-jacents à la stratégie, et donc à un amendement de cette dernière, la démarche de conception d'un BSC

peut être vue comme adoptant une vision itérative du lien entre contrôle et stratégie (Gibert 2009). Toutefois, dans ses formulations classiques, le BSC n'intègre pas les possibilités de rupture ou saut stratégique (Norreklit 2000, Naro et Travaillé 2010), et l'on peut considérer que la vision de la stratégie comme une succession de relations de causalité ne traite pas les interdépendances et influences réciproques entre composantes de la performance (Meyssonnier 2011). Or, dans l'usage du BSC comme outil d'évaluation à l'échelle d'un réseau de télécentres, la prise en compte des interdépendances entre dimensions de performance considérées est une réflexion nécessaire. La théorie d'action sous-jacente à l'existence d'un réseau structuré de télécentres est l'existence pour les différents lieux de retombées positives suite aux actions menées par la structure de gouvernance du réseau. Cependant, il est rationnel de poser comme hypothèse que les actions de réseau, soutenant le maillage du territoire par un nombre croissant de télécentres, peuvent avoir des effets adverses pour certains tiers-lieux, en compétition pour attirer les mêmes utilisateurs.

L'usage du BSC en tant qu'outil interactif plutôt qu'outil diagnostique implique une adaptation de la démarche d'élaboration, par une implication des parties prenantes dans l'explicitation des objectifs, plutôt que l'adoption d'une démarche « top-down » (Naro et Travaillé 2010).

Du fait de ces adaptations et réinterprétations de l'outil et de ses usages, ainsi que de la diversité dans les méthodologies d'élaboration, le BSC revêt des réalités très différentes (Choffel et Meyssonnier 2005) : système de pilotage complémentaire ou alternatif au budget, outil de représentation stratégique utilisé par la direction pour diffuser sa vision et décliner la stratégie dans l'ensemble de l'organisation ou encore levier de communication externe montrant aux parties prenantes comment leurs préoccupations sont prises en compte. On peut également faire un parallèle (cf. figure 1) entre le BSC et certaines démarches d'évaluation de politique publique (Gibert 2009), fondées sur la distinction entre moyens mis en œuvre (*inputs*), réalisations obtenues (*outputs*) et impacts recherchés (*outcomes*).



Dans le cadre de la recherche-action en cours, le point de départ de la déclinaison d'une démarche de type BSC est l'explicitation de la carte stratégique des différents partenaires et participants du réseau, en distinguant les objectifs poursuivis au niveau de chaque tiers-lieu, et ceux poursuivis au niveau du réseau dans son ensemble (figure 2). Bien que la finalité fixée à l'outil soit celle de l'évaluation du réseau dans son ensemble, la démarche d'élaboration des cartes stratégiques, co-construites avec les acteurs, conduit à la mise en évidence de l'existence d'objectifs à ces deux niveaux d'observation.

	Evaluation des moyens mis en œuvre	Evaluation des réalisations effectives	Evaluation des impacts attendus
Objectif à l'échelle d'un tiers-lieu	"garantir l'accessibilité des services"	"atteindre une forte fréquentation"	"développer l'économie résidentielle locale"
Objectif à l'échelle du réseau de tiers-lieux	"proposer des référentiels pour la création d'espaces"	"augmenter le nombre de tiers-lieux sur le territoire"	"réduire les émissions de CO2 sur le territoire"

Figure 2 : Exemples d'objectifs sur les moyens, réalisations et impacts suivant le niveau d'observation retenu

Le balanced scorecard apparaît ainsi susceptible d'aider à la construction de l'évaluation d'un réseau territorial de tiers-lieux. Il nécessite néanmoins d'être adapté aux objectifs d'une

grande variété d'acteurs, ce qui passe par une co-construction des axes de performance, des objectifs et des indicateurs.

2. Méthodologie : une recherche-intervention à la demande d'un réseau de télécentres

Nous testons la possibilité de construire un balanced scorecard pour évaluer un réseau de tiers-lieux dans le cadre d'une recherche-intervention, c'est-à-dire une méthode de recherche qui consiste à « aider, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles et outils de gestion adéquats, à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini » (David 2000). Elle vise en premier lieu à résoudre un problème concret, c'est-à-dire à transformer une situation vécue comme étant problématique pour les acteurs en une situation plus favorable (Greenwood et Lewin 1998).

La recherche s'appuie sur une demande initiale d'une association créée au printemps 2012 à l'initiative d'un Conseil Général, chargée de favoriser l'émergence d'un réseau de télécentres dans le département. Des liens se sont noués progressivement entre l'association et un groupe de chercheurs de l'université située sur le territoire. L'association a ainsi fait connaître l'importance pour elle d'avoir un moyen d'évaluer le réseau de télécentres. Cette demande est liée à l'existence d'un fonds européen (FEDER) qui pourrait aider au financement problématique du réseau mais qui requiert, entre autres choses, l'existence de critères d'évaluation qui à ce moment-là ne sont ni définis ni disponibles. Par manque de moyens (seulement deux personnes dont une à mi-temps, plus un stagiaire, également à mi-temps, travaillent pour l'association) et de savoir-faire, l'association ne peut résoudre seule ce problème. Au moment où la demande est formulée, il n'existe pas non plus d'évaluation disponible de réseaux équivalents.

