

LES CONCEPTS ET LES PRATIQUES ASSOCIES A L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, A SA MESURE ET A SA GESTION

Mohamed AMRANI

MCB /Université Abdelhamid Ibn Badis- Mostaganem.

Résumé

Dans cette étude nous dresserons le cadre théorique de toutes les approches de l'évaluation de la performance dans la sphère publique. Est comme tous les instruments de mesure, présentent des limites, cela ne doit pourtant pas nous dissuader de les aborder. Ce qui importe avant tout, c'est de dépasser le stade de la mesure administrative pour atteindre celui de la mesure publique des services rendus à la communauté. Ce qui implique que l'on envisage l'évaluation de la performance globale du secteur public, dont l'articulation complète englobe tant l'administration que le politique.

Notre démarche méthodologique serait à juste titre: théorique, exploratoire évocateur de questionnements, mais sans ignorer d'entrevoir des repères empiriques à titre de comparaison avec notamment la France , l'Amérique du nord (le canada) et des pays africains francophones.

Mots clés:

Services publics, performance, l'évaluation, revendication citoyenne, structures de l'Etat

نتناول في هذا البحث الإطار النظري لكل المقاربات الخاصة بالتقييم ونجاحاتها في المجال العمومي. ورغم أن كل أدوات القياس لها حدودها، ولكن هذا لا يجب أن يقف عائقاً أمامنا لتناولها بالتحليل، فالمهم قبل كل شيء هو تجاوز مستوى القياس الإداري للوصول إلى القياس العمومي للخدمات العمومية المقدمة للمجتمع، وهو الأمر الذي يدفعنا لتقييم النجاعة الشاملة للقطاع العمومي في بعده الإداري والسياسي.

إن مسعانا المنهجي يتوقف على المستوى النظري والاستكشافي وذلك من خلال طرح العديد من التساؤلات حول موضوع التقييم دون إغفال بعض المعالم التطبيقية من خلال المقارنة خاصة بين فرنسا ، أمريكا الشمالية (كندا) والبدان الإفريقية الفرنوفونية،

الخدمات العمومية، النجاعة، التقييم، مطالب المواطنين ، هياكل الدولة.

Introduction

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent aujourd'hui à vouloir faire de la satisfaction de l'utilisateur le centre des préoccupations du service public. Pour améliorer la satisfaction des usagers, les incitations à la mise en place d'outils d'évaluation se sont développées. Les travaux de recherche se sont jusqu'à présent intéressés à la relation de proximité et à l'efficacité des contrôles directs. La littérature académique insiste cependant sur l'apport du retour terrain et de la proximité avec les usagers comme moyen privilégié d'évaluation. En effet, un quart de siècle après avoir été associée à l'initiation et à la mise en œuvre des grandes réformes administratives par les gouvernements britannique et américain, la performance de (et dans) la sphère publique continue de susciter la curiosité des chercheurs et de faire parler d'elle à l'occasion de chaque initiative prise par les gouvernements et les organisations publiques eu égard aux services aux citoyens, populations et entreprises. La rhétorique, les concepts et les pratiques associées à la performance, à sa mesure, à sa gestion nous révèle des courants théoriques qui se structurent autour de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité

Les débats institutionnels soulevés par les déficits budgétaires et démocratiques ainsi que par l'apparente tendance à l'immobilisme qui caractérise les organisations publiques se sont progressivement et essentiellement cristallisés autour de l'imputabilité des agents publics, l'optimisation des ressources disponibles et la qualité des services aux citoyens, populations et entreprises. Autrement dit, pour répondre à des exigences citoyennes et à des impératifs dictés tant par des logiques de marchés, notamment la fin de certains monopoles d'État, que par des logiques industrielles, en particulier la productivité des entreprises devenues au fil des années plus conscientes du fardeau fiscal et de la complexité des systèmes administratifs, les décideurs politiques essaient d'impliquer davantage la sphère managériale publique ; vues à travers le prisme de l'efficacité et de l'efficience, les capacités des agents publics à changer, à livrer, à comprendre et à apprendre seraient les véritables déterminants de la performance de la sphère publique

C'est d'ailleurs de ce quadruple questionnement, mené sur fond d'efficacité et d'efficience, que des liens conceptuels et pratiques sont établis entre les notions de performance et de *résultats*

Pour donner un sens à la performance de la sphère publique, s'agissait-il de nous en tenir strictement aux indicateurs de performance portant sur

les activités opérationnelles de chaque entité administrative ? Devions-nous considérer les indicateurs de performance de l'ensemble des agences, des ministères et des organismes publics ? Devions-nous englober les indicateurs de performance centralisés que d'autres locaux?

