

La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation

Par **Yves Emery**, professeur, Chaire de Management public/Ressources humaines,
Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Suisse • yves.emery@idheap.unil.ch

«L'application du concept de management aux administrations est indissociable de la prise en considération de la performance» (Greffé, 1999)

Si les organisations, autant publiques que privées, ont à l'origine été créées par des personnes cherchant à atteindre ensemble des objectifs qu'elles ne pouvaient atteindre seules (Barnard, 1938), force est de constater que leur fonctionnement réel n'a pas toujours, et de loin, tenu compte des résultats à produire. En particulier, les organisations inspirées du modèle « ideal-type » de bureaucratie ont montré, au fil des recherches portant sur leur fonctionnement, une tendance à se replier sur elles-mêmes, et ce dans une perspective autarcique privilégiant leurs propres préoccupations au détriment des résultats à fournir à des bénéficiaires externes (Crozier, 1963; Dupuy, 1998). Si on peut comprendre cette tendance pour des organisations « de vie » poursuivant avant tout le bien-être de leurs membres, elle s'avère clairement « dysfonctionnelle » pour des organisations de service, destinées à produire des prestations plus ou moins clairement identifiées.

Depuis 15 ans, les organisations publiques ont adopté le management. Or, comme le mentionne la citation introductive, le management est caractérisé par la recherche d'une performance optimale, notion qui renvoie à celle de résultats. Évaluer la performance, comme le résultat, implique d'avoir défini au préalable des objectifs à atteindre. Ce sont les mots-clefs du pilotage de l'action publique, au cœur des nouvelles approches développées dans le sillage du *New Public Management* (Osborne et Gaebler, 1993). Cependant, entre les espoirs liés à cette nouvelle manière de gérer les affaires publiques et la réalité, entre le discours de prescription et les réalisations, il existe une certaine distance qui reflète la complexité du système politico-administratif.

La présente contribution s'attarde à montrer l'évolution de « l'orientation vers les résultats » dans le cadre des pratiques récentes de nouvelle gestion publique (NGP), en adoptant une perspective supranationale qui met en exergue les points communs ressortant des expériences de modernisation de l'action publique. Dans un premier temps, nous rappelons que l'orientation « vers les résultats » est au cœur de la NGP. Nous questionnons ensuite la notion même de résultat au sein des organisations publiques, pour ensuite détailler les différents niveaux auxquels les résultats peuvent être analysés. Nous continuons ensuite en évoquant les premiers constats d'évaluation portant sur la gestion par les résultats, pour terminer sur quelques conclusions et enjeux pour la période à venir.

■ NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET ORIENTATION « VERS LES RÉSULTATS »

La gestion par les résultats est l'une des nombreuses variantes issues du *management by objectives* (MbO) dont l'origine remonte aux années d'après-guerre, notamment dans le célèbre ouvrage de Drucker ou encore dans celui d'Osborne (Drucker, 1954 ; Osborne, 1965). Dans le cadre des organisations publiques, le terme plus fréquemment utilisé depuis une dizaine d'années est celui de « performance », en particulier dans les écrits de l'OCDE (OCDE, 1997). Certains ouvrages sont même totalement dédiés à ce sujet (De Bruijn, 2002), illustrant l'importance progressive que ce thème a pris dans la gestion publique. La finalisation de l'action publique (Santo et Verrier, 1993), orientée sur des résultats précisément définis et évaluables au moyen d'indicateurs objectifs de performance, ne fait l'objet que d'une réflexion de type managériale. Ses fondements, au contraire, sont à rechercher dans un mouvement qui intègre des considérations diverses, notamment constitutionnelles, politiques et citoyennes.

Constitutionnelles, parce que la plupart des constitutions enjoignent les autorités à une utilisation efficace et efficiente des deniers publics en regard des finalités poursuivies, dans le respect des principes de l'action publique (notamment la proportionnalité) (Knapp, 1994). Politiques, parce que selon le principe de la responsabilité de l'élu, les autorités politiques doivent être imputables d'objectifs contenus dans un programme politique, sur la base desquels elles ont été élues, et non de vagues promesses impossibles à évaluer. Citoyennes, parce que la collectivité finançant l'action publique à travers la fiscalité est en droit de connaître la finalité et les objectifs visés par l'action publique, ainsi que le degré de réalisation des programmes. Ces éléments ont été repris par la plupart des « chartes du citoyen », sur le modèle de la Citizen's charter britannique, formulant des engagements que les organisations publiques doivent régulièrement évaluer et communiquer (De Quatre-Barbes, 1996 ; Fortin et Van Hassel, 2000).