Pour l'équipe de recherche, en permettant une compréhension en profondeur d'un outil en construction, la recherche-intervention est l'occasion d'entrer dans la « boîte noire » des outils de gestion, théâtre d'interactions d'objets formels et informels (Cappelletti 2010) qui demandent des méthodologies de terrain pour en saisir toute la complexité (Hopwood 1983, Kaplan 1998, Lukka 2005). Elle permet de comprendre les représentations de l'évaluation que se font les différents acteurs, leurs différents objectifs, d'interagir (Lukka 2005) avec eux pour co-construire le dispositif de gestion. En outre, elle permet une validation empirique de la connaissance créée (David 2000).

L'immersion avec les acteurs du terrain peut aussi être source d'inconvénients, le chercheur courant le risque de se perdre dans les détails de son terrain et de se révéler incapable d'en tirer des connaissances théoriques (Alvesson et Deetz 2000). Pour éviter ces écueils, l'immersion doit s'accompagner d'une pratique réflexive, c'est-à-dire « des efforts conscients et permanents pour étudier le sujet sous différents angles et éviter de privilégier a priori un angle ou un vocabulaire particulier » (Alvesson 2003, p. 25), répondant aux principes de scientificité, d'isonomie et de deux niveaux d'interactions (Hatchuel 1994) : le chercheur a une attitude critique des faits, il a des échanges équilibrés avec les différents acteurs du terrain d'intervention et il prend en compte deux dispositifs qui interagissent, le dispositif d'intervention et le dispositif de connaissances. C'est la posture choisie pour cette recherche : aller et retours permanents entre le terrain et la littérature, prise de recul critique au sein de l'équipe de recherche. Quant aux échanges équilibrés entre les différents acteurs, il n'est pas visible sur la première partie de la recherche puisque nous avons eu affaire à un interlocuteur principal, la directrice de l'association, mais est pris en compte sur l'ensemble du processus, puisque nous prévoyons d'interroger l'ensemble des membres du réseau.

Nous décrivons ici le protocole de recherche tel que nous l'avons pensé, prenant en compte qu'il est susceptible d'évoluer en fonction des interactions avec le terrain. Dans une recherche-intervention, le chemin et les résultats de la recherche ne peuvent en effet être spécifiés par avance, ils sont construits sur le terrain d'observation scientifique (Hatchuel 1994).

3. Le cas : co-construction d'un balanced scorecard pour l'évaluation d'un réseau de télécentres

Le point de départ de la recherche-intervention émane d'une demande formulée par une association chargée de favoriser l'implantation de télécentres sur un département. Lors du premier recensement mené par l'association peu après sa création, au printemps 2012, quatorze projets de tiers-lieux sont identifiés sur l'ensemble du territoire. Début 2014, le réseau est constitué de cinq tiers-lieux en activité, sept espaces dont l'ouverture est prévue avant le mois de septembre 2014, et de onze tiers-lieux en projet dont l'ouverture est plus lointaine, projets très majoritairement portés par des communes, communautés de communes ou communautés d'agglomération. La diversité des adhérents à l'association est à souligner, puisqu'on y trouve des collectivités territoriales et des établissements publics ayant un intérêt au développement d'une offre à l'échelle du territoire, des communes et intercommunalités

porteurs de projet, voire gestionnaires de tiers-lieux, des entreprises utilisatrices, des gestionnaires privés ou opérateurs de solutions, et des associations et fédérations locales. La diversité des tiers-lieux est elle aussi notable, même en se limitant aux seuls espaces existants : diversité des surfaces (de moins de 100 m² à plus de 1 000 m²), des services offerts aux utilisateurs, des porteurs de projet et des gestionnaires (privés, publics, associatifs). Une première demande nous a été faite en décembre 2012. Il s'agissait alors de définir des indicateurs dans le cadre de l'éventualité d'un financement par le FEDER. Ce projet ne s'étant pas réalisé, et surtout aucun télécentre n'étant en activité, nous n'avons repris contact avec l'association qu'un an plus tard. Entretemps les objectifs affichés avaient été modifiés, et le premier entretien laissait entrevoir beaucoup d'incertitudes sur le caractère durable des objectifs affichés. Notre recherche est donc présentée en trois temps : 1) La mise au jour des objectifs assignés à l'évaluation, 2) la recherche de précédents d'évaluation de réseaux liés à des collectivités territoriales et 3) Une proposition de méthode de mise en place du dispositif d'évaluation du réseau.

3.1. Un besoin d'évaluation pour étendre et consolider un réseau

Le problème posé initialement est d'apparence simple. Il s'agit de produire une évaluation des télécentres. Pour la directrice de l'association, l'évaluation doit essentiellement porter sur les impacts des télécentres sur l'environnement, leurs externalités positives. Lors du premier entretien, elle met en lien cette requête avec l'opportunité de bénéficier des fonds européens (FEDER), ce qui requiert la proposition de critères d'évaluation.

Lors du second entretien, le lien avec le FEDER n'est évoqué qu'à notre initiative. En revanche d'autres acteurs sont évoqués comme cibles pour l'évaluation. La directrice de l'association cite en premier lieu les entreprises. L'évaluation doit leur apporter la preuve des gains qu'elles peuvent avoir en encourageant leurs salariés à fréquenter les télécentres. C'est une des conditions de la fréquentation et de l'extension du réseau des télécentres. En effet, les utilisateurs de ces tiers lieux sont à 62% des indépendants. Les 38% de salariés représentent en premier lieu les PME (52%) puis les associations (20%). Les grandes entreprises et les administrations de représentent respectivement que 15% et 12% des salariés présents dans les tiers lieux (Livre Blanc du Télétravail 2012). Convaincre les entreprises et notamment les plus grandes d'entre elles est donc un gage de fréquentation des télécentres.

