

Modernisation du secteur public et gestion par les résultat : possibilités et paradoxes

Autor(en): **Emery, Yves / Giaque, David**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **60 (2002)**

Heft 3: **Service public : vers de nouvelle régulation**

PDF erstellt am: **24.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141220>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC ET GESTION PAR LES RÉSULTATS : POSSIBILITÉS ET PARADOXES

Yves EMERY et David GIAUQUE
IDHEAP – Institut de Hautes Etudes
en Administration Publique
Lausanne, Suisse
yves.emery@idheap.unil.ch

À l'image des organisations publiques de la plupart des pays de l'OCDE, les administrations fédérales et cantonales suisses ont ouvert des chantiers importants en vue de transformer leur fonctionnement et de promouvoir une plus grande efficacité et efficience dans leur manière de travailler. Les transformations stratégiques, organisationnelles et culturelles actuellement en cours sont le plus souvent inspirées par les principes de la nouvelle gestion publique (NGP, New Public Management ou NPM). L'un des aspects majeurs de ces réformes concerne l'orientation vers les résultats (outputs et outcomes), concrétisée par une forme de « management par objectifs ». En effet, les nouveaux régimes contractuels qui lient les unités administratives avec les autorités politiques sur la base de contrats, mandats ou conventions de prestations aboutissent à la définition d'objectifs de production – par groupes de produits – et d'une batterie d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour en évaluer la réalisation ; plus rarement, ils portent également sur des objectifs d'effets, dans une perspective de « management des politiques publiques ». Cette tendance constitue une véritable « révolution » du management public dans la mesure où il n'est plus question de gérer (uniquement) en fonction des inputs, c'est-à-dire en partant des moyens à disposition, ni en fonction des règles et procédures (droit conditionnel), mais bien sur la base des résultats et objectifs définis préalablement et négociés – dans l'idéal au moins – avec les autorités politiques compétentes (Parlement, Exécutif).

Dans cette contribution, nous souhaitons revenir sur ce mécanisme de gestion par les résultats pour, sur la base d'études et enquêtes que nous avons menées au sein d'administrations publiques cantonales et fédérales, en apprécier les effets, les résultats, mais également les paradoxes au niveau des agents publics.

Nouvelle gestion publique : gérer par les résultats

Parmi les idées directrices de la nouvelle gestion publique figure en bonne place, si ce n'est au centre, l'accent mis sur les résultats de l'action publique plutôt que sur les intrants ou les processus de travail (Schedler/Proeller, 2000). Découlant d'une vision systémique-fonctionnaliste, cette focalisation sur les résultats –et la manière dont ils sont perçus par les utilisateurs– représente une forme d'héritage dont les origines sont à rechercher du côté du management, autant dans le courant de la direction par objectifs (Osborne, 1965, Drucker, 1954) que dans celui du management de la qualité (Deming, 1986) ; du côté des politiques publiques, elle découle du mouvement de l'évaluation portée à apprécier concrètement les effets de l'action publique sur les groupes-cibles visés ainsi que le degré de résolution des problèmes publics pris en charge par le système politico-administratif en place (Bussmann et al, 1998).

Dans la pratique, au niveau fédéral ainsi que dans plusieurs cantons, des expériences pilotes impliquant des offices et services oeuvrant dans des domaines divers (domaine régalien, services fournis au public, production et entretiens, services fournisseurs internes) sont menées depuis plusieurs années, les pionniers ayant débuté leurs projets au milieu des années quatre-vingt-dix. A la Confédération par exemple, les offices signent un contrat avec le Gouvernement pour une durée de quatre ans, avec définition des produits à offrir et des critères d'évaluation. La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB ou FLAG en allemand), que l'on peut résumer par les objectifs suivants, est à cet égard exemplaire de ce nouveau mode de gestion, que d'aucuns considèrent comme l'illustration-type d'un changement paradigmatique dans la gestion publique (Hufty, 1998) :

- Responsabilisation : des objectifs d'outputs – donc de résultats – plus précis, assortis d'indicateurs destinés à l'évaluation, de même qu'une plus grande autonomie dans les décisions sont à la base d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics, fonctionnant par ailleurs au sein d'unités davantage décentralisées
- Flexibilité accrue : du fait de l'assouplissement des instructions administratives et de l'octroi d'une enveloppe budgétaire globale, les centres de services obtiennent une plus grande marge de manœuvre, notamment dans la gestion de leur budget et dans la répartition de leurs dépenses.
- Nouvelle culture d'entreprise : le nouveau système de gestion, soutenu par des mesures de développement du personnel, devrait permettre un changement d'attitudes à tous les niveaux des services : en particulier, le passage d'une culture administrative basée sur le respect de la procédure, sans considération de l'efficacité ni de l'efficacé, à une culture marquée par une forte conscience des coûts, des « clients »-utilisateurs des services, ainsi que de la qualité produite.