Cette communication vise ainsi à décrire et comprendre les mécanismes d'évaluation.. Nous présenterons dans un premier temps les notions clés (I), nous verrons dans un second temps l'évolution du métier de gestionnaire public puisqu'il s'agit de lui, en tant qu'adaptation des rôles et des fonctions exercés à la lumière de la notion de la performance: celle *des résultats* par opposition à celle des moyens(II). Ce faisant, nous traitons du changement que les indicateurs liés à la performance, enclenchent pour atteindre la gestion publique plus directement dans son expression professionnelle et sa valeur déstabilisatrice de l'ordre bureaucratique établi d'ou la notion de l'ère de la gestion par résultats(III). Nous concluons par évoquer de facto la nouvelle gouvernance publique marquant l'émergence de l'Etat post bureaucratique..

1. L'analyse de la littérature

1.1.Les modes d'évaluation : domaines, outils et choix

La notion d'évaluation est au cœur de la gestion publique. Cette notion est largement utilisée et conceptualisée concernant les politiques publiques. Appliquée aux suivis des prestations, elle est généralement vue et analysée comme un outil technique relevant de problème de modélisation et de raisonnement.

1.1.1. La notion d'évaluation

La notion d'évaluation s'inscrit dans l'idée que les services publics doivent rendre compte du bon usage des finances publiques. En France la réforme de la Loi Organique des Lois de Finance de 2001 (LOLF) a relancé plus récemment l'intérêt porté à l'évaluation des services publics dans une logique de gestion axée sur les résultats.

L'évaluation consiste à comparer une situation à un idéal. Il ne peut pas y avoir de jugement sans norme et sans système de valeurs. Bessire (1999) remarque que « dès lors que cette réalité implique une pluralité d'acteurs, l'évaluation mobilisera des systèmes de valeurs différents ». Bessire (1999) distingue trois dimensions à l'évaluation :

1) une dimension politique qui exprime le « pourquoi » des choses, les intentions de ceux pour qui est réalisée l'évaluation. Cette dimension

s'exprime en termes de préférences, de principes directeurs d'ordre général et qualitatif, de missions à accomplir, de vocation ou d'identité (dimension subjective);

2) une dimension stratégique qui indique le « comment » des choses et traduit le déploiement des intentions dans l'espace et le temps (dimension rationnelle) ;

3) une dimension économique ou de gestion qui s'exprime en termes de ressources consommées, d'objectifs et de progression vers ces engagements (dimension objective).

L'évaluation implique donc la prise en compte de l'ensemble de ses dimensions subjective aussi bien qu'objective et rationnelle (Bessire, 1999). Cette conception faisant de la relation acteur/outil son cœur d'analyse, tente d'enrichir les conceptions des outils d'évaluation mais n'explique pas leurs existences dans une organisation. Il faudrait voir du côté de la théorie de l'agence pour rendre compte de la configuration qui permet au principal de s'assurer que l'agent agit dans le sens souhaité.

L'évaluation a donc pour objectif de contrôler les comportements en alignant les intérêts agent-principal et mettre en correspondance les récompenses individuelles aux contributions de chacun.

1.1.2. Les modes d'évaluation dans le secteur public

Un service public n'est pas simplement un prestataire de service, il participe également à la cohésion de la société. Selon Chevallier (2005), « alors que les organisations privées sont « introverties », c'est-à-dire finalisées sur elles-mêmes, les organisations publiques sont « extraverties » c'est-à-dire mises au service d'intérêts qui les dépassent ; toute réforme administrative vise donc à une meilleure satisfaction de « l'administré » ce qui implique une certaine représentation de celui-ci. Les services publics ne sont donc pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire ». La différence entre public et privé se situe ainsi au niveau des finalités. Les institutions publiques sont au service de la société et contribuent à la mise en œuvre des politiques. La finalité recherchée dans la définition de l'activité publique est par conséquent d'influencer leur environnement (impact) et ne vise pas seulement à produire des prestations (résultat). L'évaluation des résultats des décisions et des actions de gestion doit donc intégrer l'analyse de l'impact des politiques et peut s'effectuer de multiples manières en fonction des objectifs assignés (Gerbaix, 2006).