Pour cette même raison, elle pense aussi qu'il est indispensable de créer un réseau sur tout le territoire : « le maillage des télécentres doit couvrir l'ensemble de l'Île de France, voire le

territoire national pour pouvoir intéresser les entreprises. Pour cela IT doit communiquer au-delà du département pour faire la promotion du télétravail et des télécentres. Il faut mesurer les impacts sur un territoire plus large que le territoire local. Il n'est pas question d'avoir vingt télécentres dans notre département et zéro ailleurs ». D'ailleurs l'association noue des liens avec des villes hors du département qui ne reçoivent pas de soutien local.

Que ce soit pour l'Europe, pour les entreprises ou pour les autres collectivités hors du territoire d'origine, l'évaluation a pour but premier de permettre d'étendre le réseau de télécentres.

En revanche, l'association ne voit pas l'utilité de l'évaluation pour rendre des comptes à son autorité de tutelle ni pour piloter les télécentres du département. Ainsi le seul objectif explicite assigné par le Conseil Général est celui qui figure dans les statuts de l'association : développer l'offre de tiers-lieux sur le département. L'association rend compte des actions qui sont menées par un rapport d'activité annuel mais aussi de leurs retombées médiatiques par une revue de presse très fournie. Aucune autre demande n'est formulée dans l'immédiat. Quant aux autres membres du réseau de télécentres, l'association avoue ne pas toujours connaître leurs objectifs propres.

A l'échelle d'un réseau de télécentres, la multiplicité des parties prenantes peut être vue selon plusieurs dimensions : diversité des intervenants dans leurs statuts, dans leurs fonctions, dans leurs objectifs, ou encore dans leurs leviers d'action :

- Les porteurs de projets de télécentre sont principalement des collectivités publiques, en particulier des communes ou établissements intercommunaux, dont les objectifs se rapportent principalement au développement économique local, à l'attractivité territoriale, et au soutien à l'économie résidentielle. Toutefois, il peut s'agir parfois de chambres de commerce et d'industrie, ou même de structures privées ayant une activité dans le domaine des centres d'affaires. Les leviers d'action des collectivités peuvent comprendre l'animation de réseau, l'aide à la recherche de financements, mais aussi l'appui à la structuration des services proposés (élaboration de chartes ou de grilles de qualification), le financement direct ou indirect (notamment par l'utilisation de télécentres pour ses propres salariés), voire dans certains cas de télécentres ruraux, la mise à disposition, l'équipement et même l'exploitation des lieux. Dans le cas étudié, les porteurs de projets locaux sont de manière quasi-exclusive des collectivités, à l'exception d'un projet porté par une entreprise privée, d'un autre porté par un

établissement public d'enseignement supérieur, et d'un dernier adossée à une pépinière déjà existante. Soulignons que les trois tiers-lieux faisant exception sont aussi les premiers à avoir été ouverts³.

- Les exploitants des télécentres peuvent être des équipes provenant des porteurs de projet, par exemple des fonctionnaires territoriaux travaillant à temps partiel ou complet à la gestion quotidienne des télécentres. Toutefois, le plus souvent, il s'agit de structures associatives ad hoc ou d'entreprises privées, dont la relation avec le porteur de projet public peut prendre des formes variées, allant de la coordination sans arrangement contractuel, jusqu'à la délégation de service public, qui inclura la fixation d'objectifs par le porteur de projet et la mise en place d'une reddition de comptes (a minima par un rapport annuel d'exploitation) de la part de l'exploitant. Dans le cadre de la recherche-intervention, on retrouve suivant les espaces de télétravail cette diversité d'intervenants dans l'exploitation et l'animation des lieux.
- Les utilisateurs des télécentres peuvent être des travailleurs indépendants, des salariés en télétravail partiel ou total, à leur demande ou à celle de leur employeur. Pour certains projets de tiers-lieux, les utilisateurs pressentis ou souhaités par les acteurs public comprennent à la fois les utilisateurs professionnels, et la population locale, pour des usages considérés comme associés (services d'espaces numériques, de conciergerie, de télémédecine...). Les employeurs de télétravailleurs constituent des utilisateurs indirects.
- Les financements des projets sont apportés en grande partie par des structures publiques d'échelon administratif supérieur : conseils généraux, conseils régionaux, et Union Européenne par l'intermédiaire du FEDER. Les financements de projets peuvent être apportés au titre de fonds d'attractivité, de développement économique, de lutte contre les inégalités territoriales, ou dans le cadre d'appels à projets (par exemple, l'appel à projets régional « télécentres et espaces de coworking » lancé en juillet 2012 par la Région Ile-de-France). Ces différentes structures ont chacune des objectifs propres. Ainsi le programme FEDER vise à « renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union Européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux ». ⁴ Le Conseil Général affiche quant à lui son ambition de réduire les migrations pendulaires. Les attentes principales portent sur le développement

³ A ce stade de la recherche-intervention, il n'est pas possible d'établir une relation de causalité entre le fait que ces projets aient été portés par des acteurs autres que les collectivités, et leur ouverture plus précoce.

⁴ Portail des Fonds européens <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Configuration-Generale-Pages-secondaires/FEDER>

économique, création ou maintien de commerces, de services mais aussi sur le lien social.