- Rapprochement des « clients », c'est-à-dire une prise en compte plus systématique des attentes et des perceptions relatives aux prestations fournies.
- Maîtrise des coûts de fonctionnement des services administratifs : toutes les unités administratives en GMEB doivent diminuer leurs coûts à raison de 10% répartis sur 4 ans, sur les secteurs qu'ils sont en position d'influencer.

Ces différents buts sont poursuivis en recourant aux outils caractéristiques de la nouvelle gestion publique, tels que mandat de prestations pluriannuel, convention de prestations annuelle et enveloppe financière globale comprenant l'ensemble des ressources (personnel, biens et services, supports logistiques, etc.), ainsi qu'avec la mise sur pied d'un système de reporting plus ou moins sophistiqué, impliquant l'élaboration de tableaux de bord et de rapports d'activité orientés sur les prestations fournies (réalisation, perception par les utilisateurs, effets produits, selon les indicateurs définis).

Avantages et problèmes de la gestion par résultats : constats empiriques et problèmes émergents

Actuellement, les expériences de nouvelle gestion publique sont assez avancées pour qu'il soit possible de procéder à une première évaluation des effets de cette gestion par les résultats, sur la base de différents rapports disponibles. C'est l'objectif que nous nous fixons en insistant sur les avantages et problèmes de ce type de management en fonction de quatre dimensions essentielles des organisations publiques : le pilotage de l'action publique, le management et la gestion des organisations publiques, la culture et, enfin, la légitimité et le sens de l'action publique.

Avantages et problèmes liés au pilotage de l'action publique

D'abord orientée sur les règles, longtemps gérée par les ressources, l'administration fonctionnant selon la NGP met dorénavant l'accent sur ses résultats : qu'il s'agisse des « produits » directement réalisés au sein des services (actes administratifs, décisions, prestations et services de tout ordre), ou des effets que ces produits engendrent sur les problèmes publics à résoudre (amélioration de la santé, de la sécurité, de l'économie, diminution de la pollution, etc.), ceux-ci doivent être définis, assortis ensuite d'objectifs et d'indicateurs, et finalement évalués.

À en juger par le temps pris et l'énergie investie par ces services pour simplement définir leurs prestations, puis ensuite trouver les indicateurs pertinents et négocier des objectifs permettant de concrétiser les choix politiques sous-jacents, voire les bases légales formulées progressivement sur une base « finalisée » ⁵, ce alors que toute organisation

productive a en principe été mise sur pied pour fournir des biens et services, et non pour se centrer sur ses propres activités, l'on ne peut s'empêcher de penser que cet exercice était non seulement utile, mais également indispensable d'un point de vue démocratique, apportant une valeur ajoutée réelle aux différents « partenaires » de l'administration :

- au citoyen tout d'abord, souverain d'un service public destiné à fournir de manière efficiente des services à la population ; la NGP leur fournit une opportunité de se « réapproprier » leur fonction publique
- au politique souhaitant exercer une réelle influence sur ce qui est effectivement produit au sein des services subordonnés, et non se bagarrer sur quelque obscure ligne budgétaire concernant un aspect de détail
- au contribuable également, bénéficiant ainsi d'une transparence accrue sur l'affectation des deniers publics, face à une machine bureaucratique apparaissant toujours trop dispendieuse
- au destinataire des services publics enfin, appelés parfois de manière abusive « clients », surpris et souvent plus satisfaits que les unités administratives se préoccupent, à travers des enquêtes de satisfaction notamment, de la manière dont les prestations publiques sont perçues et appréciées, alors que pendant longtemps, seule la voie administrative de la plainte, du recours, etc., était envisageable.