L'évaluation comprend des éléments structurés formels (règles explicites, procédures, mesures des résultats, tableaux de bord, comptabilité analytique, évaluation des politiques publiques ...) et/ou informels (culture d'établissement, valeurs communes, loyauté, engagement réciproque, règles non écrites ...).

1.1.3. Le choix et les finalités des modes d'évaluation

La recherche en gestion est peu explicite sur la théorie des outils qu'elle mobilise laissant dans l'ombre le rôle des outils de gestion dans les dynamiques organisationnelles (Grimand, 2006). La question du choix des modes d'évaluation est largement dépendante de leurs finalités. Les questions de finalités, d'appropriation et de choix des outils de gestion ne peuvent donc être dissociées. Les outils d'évaluation sont habituellement analysés comme un système matériel et objectif résultant du choix de solutions techniques sur la base d'objectifs explicites. Les outils sont vus comme une chose et un objet externe au sujet qui résultent d'une conceptualisation vu comme le prolongement de la pensée, déniait à l'outil toute matérialité et influence (Grimand, 2006).

L'efficacité de l'outil dépend ainsi de l'aptitude de l'acteur à modéliser l'action et à répliquer les objectifs en outil. Les instruments sont vus comme un moyen d'échapper à la subjectivité afin d'éviter erreurs, inexactitudes ou oublis. Cette conception ne laisse aucune place à l'émotion (Lorino, 2007).

Dans les services publics, de nombreux facteurs influencent la satisfaction. Le sentiment de satisfaction est dépendant des références sociales, culturelles et personnelles de chaque usager (France Qualité Publique, 2004). Les travaux de Laville (2005) insistent sur la dimension intersubjective de la relation entre l'usager et l'administration comme source de satisfaction. Par ailleurs, en tant que perception, la satisfaction dépend autant de l'idée que la personne se fait du service public que de la réalité du service public. La satisfaction renvoie pour l'usager à un « sentiment de justice » ou « d'injustice » c'est-à-dire à la perception d'avoir été traités « justement » ou « injustement » (Sabadie, 2003).

1.2. Qu'est-ce donc que la performance

Le concept de performance n'a que très rarement fait l'objet d'une définition étroite. Cerner la performance, dans la sphère publique, est éminemment compliqué (Thomas, 2005).

Se délimite-t-elle par l'analyse des données fournies par des services (unités administratives), par la synthèse des rapports des ministères (gouvernement)

ou par le rapport des résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires (clientèle). En revanche, la mesure de la performance, elle, s'est trouvée définie par le menu. A ce titre, nous devons nous en tenir à la conceptualisation et à la détermination des critères, indicateurs et instruments de mesure de leur performance pour compenser le défaut de définition de cette dernière.

Ce que la performance permet d'apprécier, ce sont les critères sur lesquels repose la gouvernance que sous-tend l'imputabilité tant pour les intervenants que pour les décideurs dans la sphère publique, ce qui fait dire à certains observateurs que l'État, ou plus précisément l'appareil gouvernemental, ne manque pas d'efficacité (services rendus) mais d'efficacités. Autrement dit, ce ne sont pas les pratiques qui flanchent, mais les intentions de services (Drucker, 1995). Rappelons les principales caractéristiques de la performance mesurée :

1) transparence ; 2) responsabilisation ; 3) efficacité et efficience sur une base d'*outcomes* ; 4) diffusion de l'information ; 5) climat de confiance ; 6) tolérance, équité mais aussi durabilité ; 7) séparation des pouvoirs ; 8) minimisation de la non-participation au processus de décision ; 9) flexibilité dans l'attribution de l'espace politique, social et économique ; 10) décentralisation. (Jorjani, 1998)

2. La culture bureaucratique mise à l'épreuve des résultats

Vu dans une perspective culturelle, le caractère unique de la *mission* de l'organisation publique devrait constituer pour ses membres, gestionnaires et employés, un espace où règnent des valeurs propices non seulement à la convergence des façons de penser et des façons de faire, mais à leur évolution conjointe. En effet, l'atteinte des cibles de résultats, par les gestionnaires publics, ainsi que les retombées qu'ils peuvent attendre de celles-ci, notamment sur les plans budgétaire, institutionnel et politique contribuent au choix des pratiques nécessaires à l'accomplissement de la mission qu'ils poursuivent collectivement. Ce choix est facilité par le processus d'institutionnalisation qui a cours dans l'organisation.