- Le rôle d'animateur du réseau peut être assumé en tout ou partie par un porteur de projet spécifique, ou par un exploitant, mais il est parfois assumé par une entité spécifique associant les différentes parties prenantes. Il s'agit de la situation rencontrée dans l'étude de cas, où l'animation du réseau est une des fonctions de l'association Initiatives Télécentres, dont les membres comprennent des collectivités, des entreprises privées, des acteurs institutionnels (CCI, établissements publics d'aménagement), des fédérations, syndicats et associations. Sur le plan des ressources matérielles et humaines, l'association est étroitement adossée à l'agence de développement économique départementale, qui est elle aussi une structure à la gouvernance multipartenaire, dans laquelle le Conseil Général joue un rôle central par son pouvoir d'initiative et son poids dans les ressources financières⁵.

Des divergences peuvent aussi exister sur la notion même de tiers-lieux. Ainsi l'association se concentre sur les « télécentres » tandis que la région parle plutôt d'espaces de « coworking ». Or les deux notions ne s'adressent pas d'emblée aux mêmes publics. Destinés essentiellement aux télétravailleurs et aux indépendants du territoire, les télécentres offrent surtout des services matériels (poste de travail, imprimante, photocopieuse...). Les espaces de coworking recherchent en plus la convivialité, l'échange, la création, l'innovation. Ces points ne figuraient pas à l'origine dans les représentations que se faisaient IT d'un télécentre mais, par interactions successives avec d'autres acteurs de la région, a commencé à envisager les tiers lieux sous l'aspect coworking, au point de soutenir et d'intégrer dans son réseau le premier espace de coworking dans une université. Elle reconnaît que le contact avec la région lui a apporté un intérêt pour l'innovation et que la région a fait le chemin inverse, reconnaissant l'intérêt des télécentres. « Maintenant, les intérêts convergent ». La variété des parties prenantes et de leurs objectifs représente une difficulté certaine pour élaborer un outil d'évaluation. On peut de plus supposer que les objectifs sont susceptibles d'évoluer : « dans les objectifs, il y a des choses que l'on peut pressentir, mais aussi des choses qu'on n'imagine pas. C'est nouveau, des choses vont forcément émerger du terrain. Il y a besoin de souplesse dans le processus d'évaluation », nous fait ainsi remarquer la directrice de l'association. Pour répondre à cette double difficulté, on peut soit envisager différents outils d'évaluation propres

⁵ Notons ainsi que la présidence de l'association est assurée par un élu local vice-président du Conseil Général

à chacun des membres du réseau soit opter pour un seul outil, outil d'évaluation du réseau dans son ensemble. La demande formulée par IT nous a orientés vers la deuxième solution.

3.2. L'étude des précédents : les évaluations de réseaux

Pour répondre à la demande de l'association, nous commençons par rechercher des évaluations existantes sur des réseaux de télécentres. Nous en avons trouvé une, portant sur les télécentres du Cantal. Ce manque d'évaluations disponibles, dû à la jeunesse du concept (les tiers lieux n'ont connu une renaissance en France qu'à partir de 2008), nous a amené à nous tourner vers des dispositifs présentant des similitudes, tels que les pôles de compétitivité.

3.2.1. La politique de soutien aux pôles de compétitivité

Nous avons mis l'accent en première partie sur la nécessité pour la personne publique d'asseoir auprès des acteurs sa légitimité à s'être saisi d'une compétence nouvelle, dont l'encadrement institutionnel et juridique ne délimite clairement ni l'attribution ni les modalités de mise en œuvre. La démarche comparative offre des pistes de réflexion dans la définition d'une méthodologie d'évaluation de cette politique publique. Un premier raisonnement par analogie peut consister à rapprocher la politique de structuration d'un réseau de tiers-lieux de politiques présentant des caractéristiques similaires dans leurs finalités et leurs leviers d'action. Nous pensons ici en particulier aux politiques d'accompagnement de pôles de compétitivité. En effet, cette politique pose l'innovation comme vecteur de la croissance économique, et fixe trois objectifs au développement des pôles :

- l'accroissement de l'innovation par la structuration d'un réseau et de synergies entre acteurs privés (entreprises) et publics (organismes de formation et de recherche)
- le soutien aux activités créatrices d'emplois et de valeur ajoutée sur les territoires
- l'amélioration de l'attractivité des territoires

Cette évaluation a été menée à deux reprises à l'échelle nationale, en 2008 puis en 2012, sur deux orientations majeures : d'une part l'analyse des modalités de subventionnement des pôles par l'Etat (financement des projets de R&D et des projets structurants, soutien financier à l'animation des pôles...), d'autre part l'analyse de la structuration du réseau (coordination entre acteurs), de l'organisation des pôles (gouvernance et moyens mis en œuvre), et des

effets et impacts de la politique nationale, en distinguant les réalisations et leurs impacts. Pour ce deuxième volet, l'évaluation nationale de deuxième phase (2012) s'est appuyée méthodologiquement sur les données individuelles des 71 pôles de compétitivité, par l'examen des niveaux de performance atteints :

- relativement aux objectifs communs, assignés à tous les pôles en contrepartie de leur labellisation
- au regard de leurs objectifs spécifiques, négociés dans le cadre des contrats de performance Etat-collectivités en 2009

Ainsi, afin de dégager à l'échelle du territoire national les impacts de la politique publique de soutien aux pôles de compétitivité, l'évaluation s'est appuyée sur la distinction entre moyens mis en œuvre (organisation des pôles), effets de ces moyens (réalisations de projets), et impacts des réalisations au regard des objectifs poursuivis, en partant de l'évaluation de performance de chaque pôle, cette performance étant définie conjointement par l'Etat, labellisateur et financeur, et par les acteurs individuels.