Ces différents avantages sont à mettre en relation avec des problèmes révélés par les enquêtes en cours, notamment une concentration des unités administratives, des gestionnaires publics et des autorités politiques, sur les chiffres et les résultats quantitatifs, qui peut aboutir à une forme de myopie sur les outputs, sur tout ce qui est mesurable, délaissant ainsi les éléments difficiles à apprécier mais néanmoins essentiels à la qualité du service public. Ce centrage sur les résultats peut même aboutir à une focalisation sur des caractéristiques périphériques des services publics tels que délai, amabilité du service, etc., des éléments certes importants, mais qui ne touchent guère l'essentiel, la finalité première de l'action publique. Dans cette perspective, les « résultats » autour desquels le débat politique et démocratique s'instaure conduisent à une forme de managérialisation des autorités politiques, centrées sur des éléments de (bonne) gestion, alors que les gestionnaires publics, amenés à définir leurs prestations, trouver les bons indicateurs et proposer des objectifs dans le cadre des mandats de prestations à négocier, constatent qu'ils se politisent, comblant parfois d'ailleurs un vide laissé par une autorité politique qui peine à cerner le cœur « stratégique » de son activité. Quel paradoxe pour une méthode dont l'ambition première était précisément de désenchevêtrer clairement ce qui ressort du politique-stratégique d'une part, et de la gestion / de l'opérationnel d'autre part (Hablützel et al., 1995, Delley, 1994) ; il semblerait bien que, selon les rapports disponibles, c'est bien au contraire que la méthode peut conduire !

Avantages et problèmes liés au management et à la gestion

Les travers de la gestion publique, procédurière et lente, peu flexible et complexe, cloisonnée et introvertie, et encore irresponsable pour n'en citer que quelques-uns, ont fait l'objet d'une vaste littérature remontant au moins au milieu du siècle passé (Crozier, 1955 ; Downs, 1966 ; Banner, 1991). Aussi, c'est avec une immense attente que les agents publics, cadres et collaborateurs, ont vu arriver la nouvelle gestion publique, dont le premier qualificatif laissait augurer d'un univers de renouvellement orienté résolument vers l'action efficace, responsabilisante et entrepreneuriale. En déterminant clairement des résultats à atteindre au niveau des unités administratives, en attribuant une enveloppe de ressources nécessaires pour y parvenir, et en laissant une liberté plus grande dans la mise en œuvre « quotidienne », l'approche NGP visait clairement à insuffler et valoriser des comportements et un esprit d'entreprise, réservés jusque là –soi-disant- aux entreprises privées.

Effectivement, bon nombre d'acteurs interrogés reconnaissent et apprécient cette marge de manœuvre nouvelle, en particulier au niveau de la direction des unités administratives. Cette focalisation sur des résultats dûment et formellement définis manquait cruellement par le passé, laissant un flou dans la conduite du service, un flou par certains côtés séduisant mais nullement rationnel à long terme. Motivation accrue et transparence, à commencer par l'identification analytique des coûts de production, latitude d'action évitant certains réflexes typiquement dysfonctionnels tels que l'utilisation effrénée du budget en fin d'année, évaluation et reconnaissance –parfois tangible sous la forme de primes de fin d'année- des performances réalisées sont des apports qui, dans le fonctionnement traditionnel, manquaient le plus souvent de façon criante et constituent une indéniable valeur ajoutée. Au niveau du personnel d'exécution toutefois, et même de certains responsables, cette approche entrepreneuriale n'a guère produit les effets escomptés, en particulier parce qu'elle peut aboutir à une augmentation très importante des actes administratifs improductifs du fait des saisies d'information, élaboration de rapports et contrôles entourant la gestion par résultats. La difficulté à faire le lien entre les résultats visés au niveau du service et ses propres objectifs (OCDE, 1997), un processus d'évaluation peu pertinent et des restrictions financières ayant dans certains cas anéanti tout espoir de recevoir les « récompenses » pécuniaires prévues, ont achevé de décourager certains, qui voient dans la NGP une nouvelle forme de bureaucratie orientée « comptabilité » (Hufty, 1998), les plaçant dans une situation pour le moins paradoxale en considérant les injonctions reçues de leur direction. Sans compter que dans certains services, cette approche se superpose à l'ancienne, que les responsables politiques ont souhaité maintenir pour ne pas perdre leurs repères traditionnels.

Dans certains cas extrêmes, il faut relever l'apparition d'une concurrence interne entre services et donc de problèmes de coordination et d'égoïsme institutionnel (entre

domaines d'activités des offices), dans d'autres, le pouvoir politique se trouve en partie court-circuité par des alliances avec les clients, utilisés comme légitimateurs des décisions prises au sein des services (Schedler/Proeller, 2000). La managérialisation des services administratifs ne va pas sans questionner le sens et les valeurs d'égalité de traitement sous-jacente à l'action publique, certains haut fonctionnaires, transformés en managers publics (Farnham et al, 1996) prenant à cœur de « rentabiliser » leur affaire, alors que les choix politiques qu'ils devraient appliquer valorisent d'autres orientations. Gageons qu'un processus de maturation de la NGP conduise en partie à éliminer certains de ces paradoxes ; par contre, les changements profonds de nature culturelle posent d'autres questions traitées dans le paragraphe suivant.