Par ailleurs, si l'on admet que la culture de l'organisation est actée autant que subie, force est de concéder aux gestionnaires publics de demain, parce qu'ils auront charge de l'implantation d'un cadre de gestion par résultats (GPR), un rôle important à jouer dans le façonnement des comportements, notamment à travers le cadre de gestion et les apprentissages réalisés par l'ensemble du personnel, ce que confirmera un mode d'évaluation axé sur les résultats.

2.1. Vers une culture propice à la gestion par résultats (GPR)

L'institutionnalisation d'une gestion par résultats suppose la conjonction d'un certain nombre de facteurs qui expliquent à la fois l'efficacité, l'efficience et l'équité dans la sphère publique. Ces facteurs s'expriment en voies et moyens des intervenants (dispensateurs de services) et en voies et moyens des organisations (offrants de services). Lorsqu'on multiplie voir modele (MAAZOUZ-LECLERC,2008) les uns par les autres, soit les compétences des employés et les comportements de leurs institutions, cela détermine la performance organisationnelle.

Les compétences à la tâche renvoient aux capacités intrinsèques des acteurs au chapitre de l'organisation du travail, de l'établissement des stratégies de services, des habiletés en management des affaires publiques et de l'apprentissage professionnel (Mazouz et Rochet, 2005). Les comportements de l'institution réfèrent à des facteurs sur lesquels s'appuient les compétences à la tâche pour agir utilement sur les services offerts.

Tels facteurs comprennent notamment les missions, visions, objectifs et résultats (connaître l'organisation) ; stratégies, structures, culture, leadership, processus et projets (adapter l'intervention et l'organisation à leur environnement) ; offre, ressources, interface politico-administrative (gérer l'organisation) ; évaluation systématique du cadre de gestion et des effets du changement (aptitude à apprendre). Sont donc couvertes les fonctions qui assurent la compréhension du contexte du travail (forces et faiblesses face aux opportunités et menaces), le changement dans l'organisation du travail (ajustements de l'organisation), la production du travail (livraison des services) et l'amélioration du travail (renforcement de l'acquis, redressement des carences et élargissement des engagements). En d'autres termes, les couples voies et moyens personnels et voies et et moyens organisationnels se forgent, s'entremêlent et instituent, à travers le travail, des résultats plus probants. Qui plus est, une meilleure intégration des forces de l'organisation aide à orienter l'action dans le service. La maîtrise des stratégies, pour sa part, donne la souplesse requise pour changer les choses et permet, en somme, de gérer le service tel qu'attendu. La pratique du management fait qu'on peut livrer le service, et ce faisant servir la fin de l'organisation. Quant à l'apprentissage continu, outre qu'il stimule l'amélioration dans la prestation du service, il permet la progression du système vers la performance globale.

La performance n'est pas une lecture de mesures, mais un processus qui lie dans le temps et dans l'espace des capacités individuelles et des potentialités

organisationnelles en vue de résultats institutionnels. Ceux que l'État escompte, et ceux que les citoyens (population et entreprises) obtiennent.

2.2. Le management par la mesure de la performance (MMP)

Plusieurs préceptes ont présidé à l'élaboration, l'adoption et l'application de mesures de la performance pressenties comme idéales dans le service public. Bien que l'entendement qu'on ait de la performance optimale varie d'une culture à l'autre, selon Thomas (2005) les préceptes qui suivent la rendent possible :

1. définition patente des objectifs de service ;
2. attention égale portée aux intrants (*inputs*) et aux extrants (*outputs*) en prévision des effets/impacts (*outcomes*) ;
3. usage d'instruments restreints d'évaluation ;
4. validité, contrôlabilité et comparabilité des résultats enregistrés ;
5. informations significantes, abondantes et équilibrées ;
6. adoption de processus de décision participatifs ;
7. coordination de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats ;
8. budgétisation des activités et des services ;
9. acceptation élargie des principes, processus et programmes par les populations desservies ;
10. approche globale à la gestion des structures de services publics.

Dès lors que les gestionnaires du service public admettent que ces ingrédients sont partie intégrante du système d'évaluation de la performance, ils souscrivent de facto au principe de mesure qui permet de la comprendre globalement. Malheureusement, les déclarations des politiques n'entraîneraient pas toujours que l'on mette les voies et moyens de l'accomplissement de la tâche à la disposition des intervenants du système que sont les fonctionnaires de l'État. Il s'ensuit une incapacité à répondre à la surenchère des gouvernements, au chapitre de leurs attentes de services, malgré la MMP.