Toutefois, il apparaît nettement dans les rapports d'évaluation que l'appréciation de la politique publique à l'échelle du réseau national des pôles ne saurait se limiter à l'examen des performances individuelles. Cette appréciation s'est particulièrement fondée sur une démarche d'entretiens avec les acteurs concernés. Le manque d'instrumentation du pilotage de la performance, aussi bien au plan national (absence d'outils de benchmarking) que local (faiblesse des outils partagés d'auto-évaluation de la performance) apparaît comme une des difficultés méthodologiques soulevées par le rapport d'évaluation de 2012. Il ressort de cette étude des rapports d'évaluation des pôles de compétitivité qu'il ne s'agit pas d'une analyse menée véritablement au niveau du réseau national des pôles de compétitivité, mais qu'elle procède plutôt par examen individuel des pôles et agrégation des résultats individuels, sans distinguer objectifs poursuivis à l'échelle d'un pôle et objectifs de la politique nationale. En cela, malgré la similitude décrite précédemment entre politique publique de soutien aux pôles de compétitivité et politique territoriale de soutien aux espaces de télétravail, il ressort que les démarches d'évaluation menées jusqu'ici pour les pôles de compétitivité sont d'un registre bien différent de celle menée dans notre étude, et que leur méthodologie apparaît donc comme non transposable.

3.2.2. Les audits de réseaux de télécentres

La démarche comparative incite à l'examen des dispositifs d'évaluation ayant pu être développés sur des politiques locales de structuration d'un réseau de tiers-lieux. Les exemples de telles politiques sont relativement peu nombreux à ce jour, et les évaluations menées se sont essentiellement centrées sur les indicateurs de fréquentation des espaces de travail à distance (Moriset, 2011), mettant en avant, dans le cas des réseaux mis en place sur des territoires ruraux, un échec tant en termes de niveaux de fréquentation, que d'animation et de qualité de service. Il nous a toutefois semblé utile de nous référer à l'évaluation récente menée sur le dispositif CyberCantal Télécentres (CCT), dispositifs dont les finalités et les leviers d'action rejoignent partiellement celles de notre terrain de recherche. Sur le plan méthodologique, la démarche d'évaluation s'est structurée sur le croisement entre des entretiens menés auprès des animateurs des télécentres et des parties prenantes institutionnelles (CCI, Pôle Emploi), des enquêtes en ligne auprès des utilisateurs des tiers-lieux, et les données de fréquentation. L'évaluation du dispositif de politique publique s'est structurée sur une évaluation individuelle de performance pour les indicateurs volumétriques (essentiellement, les statistiques de fréquentation), une évaluation globale des modèles d'organisation et de financement, et une analyse des externalités distinguant impacts sur l'attractivité économique, sur l'environnement, et sur la valorisation du territoire.

La gouvernance moins complexe et davantage centrée sur un acteur à la fois pilote, financeur, et animateur du réseau, ainsi qu'un modèle de fonctionnement sans séparation entre porteur de projet et exploitant, font de cette évaluation une démarche dont la transposition à notre cas d'étude apparaît relativement limitée.

Une seconde approche d'évaluation des télécentres est apparue comme source de réflexion pertinente pour notre étude. Il s'agit d'une étude pilotée par la Caisse des Dépôts et Consignations, et réalisée entre février novembre 2013 par une équipe de chercheurs et de consultants, centrée sur l'identification, la modélisation et la valorisation des externalités positives futures induites par les télécentres à l'échelle nationale, à horizon 2025. Bien que son spectre et sa méthodologie, fondée sur un modèle économétrique prédictif, soient sensiblement éloignés de l'objet de notre étude, cette évaluation est toutefois riche d'enseignements quant à l'établissement d'une typologie des externalité liées aux télécentres et plus généralement au télétravail :

- Externalités collectives liées à la mobilité (pollution, accidentologie)

- Externalités directes pour les télétravailleurs (gain de temps)
- Externalités pour les entreprises employeurs (productivité)
- Externalités liées au bien-être et à la santé
- Externalités territoriales, sociétales et économiques (économie résidentielle)
- Externalités pour les entreprises de transport en commun

Cette typologie est une source de réflexion pour l'explicitation des objectifs d'impact poursuivis par les parties prenantes dans notre étude.

Ces démarches existantes justifient a priori le choix fait dans le cadre de la recherche-intervention de structurer l'évaluation du réseau, démarche dont la finalité est externe, en séparant ce qui relève de la constitution d'un outil de mesure de la performance de chaque centre, et ce qui relève de l'évaluation du réseau. Le point de départ de la démarche est la co-construction d'une définition multidimensionnelle de la performance, par l'explicitation des objectifs poursuivis par les parties prenantes, avant d'élaborer avec les acteurs des indicateurs destinés à la mise sous contrôle des dits objectifs.

3.3. La démarche d'élaboration du balanced scorecard

La non adéquation des précédentes évaluations à notre objectif d'évaluation du réseau de tiers-lieux nous confirme dans la nécessité de concevoir un outil *ad hoc* en partant des objectifs des multiples parties prenantes, qui restent à expliciter, intégrés dans un balanced scorecard.