Avantages et problèmes liés aux valeurs et à la culture

La gestion par les résultats a également eu des impacts sur la dimension culturelle des unités administratives expérimentant ces réformes. Ces impacts sont positifs dans la mesure où ils permettent l'intégration de valeurs plus entrepreneuriales permettant une meilleure gestion, mais ils peuvent également générer des problèmes ou des freins mettant en péril, à terme, la continuation des réformes. Les avantages « culturels » suivants peuvent être signalés :

- La gestion par les résultats a permis une prise de conscience individuelle et collective de l'importance de prendre systématiquement en compte les coûts induits par les processus administratifs. De même, elle contribue à rendre visible le client-usager-contribuable pour lequel – en l'occurrence pour lesquels – les prestations sont réalisées. Des enquêtes récentes ont notamment conclu que l'orientation vers les coûts et l'orientation vers la clientèle sont des éléments que les membres de la fonction publique ont largement intégré dans leurs habitudes de travail (Rieder et al., 1999 et 2001).
- D'autre part, le management par les résultats a permis le développement de valeurs ou d'habitudes liées à l'évaluation, à la comparaison, à la mesure. De ce fait, une plus grande transparence, au niveau des coûts, au niveau de l'atteinte de résultats, mais également et surtout au niveau des objectifs et missions, est alors obtenue. Cette culture de la « transparence » implique une responsabilisation accrue des différents membres de l'organisation, notamment du politique fixant maintenant des objectifs précis aux services administratifs. De même, les cadres de l'administration publique négocient des contrats d'objectifs individuels avec leurs collaborateurs pour les évaluer par la suite. Tous ces mécanismes ont donc tendance à permettre une plus grande transparence sur les objectifs et les indicateurs pour évaluer l'atteinte ou non de ces derniers.

- Toutefois, cette gestion par les résultats et l'évaluation collective et individuelle qu'elle implique au niveau des services administratifs peut aboutir au développement de l'individualisme et à la perte des solidarités collectives. Il est bien clair que l'évaluation individuelle du personnel couplée à une éventuelle rémunération en fonction des performances constatées sont des facteurs qui ont tendance à favoriser l'individualisme dans la mesure où les membres de la fonction publique sont encouragés à focaliser leur attention sur l'atteinte des résultats et missions qui leur sont confiées prioritairement à toute autre préoccupation, collective notamment, développant une forme nouvelle d'égoïsme fondé sur la logique « contributions – rétribution » qui prévaut dans l'entreprise privée. Ce potentiel éclatement des solidarités antérieures peut, à la limite, aboutir à la dissolution des collectifs de travail, ce qui n'est bien évidemment pas souhaitable.

A vouloir réunir les membres d'une unité autour d'objectifs communs clairement identifiés, la NGP pourrait alors aboutir à les diviser et rendre leurs logiques d'action essentiellement individuelles ; un paradoxe qu'il convient de lever rapidement !

Avantages et problèmes liés à la légitimité et au sens

Parmi les avantages et problèmes liés à la légitimité et au sens des réformes nous pouvons signaler les constats suivants :

- La légitimité des administrations publiques peut être renforcée, auprès des clients-usagers-citoyens, par la gestion économe des deniers publics (Bussmann et al., 1998) et par l'évaluation des prestations qui leur sont réellement fournies. Faire autant avec moins de ressources est tout à fait envisageable, même s'il paraît improbable de pouvoir faire mieux avec moins, comme le discours officiel le déclame souvent. Même s'il s'agit d'une forme de légitimité secondaire, susceptible dans certains cas de remplacer le projet politique substantiel (Emery, 2000), elle est importante au moment où la population compare toujours davantage les services publics et privés
- La mesure des prestations individuelles est légitime s'il existe des conséquences ou contreparties à une telle activité. Or, à l'heure actuelle, les moyens à dispositions ne permettent pas les contreparties (Emery & Giaque, 2001), monétaires ou non-monétaires, du fait de la logique d'économies dans laquelle se trouvent plongées la plupart des réformes administratives et notamment les expériences de GMEB. Les promesses non tenues risquent donc fort de mettre à mal la légitimité de la gestion par la mesure.
- D'autre part, si on constate que la gestion par les résultats ou la mesure se généra-

lise au sein de l'administration, on peut également remarquer une certaine myopie sur les produits (Knoepfel & Varone, 1999) et la mesure, au détriment des effets et impacts visés en dernier ressort, et donc du sens des réformes engagées. L'introduction d'instruments et d'outils de gestion provenant du secteur privé ne saurait être une fin en soi, du moins légitime sur le long terme. Cette gestion par les résultats doit donc faire la preuve de son efficacité à atteindre des objectifs et missions plus globaux, comme un instrument de dynamisation de l'action publique. Le risque existe bel et bien de confondre, à terme, moyens et fins.