L'approche quantitative, issue de l'orientation électorale, prime trop souvent lors de l'adoption des instruments de mesure de la performance, sans doute à cause de la précipitation des gouvernements à vouloir justifier leurs choix politiques. L'approche qualitative, issue de l'orientation clients, vers

laquelle on semble revenir aujourd'hui dans plusieurs pays, s'en est trouvée longtemps négligée. Pire, la complexité des méthodes et des calculs pour mesurer la performance a fait perdre tant et plus d'énergie aux administrations en contrôle après le fait des écarts de résultats au détriment d'une juste définition avant le fait des besoins non satisfaits des populations. Il en est résulté une moindre utilité des mesures, une déconnexion des mesures par rapport aux attentes de la société, une disparité injustifiable dans la poursuite des changements entre structures politiques et structures administratives, pour ne citer que ces ratés dans la réforme de l'appareil public d'un trop grand nombre de pays.

- Limites à l'approche MMP

Quatre domaines particuliers d'application de la méthode MMP permettent de constater certaines limites de système qui accréditent ou discréditent l'à propos de cette approche dans l'ensemble des secteurs publics. Il s'agit des problèmes techniques qu'elle suppose, des implications financières qu'elle commande, des obstacles institutionnels qu'elle soulève et des considérations politiques qui s'y rattachent (Carroll, 2003 ; Lindquist, 1998 ; English et Lindquist, 1998 ; Thomas, 2005). Voyons plus en détail chacun de ces domaines.

- **Problèmes techniques** : Malgré les avancées techniques nombreuses réalisées au cours des dernières années en vue d'améliorer les modes, méthodes et processus de mesure, il reste difficile d'associer les effets/impacts (*outcomes*) sociétaux aux services/produits (*outputs*) gouvernementaux en matière de gestion par résultats dans le service public. Peu s'entendent sur la juste définition des succès (*outcomes*) et peu souscrivent aux standards (*outputs*) applicables aux efforts consentis par les appareils d'État pour soutenir, renouveler voire ajouter aux services dispensés. Les résultats annoncés, qui devraient tenir d'indicateurs d'avancées pour la société (Alberta, 1999), sont trop souvent tenus pour des « données vides ». Qui plus est, l'uniformisation de l'information ayant été omise lors du processus de *reporting*, le public n'arrive pas plus à comparer les résultats annoncés que ne le peuvent les organismes rapporteurs entre eux (ministères, unités administratives, organismes et agences).

- **Implications financières** : Puisqu'il s'avère coûteux de produire des données exhaustives, fiables et constantes, la performance globale de la sphère publique s'en trouve diminuée. L'ordre des coûts, sans compter les frustrations des intervenants contraints de mesurer et d'exécuter les services en même temps, traduit l'exercice en routine (rituel) à court terme au lieu d'en faire un apport aux populations (contexte) à long terme, comme le

voudraient les gouvernements qui ont institutionnalisé la gestion par résultats (Eden et Hyndman, 2005). L'effort est déporté vers la communication de la mesure au détriment de sa gestion (outil de la performance) ; les résultats globaux cèdent le pas en importance aux résultats d'agence (Kettl, 1995).

- **Obstacles institutionnels** : Souvent, les structures administratives ne disposent pas des capacités requises, techniques et humaines, pour analyser correctement, à temps et complètement, les données relatives aux services rendus. L'apport nécessaire des correctifs, que présupposaient les *outcomes* attendus par les citoyens, se fait attendre. Le leadership ministériel n'est pas toujours prégnant et le syndrome de « l'annonce de mauvaises nouvelles » (Thomas, 2002) est source d'embûches nuisant au dévoilement des résultats sur des bases comparables année après année. La crainte du non-renouvellement des crédits freine les ministres et les sous-ministres dans leur élan de mesure comparée des rendements de l'État, programme par programme et agence par agence (Alberta, 2003). La construction d'avantages comparatifs institutionnels n'est pourtant pas incompatible avec la gestion par résultats (Moreau-Desfarges, 2003).