3.3.1. Expliciter et intégrer des objectifs divergents

Le succès de la mise en place de l'évaluation, outre les aspects techniques de mise en place des indicateurs, semble très lié à l'adhésion des acteurs au projet. En raison de la diversité des parties prenantes et de leurs objectifs (voir 3.1), la première difficulté est donc de définir des objectifs communs ou du moins acceptés par l'ensemble des acteurs. Cette étape est d'autant plus importante que l'outil ne pourra être alimenté que si les différents acteurs acceptent de fournir l'information nécessaire pour établir les indicateurs, même si la directrice de l'association ne pressent pas de difficultés « en raison des nombreux échanges informels entre les différentes parties prenantes »

D'autres difficultés sont pressenties dans la définition des indicateurs. Mesurer les externalités ne va pas de soi, comme le montrent les évaluations existantes (voir 3.2). De plus certains objectifs énoncés semblent mal s'accorder avec une quantification. En mettant en place un télécentre sur leur territoire, certaines collectivités mettent en avant une attente d'amélioration du « lien social ». L'évaluation devra alors intégrer des éléments qualitatifs.

Pour ces différentes raisons, selon les dires mêmes de la directrice de l'association, les objectifs doivent être construits par l'ensemble des membres du réseau et ses partenaires : « il faut demander aux territoires et gestionnaires des télécentres ce qui les intéresserait en termes d'objectifs et d'indicateurs ». Cette manière de procéder aurait en outre l'avantage de « les intéresser aux résultats car ils auraient participé ». Au moment de la rédaction du questionnaire, elle nous demande d'insister sur la « co-construction des objectifs », qui est à ses yeux le point fort du projet. Il y a donc volonté de forger une vision commune de la performance des tiers lieux qui pourrait consolider le réseau au-delà de la mise en place des télécentres.

La première étape d'élaboration du tableau de bord consiste donc en l'élaboration d'un questionnaire destiné à l'ensemble des membres du réseau IT et ses partenaires, comprenant des suggestions d'objectifs sur lesquels les participants seront invités à donner leur avis (de très important à pas du tout important) et laissant des espaces d'expression pour prendre en compte les objectifs qui n'auraient pas été pressentis. Ce questionnaire a été réalisé et validé par l'association en avril, sera présenté aux membres du réseau lors de l'assemblée générale en mai, pour une exploitation en juin et juillet 2014. Les rubriques du questionnaire ont été définies en prenant en compte la nécessité d'évaluer les moyens, les résultats et les impacts (voir 1.4), sur la base de l'étude documentaire et de nos différents entretiens avec la directrice de l'association.

Les études existantes (voir 3.2) montrent que la fréquentation des tiers-lieux est un des principaux problèmes soulevés dans les réseaux de télécentres, plus particulièrement pour ceux situés en zone rurale. Or la fréquentation est étroitement liée aux activités proposées. Nous en avons fait la première rubrique du questionnaire.

Tant la revue documentaire que les entretiens ont fait émerger trois groupes de parties prenantes ayant des objectifs différents. Les utilisateurs des télécentres, en tant que clients finaux recherchent un certain niveau de satisfaction. Les collectivités territoriales, en particulier lorsqu'elles financent les lieux, attendent des impacts positifs sur leur territoire.

Enfin, les entreprises et administrations, partie prenante encore émergente mais qui à ce stade présentent un gage de fréquentation régulière indispensable au modèle économique des télécentres, doivent aussi y trouver leur intérêts.

Les objectifs de résultats et d'effets ne peuvent être réalisés que par la mise en œuvre de moyens, tant au niveau du télécentre qu'au niveau du réseau.

Le questionnaire propose donc des objectifs répartis en cinq rubriques résumées dans le tableau ci-dessous (figure 3).

Catégorie d'objectif	Niveau concerné	Rubrique du questionnaire	Exemple d'objectif
Réalisations	Télécentre	Activité du télécentre	Maximiser la fréquentation
Impacts	Télécentre et Réseau	Impacts du réseau de télécentres pour les territoires	Limiter les déplacements domicile-travail
		Impact du télétravail pour les entreprises	Augmenter la productivité des télétravailleurs
		Impct des télécentres pour les utilisateurs	Améliorer la qualité de vie
Moyens	Télécentre et Réseau	Moyens mis en œuvre dans un télécentre	Proposer un nombre suffisant de postes de travail
		Actions du réseau	Proposer des référentiels pour la création d'espaces

Figure 3 : Structuration du questionnaire pour l'explicitation des objectifs

Une fois le questionnaire traité, nous prévoyons une restitution aux membres du réseau suivi de la tenue de plusieurs réunions pour élaborer les cartes stratégiques mais surtout pour permettre l'émergence d'un sens commun. La construction du BSC peut alors devenir le « prétexte à une construction commune de la stratégie » (Naro et Travailé 2010). Nous avons prévu différents groupes de travail regroupant les membres de l'association intéressés par la démarche.

Quant à l'utilisation future du tableau de bord, même s'il est trop tôt pour en préjuger, elle est susceptible d'asseoir la légitimité de l'association dans la seconde phase, le fonctionnement du réseau. En effet, lors de la phase de montage des différents télécentres, l'association dispose d'instruments de gestion sur laquelle elle peut démontrer sa valeur ajoutée et sa légitimité à intervenir. Elle dispose ainsi de cahiers des charges types pouvant aider de manière concrète des porteurs de projet peu au fait de l'aménagement d'espaces ou

d'équipements technologiques et elle assiste les membres du réseau dans le montage des dossiers de financement, élément décisif pour la construction d'un télécentre. En revanche, la phase de fonctionnement, comme l'attestent l'étude sur les télécentres en zone rural (Moriset 2011) ou l'évaluation des centres du Cantal, s'avère encore plus délicate et IT n'a pas encore déterminé les moyens qu'elle pourrait mettre à disposition du réseau pour aider au fonctionnement des télécentres. Ainsi, lors de notre second entretien, à la vue de l'évaluation des télécentres du Cantal, la directrice de l'association nous dit ne pas être étonnée par les résultats : « Ils ont fait l'investissement mais ils ont oublié le fonctionnement ». Elle avoue avoir le même problème dans son département. L'investissement, s'il ne va pas de soi, bénéficie de subventions et de financement public. Le budget de fonctionnement, lui, reste à la charge du gestionnaire de site.