De fait, les différentes mouvances de la NGP illustrent chacune à leur manière cette orientation vers les résultats, qui en est certainement l'une des caractéristiques les plus marquantes. En colligeant et en résumant la littérature portant sur le sujet, il est possible de déterminer trois principaux modèles de NGP (Möncks, 1998 ; Bolgiani, 2002).

Le modèle de l'efficacité ou modèle du marché. Il a émergé dès le début des années 1980, notamment dans certains pays anglo-saxons. Il vise à rendre les organisations publiques plus efficaces en les comparant avec celles du secteur privé. Ce courant de la NGP place les notions économiques de concurrence et de performance productive au centre, partant de l'hypothèse que les mécanismes de marché permettront d'optimiser les résultats de l'action publique qui souffre souvent d'une certaine léthargie due à l'absence de pression concurrentielle.

Le modèle du *downsizing*, de la décentralisation et de la flexibilité. Il vise à séparer l'opérationnel du stratégique et à redistribuer les compétences décisionnelles aux niveaux les plus proches de la clientèle ou du terrain. Le but principal est de permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple tout en garantissant une décentralisation des processus de décision (Emery, 2003). Encore une fois, le souci d'optimisation de la performance est bien présent, mais il est basé sur une autre hypothèse, celle de la responsabilisation des acteurs de terrain dans le cadre d'un domaine d'action bien délimité au sein duquel ils disposent d'une marge de manœuvre encourageant un esprit entrepreneurial (Farnham, Horton et al., 1996).

Le modèle de la qualité ou de la recherche de l'excellence. Inspiré du paradigme de la qualité (Gogue, 1997), ce modèle s'appuie sur des mécanismes portant sur la modification de la culture organisationnelle de manière à ce qu'elle soit en mesure de générer des attitudes favorables à l'apprentissage et à l'amélioration continue, en vue de mieux répondre aux besoins des citoyens rebaptisés « clients ». Nous y reviendrons, mais précisons à ce stade que ce

troisième modèle fait ressortir le caractère pluridimensionnel de la performance publique, selon les différentes « parties prenantes » qui sont amenées à l'évaluer, avec en position privilégiée les bénéficiaires directs de l'action publique, ceux que l'analyse des politiques publiques appellent « les cibles » (Knoepfel, Larrue et al., 2001).

D'une manière générale, et au-delà de ces différents courants de la NGP, cette dernière préconise en résumé les éléments suivants. Ils font ressortir le cycle de management de la performance publique axée sur les résultats (Emery et Giaouque, 2005). En premier lieu, promouvoir la qualité des services fournis aux citoyens-clients, sur la base d'une évaluation de leurs besoins, puis d'une évaluation des prestations effectivement fournies par l'organisation publique, au moyen d'indicateurs appropriés. Ce faisant, on augmente l'efficacité des services publics, évalués sur la base d'objectifs de prestations clairement définis par les autorités politiques (orientation sur les *outputs* et non les *inputs*).

Pour y parvenir, délimiter ensuite des centres de prestations à l'intérieur de l'administration, puis en confier la direction à des gestionnaires publics bénéficiant d'une autonomie d'action accrue par rapport au système traditionnel. Négocier un contrat (ou mandat) de prestations entre les autorités politiques et les gestionnaires publics qui fixe les objectifs de prestations à atteindre, les indicateurs retenus ainsi que l'enveloppe financière attribuée. Formellement, ce « contrat¹ » est le document qui synthétise les « résultats » à atteindre ainsi que les indicateurs qui permettront de les apprécier. Pour les suivre, il faudra alors mettre en place un système d'indicateurs de pilotage (Alecian et Aerts, 1996), à l'aune desquels l'imputabilité des instances considérées sera évaluée.