- **Considérations politiques** : La tendance à la non-uniformisation des processus de *reporting* tient souvent aux intérêts divergents des responsables de programmes, tant les élus que les gestionnaires professionnels. L'insistance à déplacer les programmes, les agences et les ministères, d'un cabinet à l'autre, rend le processus de mesure aléatoire au mieux et inutile au pire. Alors que l'objectif ultime de l'exercice devrait tendre vers l'amélioration continue des *outcomes*, au profit de la société, la publication des résultats devient un concours de popularité à l'avantage des décideurs de programmes (Alberta, 2004). L'intérêt public est relégué au second rang par les visées politiques des décideurs, alors que la gestion par résultats se veut un instrument d'amélioration du service public. L'arène politique étant constituée autour des concepts de rivalité, de dénégation et de prétention, la théâtralité que cela suppose se marie mal avec le sérieux et la complexité d'un réarrangement du service public en vue de son amélioration globale (Thomas, 2005).

Au total, le MMP pourrait très honorablement servir sa fin première d'instrument d'amélioration, au lieu du cynisme et du scepticisme qu'il soulève trop souvent (Alberta, 1999a ; Rouillard, 2003). Il suffirait d'ajouter aux *inputs* (matières premières) et aux *outputs* (services dispensés) les *outcomes* (progrès de société), comme partie intégrante du système de mesure étroite, comparée et orientée vers le changement qualitatif et

quantitatif des services publics attendus, offerts et comptabilisés. Ce que chacun attend, c'est moins une relance de la mesure qu'un recentrage du principe de mesure de la performance dans l'ensemble de l'appareil public. Moins de mesures subjectives, plus de mesures globales et surtout plus de suivis sur les mesures, voilà qui rallierait les attentes du plus grand nombre (Speers, 2005).

3. À nouvelle gouvernance, nouveaux rôles pour le gestionnaire public

Dans une perspective de GPR, s'ils visent à améliorer les services rendus aux citoyens, les gestionnaires publics doivent moins voir dans ces contraintes des limites à leur imagination que des conditions à leur pouvoir de disposer des capacités administratives de l'État. En somme, il s'agit là d'une forme de contrôle institutionnel de l'appareil public, plus que d'une défense opérationnelle d'agir au mieux des situations dans la prestation des services. D'ailleurs, il n'y aurait pas lieu de discuter d'imputabilité à l'endroit des gestionnaires publics, si tout ce qu'ils faisaient pouvait être réalisé à leur discrétion entière tant en nombre qu'en valeur de services rendus aux populations bénéficiaires. L'État, et c'est là l'objectif de la réforme de son mode de gouvernance, tend vers une optimisation de ses ressources disponibles. De cette obligation lui vient celle de rendre imputables les équipes managériales. Le gouvernement affecte des fonds et des ressources humaines à ses différentes fonctions, d'où la potentialité qu'il a de servir des clientèles publiques. Mais il ne peut gérer, selon les besoins exprimés, l'utilisation des fonds consentis dans le service. En somme, il contrôle un budget au départ, et attribue des enveloppes à chacun de ses ministères, organismes et projets. Mais il ne gère pas les tâches lors de la prestation des services, bien qu'il contrôle les coûts lors de l'évaluation de leur performance. Le processus de sa gestion financière se trouve compliqué du fait du nombre élevé de recoupements que suppose une offre de services variés à de mêmes clientèles (citoyens), mais à titres divers (bénéficiaires) et par des canaux différents (ministères, organismes, projets) avant, pendant comme après le service rendu. De cette quasi-redistribution des rôles entre élus, administrateurs centraux et gestionnaires d'organisme émerge une dualité relationnelle somme toute profitable à l'ensemble du système.

3.1. La dualité des relations entre élus, hauts fonctionnaires et gestionnaires publics

La dualité relationnelle entre les élus politiques, les administrateurs et les gestionnaires des organismes publics existe. Elle vient du départage des

rôles dans l'appareil d'État : d'une part, les détenteurs du pouvoir de décision, les élus ; d'autre part, les détenteurs du pouvoir exécution des services publics.

Ce qui est moins évident, dans cette répartition des rôles, c'est l'émergence du gestionnaire public qui doit concilier la conception et la mise en œuvre des services aux citoyens. D'un côté, les élus (gouvernement) répondent à une demande politique d'ajustement, sans égard aux coûts des services lors de leurs engagements électoraux.