L'existence d'un outil de pilotage accepté par le réseau, utile et servant de base à l'apprentissage entre les différents membres, de partage, peut être un moyen d'asseoir la légitimité d'IT dans le futur, en tant qu'animateur central du réseau territorial.

Conclusion

Cette recherche présente les prémisses d'une réflexion sur l'évaluation d'un réseau territorial de tiers lieux.

A ce stade, elle permet de dresser un état des lieux de l'ensemble des parties prenantes d'un réseau territorial de tiers-lieux et de mettre en évidence les divergences de leurs objectifs. Elle permet également d'établir l'intérêt d'une collectivité territoriale de se saisir d'une politique de soutien à la constitution d'un tel réseau. En tant que structure de gouvernance d'un réseau territorialisé, elle peut jouer 4 rôles (Ehlinger et al. 2007) : la définition de la stratégie du réseau, la coordination des relations, le contrôle de ces deux éléments et l'accompagnement du développement local du territoire. Ces quatre rôles peuvent être couverts par un dispositif de pilotage de type balanced scorecard.

Notre recherche met en évidence un cinquième rôle, l'évaluation à des fins de communication externe. La communication externe vise avant tout à agrandir le réseau à de nouveaux partenaires et à le consolider en rendant visible l'intérêt des tiers lieux tant pour les territoires que pour les entreprises. Cela est d'autant plus important que, dans les actions territoriales

incluant des parties prenantes multiples, ces dernières ne sont pas toutes présentes dès le début (Raulet-Croset 2008) et qu'il faut donc les intégrer une à une.

Les futurs développements de notre recherche se focaliseront sur la co-construction de l'outil de pilotage. Dans le cas étudié, la stratégie du réseau n'est pas définie par la collectivité territoriale. Elle est construite par les différents acteurs mais leurs objectifs divergents peuvent être source de fragilité pour le réseau. Par ailleurs, la prise en compte des objectifs de l'ensemble des parties prenantes est importante pour que l'outil puisse jouer son double rôle d'évaluation et de pilotage. Oublier un acteur reviendrait à renoncer à l'un ou l'autre de ces rôles.

Nous faisons l'hypothèse qu'une construction interactive permettra aux différentes entités de définir les modalités de coopération (Barlatier et Thomas 2007), voire de créer un moment privilégié d'interactivité susceptible de faire émerger des stratégies (Simons 1995, Naro et Travaillé 2010). Dans ce sens, nous nous situons dans le courant de recherches visant à comprendre la dynamique des liens entre contrôle et stratégie, entre « controlling » et « strategizing » (Chapman 2005).

Références :

- Alecian, S. et Foucher, D. (2002), *Le management dans les services publics*, Paris : Editions d'Organisation.
- Alvesson, M. (2003). Beyond neo-positivism, romanticism and localism. A reflexive approach to interviews. *Academy of Management Review*, 28, 13–33.
- Alvesson, M., Deetz, S. (2000). *Doing critical management research*. Sage
- Barlatier, P. J. et Thomas, C. (2007), Savoir-voir collectif et développement de capacités réseau, *Revue française de gestion* 170 : 173-190.
- Bartoli A. (2009), *Management dans les organisations publiques*, Dunod
- Baslé, M. Dupuis, J. Le Guyader, S. (dir) (2002), *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, Paris : L'Harmattan
- Beaujolin-Bellet, R. et Nogatchewsky, G. (2005), La rupture du contrôle par la confiance dans les relations client-fournisseur, *Comptabilité - Contrôle - Audit* 11 :2 :39-60.
- Benzerafa, M. (2008), *L'universalité d'un outil de gestion en question, Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat*, Nanterre : Université Paris X (thèse de doctorat en Sciences de Gestion).
- Berhault, G. (2010), Les technologies de l'information au service du développement durable des territoires, *Revue française d'administration publique* 134 : 385-394.
- Burlaud A., Laufer R. (1997), Légitimité, in Simon Y., Joffre P., *Encyclopédie de gestion*, Paris : Economica.
- Burlaud A., Teller R., Chatelain-Ponroy S., Mignon S. et Walliser E. (2004), *Contrôle de gestion*, Paris : Vuibert.
- Chapman, C.S. (2005), *Controlling Strategy, Management, Accounting and Performance Measurement*, Oxford University Press.
- Choffel D. et Meyssonier F. (2005), Dix ans de débats autour du Balanced Scorecard, *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 11 :3 : 61-81.
- Davezies, L. (2009), L'économie locale « résidentielle », *Géographie, économie, société*, 11 : 47-53
- David A. (2000) La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management, in David A., Hatchuel A. et Laufer R (dir.) *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, collection Fnege, 193-213.
- Duran, P. et Thoenig, J-C. (1996), L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46 :4, 580-623.