Enfin, simplifier les structures et le fonctionnement de ces centres de prestations et en flexibiliser les processus dans le respect de l'égalité de traitement afin de favoriser l'émergence d'une forme d'esprit d'entreprise, y compris en agissant sur la gestion des

ressources (financières, humaines, etc.) pour laquelle une large autonomie est laissée aux gestionnaires publics, ou encore en privilégiant des mécanismes de type marché (mise en concurrence, privatisation partielle, etc.). Ainsi seront créées les conditions pour améliorer l'efficacité de l'action publique.

■ VOUS AVEZ DIT « RÉSULTATS » ? REDÉFINIR LA PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE (PUBLIQUE)

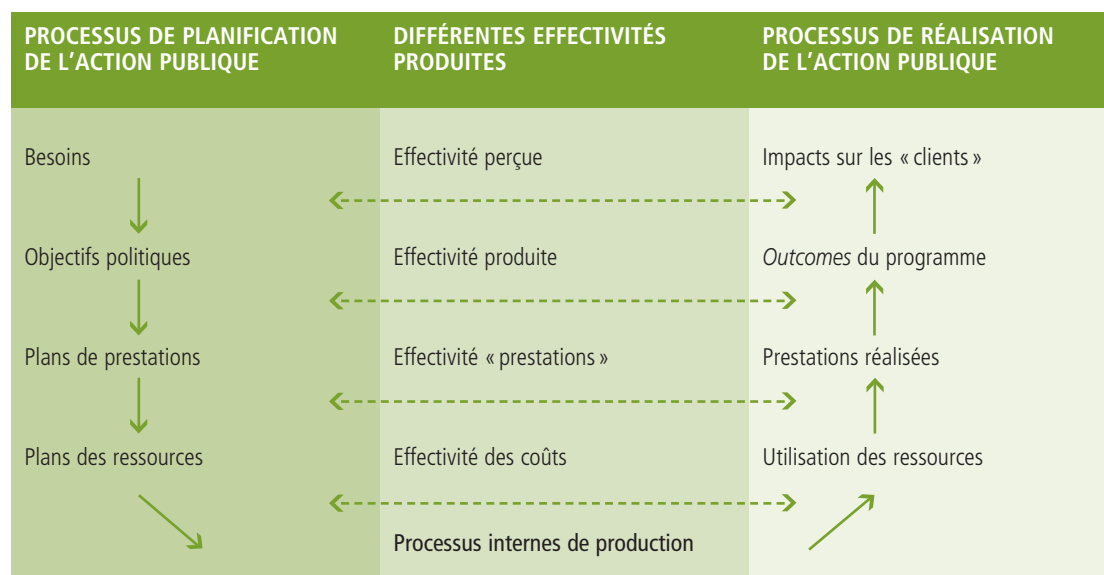
Lorsqu'on s'interroge sur la notion de résultats dans les organisations publiques, contrairement à l'entreprise privée où les indicateurs-clefs de succès sont bien connus (rentabilité, bénéfices, parts de marché, etc.), l'impression de flou apparaît rapidement. Nombre d'auteurs soulignent la difficulté à déterminer et évaluer les résultats de l'action publique comme l'une des caractéristiques différenciant management public et privé (Laufer et Burlaud, 1980 ; Santo et Verrier, 1993 ; Trosa, 1993 ; Schwarz, Purtschert et al., 2002).

Il est désormais accepté de faire une distinction nette entre les *outputs* d'une part, ou « prestations » de l'organisation publique, issues de sa première fonction de production au sens de Thoenig (2000), c'est-à-dire celle consistant à transformer des ressources entrantes (*intrants*) en ressources sortantes (*extrants*, concrétisés par les diverses prestations fournies) et les *outcomes* d'autre part, notion issue de l'analyse des politiques publiques qui reflète les résultats obtenus par une politique publique par rapport au problème collectif qu'elle est censée résoudre (p. ex. diminution des taux de pollution de l'eau, de l'air...). Les *outcomes* sont la mesure ultime de l'efficacité politique de l'action publique.

La modélisation de l'action publique présentée par Schedler (1995) permet une définition encore plus détaillée des différents niveaux de résultats pouvant être pilotés dans le cadre public (*op. cit.*, p. 48 et ss).

¹ À noter que l'appellation de « contrat » n'est pas à prendre dans un sens purement juridique. En effet, une organisation publique ne saurait conclure de contrat entre ses membres, ceux-ci ne disposant pas, en principe, d'une personnalité juridique indépendante.

LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE RÉSULTATS DE L'ACTION PUBLIQUE SELON SCHEDLER (1995)



On y trouve une logique de production de l'action publique qui enchaîne un processus de planification, partant des besoins d'action décelables auprès de la population, traduits en objectifs politiques, puis dans un plan de production de prestations et d'attribution de ressources et un processus de « production » en tant que tel, où l'utilisation des ressources permet de fournir des prestations qui produiront à leur tour des effets (impacts) et des *outcomes* auprès de la population selon la perception des personnes concernées.

À tous les niveaux de réalisation, l'auteur compare les résultats planifiés et ceux réalisés, en recourant au concept « d'effectivité » qui, sous réserve de questions de traduction, est à considérer comme le degré d'atteinte des résultats attendus. Il apparaît d'emblée que les programmes d'économie actuellement mis en œuvre dans nombre de pays n'agissent, *a priori*, que sur l'effectivité des coûts, sans se préoccuper des autres niveaux de résultats, pour ne pas dire en les dépréciant, ce qui ne saurait être suffisant en terme de programme politique.

Cette modélisation de l'action publique illustre les différentes dimensions des « résultats » pouvant être produits et fait apparaître les principales parties prenantes (*stakeholders*) intéressées: clients-bénéficiaires, autorités politiques, autorités administratives (gestionnaires publics). Pour autant, les résultats de l'action sont difficiles à définir, car l'organisation publique a devant elle une « nébuleuse de clients » aux attentes souvent indéterminées et potentiellement contradictoires (De Quatre-Barbes, 1996). Certains modèles de gestion publique tentent de systématiser et de détailler les résultats de l'action publique. Dans le cadre limité qui nous est imparti, il est utile de présenter les résultats tels qu'ils ont été conceptualisés par le modèle européen d'évaluation de l'action publique (Common Assessment Framework, CAF²). Développé au sein de l'Union Européenne par l'Innovative Public Service Group, et inspiré du modèle EFQM. Le modèle CAF détaille les résultats de l'action publique en distinguant quatre domaines spécifiques que nous pouvons résumer dans le tableau suivant:

² Voir: www.ejpa.nl/CAF/

<p>RÉSULTATS « BÉNÉFICIAIRES », CONCERNANT LES CLIENTS OU LES CIBLES DIRECTEMENT VISÉS PAR LES PRESTATIONS DE L'ORGANISATION PUBLIQUE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • mesurer la satisfaction des bénéficiaires directs (perception), en relation avec l'image de l'organisation, l'implication, l'accessibilité, les prestations elles-mêmes; • indicateurs internes en lien avec les résultats mentionnés ci-dessus (p. ex. : plaintes, suggestions reçues, atteinte des objectifs contenus dans la charte des bénéficiaires ou « clients »).
<p>RÉSULTATS « PERSONNEL » INTÉRESSANT LES AGENTS PUBLICS TRAVAILLANT AU SEIN DE L'ORGANISATION ANALYSÉE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • mesurer la satisfaction du personnel à travers des enquêtes <i>ad hoc</i> (perception) concernant l'organisation, le management, les conditions de travail, la motivation et le développement; • indicateurs objectifs de satisfaction du personnel (absentéisme, <i>turnover</i>), productivité, développement réel des compétences, implication objective du personnel.
<p>RÉSULTATS « SOCIÉTÉ » TOUCHANT L'ENVIRONNEMENT DIRECT, ET DANS UNE MOINDRE MESURE, INDIRECT, DE L'ORGANISATION ANALYSÉE</p>	<p>Les résultats « société » sont à considérer, à l'exclusion de ceux directement en lien avec la mission, qui eux, sont intégrés dans le critère suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • impacts sur la société en général (économie, relations avec les partenaires, comportement éthique de l'organisation, soutien à des associations, emplois pour personnes handicapées, prévention des accidents, etc.); • impacts sur l'environnement (politique durable des ressources, réduction des gaspillages, recyclage, etc.).
<p>RÉSULTATS EN LIEN AVEC LES PERFORMANCES-CLÉS, C'EST-À-DIRE AVEC LA MISSION ET LES BUTS OFFICIELLEMENT CONFIS À L'ORGANISATION ANALYSÉE (SELON UNE BASE LÉGALE, UNE DÉCISION OU UN PROGRAMME POLITIQUE)</p>	<p>Il s'agit d'apprécier l'efficience et l'efficacité dans la fourniture des prestations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • atteinte des objectifs liés aux prestations à fournir et aux effets à générer (problèmes à résoudre); • amélioration de la qualité, des coûts; • amélioration de résultats « internes » tels que la prise en compte équilibrée des besoins des différentes parties prenantes; • amélioration des stratégies et des projets de changement en cours, des standards qualité; • résultats financiers (respect des budgets, équilibre par rapport aux besoins des différentes parties prenantes, audits et inspections financiers, gestion prudente des risques).