D'un autre côté, les administrateurs tentent de tenir les promesses des élus aux électeurs en ajustant les voies et moyens qui assureront la capacité requise de service de leurs organisations respectives. Finalement, ce sont les gestionnaires publics qui doivent satisfaire la demande effective telle qu'elle se présente et d'où qu'elle vienne, et ce à compter d'engagements politiques souvent changeants et rarement ajustés à leur contexte organisationnel. Un processus dont les maillons se succèdent mal dans la logique de responsabilisation élargie, se conjuguent peu ou prou dans une perspective de coûts contenus et se renforcent rarement dans une attente de résultats supérieurs dans l'organisation publique. Les intentions ne suffiront pas à redresser une situation où, à l'évidence, l'inconsistance prévaut dans la gestion globale de l'appareil public. Des formules plus ajustées d'interactions fonctionnelles s'imposent, qui n'auront pas l'effet de priver les élus de leur rôle politique.

La continuité de l'État doit venir d'un resserrement des liens entre les élus et les hauts fonctionnaires dans les ministères, mais par une meilleure compréhension du partage des rôles. Ce qui veut dire que les élus cesseront de gérer en coulisse les services, s'engageront dans des voies (projets) plus conséquentes par rapport à l'atteinte d'une meilleure performance de l'appareil d'État.

L'efficacité, issue de la conciliation des dualités entre les différents intervenants de l'appareil d'État, viendra d'un choix de services plus conséquent, c'est-à-dire d'une stratégie de positionnement des services de l'administration publique dont ne sont pas complètement coupés les gestionnaires publics. L'efficacité, elle, viendra de la qualité de la gestion au quotidien de l'appareil de services publics qu'est l'Administration publique.

3.2. De nouveaux rôles au gestionnaire public dans la finalité de l'État

Malgré les nouvelles avenues empruntées ici et là pour réformer la gouvernance publique, dont les cas d'instrumentation managériale observés

dans maints pays de l'OCDE, De l'avis de plusieurs auteurs, la tendance veut que « *les gestionnaires doivent gérer* » dans le cadre d'orientations et de politiques publiques. L'imputabilité, qui implique la responsabilité des actes, demeure une formule creuse sur le plan stratégique des choix de services, alors qu'elle est explicite sur le plan des structures d'exécution de la tâche. La reddition de comptes, comme mode de confirmation de la performance, a l'aspect d'une prévention politique contre l'excès dans la dépense publique engagée bien plus que d'une stimulation à l'amélioration des conditions des services dans la communauté d'implantation.

On calcule encore et toujours en *outputs*, sans compter les *outcomes* qui doivent découler des services publics rendus pour que le bien public soit collectif. Ce qui donne à penser que, dans la sphère publique, la réforme aura rendu imputables *des* structures d'offre de services, mais laissé intactes *des* personnes de qui dépendaient moins l'administration que le choix des services (les élus). La gestion de la performance, comprise ainsi, n'enlève rien à la responsabilité des actes posés par les gestionnaires, mais limite sérieusement leur volonté d'innover dans le service public. Or, s'il est une attente que la *bonne gouvernance* a suscitée partout, c'est bien celle d'une efficacité doublée d'une efficience publique accrue dans le service aux populations. Responsabiliser n'est donc pas tout : il faut aussi qualifier la performance. En termes plus clairs, il faut ajouter de la valeur au service public rendu, en assurant non seulement un meilleur contrôle de l'acte (dépenses courantes), mais un rendement supérieur de la prestation (investissement dans l'apport capital à la société).

L'État, et partant sa gouvernance, aura à encourager, dans son milieu, les transformations que requièrent ces revirements de la situation éconómico-sociale. L'Administration publique aura à se transformer non seulement dans sa structure mais aussi dans sa stratégie. Autrement dit, il faut que l'État puisse répondre autrement aux attentes qui lui viennent de sa communauté d'implantation. Ses décideurs politiques et ses agents administratifs doivent se rendre à l'évidence : les anciennes *façons de penser* et *de faire* sont inappropriées au contexte d'une société actualisée. Les dirigeants des organismes publics devront devenir des innovateurs et de fins stratèges, et non plus de simples propagateurs d'idées ou exécutants de services publics (Maltais et Mazouz, 2004 ; Castells, 1999).

Conclusion

L'avènement d'une approche axée sur les résultats plutôt que sur les moyens dans la sphère publique fait partie du changement qui s'impose à toutes ses

organisations. Parce qu'elle questionne de manière profonde les croyances et les valeurs à la base même des attitudes des employés de la sphère publique et façonne leur comportement au travail, l'institutionnalisation du cadre de gestion par résultats.