- Drevet, B. (2009), Les outils de contrôle de gestion à l'épreuve de la RSE. Le cas de l'organisation publique, *Revue de l'Organisation Responsable* 4(2) : 30-44
- Duriaux, Y., Burrett, A. (2013). Le manifeste des tiers lieux, http://movilab.org/index.php?title=Le_manifeste_des_Tiers_Lieux
- Ehlinger, S., Perret, V., Chabaud, D. (2007), Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? *Revue française de gestion* 170 : 155-171.
- Faure A. (2005), La « construction du sens » plus que jamais en débats, in Faure, A. et Douillet, A-C. (dir), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 9-25
- Figge, F., Hahn, T., Schaltegger, S. et Wagner, M. (2002), The Sustainability Balanced Scorecard – linking sustainability management to business strategy. *Business Strategy and the Environment*, 11: 269–284.
- Frow, N., Marginson, D., Ogden, S. (2005). Encouraging strategic behaviour while maintaining management control: Multifunctional project teams, budgets, and the negotiation of shared accountabilities in contemporary enterprises. *Management Accounting Research* 16 (3): 269-292
- Genoud, P., Moeckli, A. (2010). Les tiers-lieux, espaces d'émergence et de créativité, *Revue Economique et Sociale*, n° 2, juin
- Gibert P. (2002), L'analyse de politique à la rescousse du management public ?, *Politiques et Management Public* 20: 1-14.
- Gibert, P. (2009), *Tableau de bord pour les organisations publiques*, Dunod, Paris.
- Guibert, N. et Dupuy, Y. (1997), La complémentarité entre contrôle «formel» et «contrôle informel» : le cas de la relation client-fournisseur, *Comptabilité Contrôle Audit* 3(1) : 39-52
- Han Chun, Y. et Rainey, H. (2005), Goal ambiguity in US federal agencies, *Journal of public administration research and theory*, 15:1, 1-30.
- Hofstede G. (1981), Management control of public and not for profit activities, *Accounting organizations and society*, 6:3, 193-211.
- Jarillo, J. C. (1988), On strategic networks. *Strategic Management Journal*, 9, 31–41.
- Josserand E. (2001), *L'entreprise en réseau*, Paris : Vuibert.
- Kaplan R. et Norton D. (1992) The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance, *Harvard Business Review*, January-February: 71-79.
- Kaplan R. et Norton D. (1996), Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, *Harvard Business Review*, January-February: 75-85.

- Kaplan R. et Norton D. (2001), Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management : Part II, *Accounting Horizons*, 15 :2 : 147-160
- Karpik, L. (1996), Dispositifs de confiance et engagements crédibles, *Sociologie du travail*, 38 (4) : 527–550.
- Labie, M. (2005), Comprendre et améliorer la gouvernance des organisations à but non lucratif : vers un apport des tableaux de bord ?, *Gestion*, 30(1) : 78-86.
- Langfield-Smith, K. et Smith, D. (2003), Management control systems and trust in outsourcing relationships, *Management Accounting Research* 14: 281-307
- Larson A. (1992), Network Dyads in Entrepreneurial Settings : A Study of Governance of Exchange Relationships, *Administrative Science Quarterly*, 37: 76-104
- Merchant K.A. (1982), The control function of management, *Sloan Management Review*, Summer: 44-55
- Merrien, F-X. (1999), La nouvelle gestion publique : un concept mythique, *Lien Social et Politiques*, 41 : 95-103
- Meyssonier, F. et Rasolofo-Distler (2011), Balanced Scorecard et pilotage de la responsabilité sociale de l'entreprise, *Revue française de gestion*, 2 :211, 81-92.
- Moriset, B. (2011), Tiers lieux de travail et nouvelles territorialités de l'économie numérique : les espaces de coworking, Communication présentée au colloque Spatialités et modernité : lieux, milieux et territoires, octobre 2011, Pau
- Naro, G. et Travaillé, D. (2010), Construire les stratégies avec le Balanced Scorecard : vers une approche interactive du modèle de Kaplan et Norton, *Finance Contrôle Stratégie*, 13(2), : 33-66.
- Nogatchewsky, G. (2009), Le contrôle inter-organisationnel, in Colasse B. (dir)., *Encyclopédie de Comptabilité Contrôle de Gestion et Audit*, Economica, 2^{ème} ed : 625-633.
- Norreklit, H. (2000), The Balance of the Balanced Scorecard—a critical analysis of some of its assumptions, *Management Accounting Research*, 11: 65-88
- Oldenburg, R. (1991), *The Great Good Place*. New York: Marlowe & Company
- Ouchi, W.G. (1979), A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science* (September): 833-848.
- Pettigrew A. (1997), Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé, *Revue française de gestion*, 115 :113-120
- Pierre, X. et Burret, A. (2013), De nouveaux dispositifs accompagnant la création d'entreprise : Les espaces de travail collaboratif, <http://www.inseec-alpes.com/documents/Actes-colloque/11-PIERRE---BURET.pdf>

Raulet-Croset N. (2008), La dimension territoriale des situations de gestion, *Revue Française de Gestion* 184 : 137-150

Simons, R. (1995), *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.

Suire, R. (2013), Innovation, espaces de coworking et tiers-lieux : entre conformisme et créativité, Working Paper, Université de Rennes 1

Tixier, J. et Castro Goncalves, L. (2008), Les pôles de compétitivité à l'heure de l'évaluation : quel modèle de « cluster à la française » ?, *Annales des Mines – Réalités industrielles*, 2 :103-110.

Van Osten, N. (2011). Global networks of coworking spaces.

<http://www.deskmag.com/en/global-networks-of-coworking-spaces-206>