- Les valeurs du monde marchand (Boltanski & Thévenot, 1991) sont en train de pénétrer les organisations du secteur public par la voie des instruments et outils de gestion. Toutefois, ces valeurs peuvent parfois entrer en contradiction avec d'autres valeurs, notamment celles du monde civique basées sur l'égalité de traitement, la conformité aux lois, la représentativité, etc. A moins de trouver un compromis acceptable entre ces différents référentiels, la légitimité de l'action publique n'est pas encore assurée. A cet égard, les activités régaliennes traditionnelles peuvent difficilement adopter des valeurs marchandes sans que des comportements non-éthiques ne soient relevés (Jurkiewicz, 1999).

Conclusions

Comme toujours lors de projet de réformes ambitieux et agissant en profondeur, les changements réels opérés sont à la fois très interpellants, voire choquants à court terme, tout en ne produisant leurs effets durables qu'à long terme. Aussi faut-il voir dans les constats et paradoxes soulignés dans cet article une opportunité pour les différents acteurs publics d'éliminer les erreurs de jeunesse de l'approche NGP, de résoudre –et cela est plus difficile– les nouvelles contradictions qu'elle véhicule, et ainsi d'offrir à la population le projet d'un service public revitalisé, cohérent et transparent.

Dans le cas contraire, si les réformes sont conduites pour elles-mêmes, sous la pression d'ailleurs de nombreux acteurs intéressés par les retombées directes de cette activité, comme cela a fréquemment été le cas dans le domaine de la gestion, alors les agents publics risquent bien d'y perdre durablement leur motivation, le sens de leur activité, et peut-être même leur identité professionnelle.

Note :

- ¹ traduction de « Finalrecht », soit des bases légales comprenant de manière explicite des objectifs de résultats. Voir par exemple : OPAIR : ordonnance fédérale sur la protection de l'air

Bibliographie :

- Banner, G. 1991. Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. VOP (1): 6-9.
- Boltanski, L., and L. Thévenot (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard.
- Bussmann, W., U. Klöti, and P. Knoepfel (1998). Politiques publiques. Paris: Economica.
- Crozier, M. (1955). Petits fonctionnaires au travail: compte-rendu d'une enquête sociologique effectuée dans une grande administration publique parisienne. Paris: CNRS.
- Delley, J.-D. 1994. Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat. Domaine public. Tiré à part.
- Deming, E.W. (1986). Out of the Crisis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1966). Inside Bureaucracy. Boston: Brown and Company.
- Drucker, P. (1954). The Practice of Management. New York: Harper & Row.
- Emery, Y., Ed. (2000). L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Emery, Y., and D. Giaque (2001). New public management, contracts for provision of services and financial incentive mechanisms. Practices and problems encountered in Switzerland. International Review of Administrative Sciences (No. 1 March).
- Farnham, D., and et al. (1996). New Public Manager in Europe, Public Servants in Transition. London: McMillan Business.
- Hablützel, P., T. Haldemann, K. Schedler, and K. Schwaar (1995). Umbruch in Politik und Verwaltung. Bern: Haupt.
- Hufty, M., Ed. (1998). La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique. Paris/Genève: PUF/Les Nouveaux Cahiers de l'IUED.
- Jurkiewicz, C. (1999). The Phantom Code of Ethics vs. The Formal Code of Ethics: the battle between right and wrong amidst a culture of reform. Paper presented at Annual Conference of the International Institute of Administrative Sciences in Sunningdale (UK). 12-15 July.
- Knoepfel, P., and F. Varone (1999). Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs. Politiques et management public. 17(2): 123-145.
- OCDE. (1997). En quête de résultats. Pratiques de gestion des performances. Paris: OCDE.
- Rieder, S. (1999). Evaluation FLAG. Analyse des betrieblichen Wandels. Berne: Département fédéral des finances.
- Rieder, S. (2001). Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung. Berne: Département fédéral des finances.
- Schedler, K., and I. Proeller (2000). New Public Management. Bern-Stuttgart-Wien: Haupt.