La gestion par résultats, en management public, n'a donc d'utilité pour la communauté qui en assume les coûts, que si la pertinence du service rendu (*outcomes*) est arrimée, à travers l'exercice d'évaluation du rendement du système d'offre lui-même, à la pertinence des voies et moyens de services (*inputs* et *outputs*). L'approche quantitative d'évaluation de la performance des dernières années, dans la sphère publique, tendrait alors à céder le pas à l'approche qualitative comme ordre de mesure des services rendus. Ce passage obligé ne peut se faire à l'aveuglette. D'où l'impérieux besoin d'adopter des mécanismes de contrôle utiles, évolutifs et concurrentiels comme jauges de la performance réelle mais aussi globale de la sphère publique

Si l'on veut que les efforts de réforme aboutissent et aient une quelconque utilité à terme pour les populations, les entreprises et l'État, et non pas que pour l'Administration publique comme système d'offre de services, ils doivent viser la consolidation des capacités professionnelles, des compétences

et des habiletés des gestionnaires. Pour ce faire, la revue des rôles et des fonctions à confier aux gestionnaires publics ne doit pas s'effectuer dans un rappel *managérialiste*, mais dans un appel à la *managérialité*, dans l'appareil public tout entier. Bien sûr, il ne s'agit pas de calquer le métier de gestionnaires de l'entreprise privée. Certains concepts ayant fait leur preuve en gestion des affaires, qui ont cours dans le monde de l'entreprise privée, doivent être adaptés aux conditions mais surtout aux valeurs de l'appareil public avant d'y être implantés. Toutefois, les gestionnaires publics, à travers le rôle et les fonctions qu'ils exercent dans l'organisation publique, auraient tort de se réfugier derrière les notions de bien commun, de bien public et d'intérêt général pour échapper aux pressions croissantes de l'économie de marché et de la concurrence que suppose le caractère unique et spécifique de ses services. Des choix de stratégies nouvelles aux tactiques audacieuses de positionnement de l'offre, en passant par l'organisation du travail, sans oublier les mécanismes d'intégration des personnes aux processus de prise de décision et de partage des avantages dans l'organisation, bien des progrès peuvent être accomplis en s'inspirant du travail des managers de l'entreprise privée... surtout si l'on cherche à

partager avec eux des mandats de production et de prestation de services (les partenariats publics-privés).

Bibliographie

- Archier, G. et Sérieyx, H. (1984). *L'entreprise du 3e Type*, Paris, Seuil.
- Bennis, W. et Nanus, B. (1985). *Diriger : Les secrets des meilleurs leaders*, Paris, InterÉditions. Traduction de « Leaders » par Christine Durieux.
- bennis, W. et Nanus, B. (1985). *Leaders*, New York, Harper Collins Publisher.
- Chanlat, J.-F. et Séguin, F. (1987). *L'analyse des organisations*, tome 2 : Les composantes de l'organisation, Montréal, Gaétan Morin, 508 p.
- de bettignies, H.C. (1989). *Kaizen : La clé de la compétitivité japonaise*. Préface de l'ouvrage de Masaaki Imai, Paris, Édition Eyrolles.
- D'iribarne, P. (2004). « Face à la complexité des cultures, le management interculturel exige une approche ethnologique », *Management international*, vol. 8, no 3, p. 11..
- Godelier, E. (2006). *La culture d'entreprise*, Paris, La Découverte, 121 p. -
- HELMS, M.M. (2000). *Encyclopedia of Management*, 4e éd., Détroit, Gale Group.
- Iazykoff, V. (1990). *Science humaine et qualité totale. Traité de la qualité totale de Vincent Laboucheix*, Paris, Dunod Entreprise.
- Imai, M. (1989). *Kaizen : La clé de la compétitivité japonaise*, Paris, Éditions Eyrolles.
- Lawler III, E. (1986). *High-Involment Management*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Maltais, D. Et Mazouz, B. (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue internationale de gestion*, vol. 29, no 3, septembre, p. 82-92.
- Mazouz, B. Et Leclerc, J. (2008), *La gestion intégrée par résultats. Comment concevoir et gérer la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 478 p.
- Mazouz, B., Tremblay, B. et Facal, J. (2005). « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel. Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française de l'administration publique*, no 115, novembre.
- Moreau-Desfarges, P. (2003). *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je », p. 127.
- Lacasse, F. et Verrier, P.-É. (dir.) (2005). *30 ans de réforme de l'État, expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 145-175.
- Trosa, S. (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Institut de l'entreprise