On voit dans cette modélisation des résultats l'inspiration de la réflexion sur les parties prenantes initiée dans les années 1980 par Freeman (1984), ainsi que par le *Balanced Scorecard* (Kaplan et Norton, 1996). En effet, ces derniers auteurs ont insisté sur la faiblesse inhérente à la gestion des organisations basée uniquement sur des indicateurs financiers, une critique tournée avant tout vers l'entreprise privée, mais qui touche également les organisations publiques, dont les indicateurs de performance ont pendant longtemps été résumés au suivi budgétaire par nature de comptes.

La diversité des résultats qu'il convient d'apprécier dans la « performance » de l'organisation publique est à considérer comme une richesse qui donne à celle-ci son caractère citoyen, marqué par la diversité des parties intéressées à son fonctionnement. Elle est rendue encore plus complexe lorsqu'on prend en considération les différents niveaux auxquels les résultats peuvent être examinés, ce que nous développons dans le paragraphe suivant.

■ LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE RÉSULTATS DE L'ACTION PUBLIQUE

L'action publique se déploie dans un système politico-administratif complexe qui produit des résultats à différents niveaux, selon l'angle d'analyse étudié. Le modèle CAF s'applique à l'échelon d'une entité publique globalement considérée, dans un domaine d'action spécifique (agence, ministère). En réalité, nous pensons que cinq niveaux devraient être pris en considération (Greffé, 1999; Emery, 2004).

Le premier d'entre eux est le niveau individuel, celui de l'agent public, homme ou femme réalisant avec plus ou moins de compétence et d'efficacité les missions confiées. On ne peut guère prétendre améliorer les résultats de l'organisation publique en faisant l'impasse sur le niveau individuel, unité de base de l'action collective. Si l'analyse systémique met en exergue le fait que l'action d'ensemble d'un système ne puisse se limiter à la somme des actions de ses parties, on imagine mal une organisation productive basée sur des individus peu ou pas performants. Depuis plus de 10 ans, des systèmes de gestion et de reconnaissance de la performance individuelle des agents publics ont été introduits,

avec des résultats qui restent en demi-teinte (OCDE/PUMA, 1997), montrant ainsi que ce niveau de gestion ne peut, à lui seul, suffire à optimiser la performance publique.

Immédiatement après vient le niveau de l'équipe, très présent dans la littérature de management depuis les années... 1920, même si, à l'époque, le terme utilisé était celui de groupe. Passer de l'organisation individualiste et taylorienne « des cases », où chaque membre du personnel donne le meilleur de lui-même sans se soucier des autres, au management des équipes, c'est chercher à compléter l'efficacité individuelle par l'efficacité collective (Amherdt et al, 2000). Le management moderne, incarné notamment par les courants de la qualité (TQM) et de l'organisation en apprentissage (Senge, 1990), met en avant les réseaux ou systèmes d'interactions. Il insiste sur la nécessité d'intégrer la performance du collaborateur à celle des équipes, porteuses de compétences collectives. Au sein des organisations publiques, nombre de prestations sont réalisées avant tout en équipes (domaines des soins, assistance sociale, etc.). Il convient donc d'accorder de l'importance à ce deuxième niveau d'analyse des résultats.

On découvre ensuite le niveau de l'entité organisationnelle (office, service, agence, ministère). En effet, par la décentralisation accrue opérée dans le cadre de la nouvelle gestion publique, cette unité organisationnelle devient le véritable lieu de « production » des prestations publiques, responsabilisée et imputable des résultats obtenus (Schedler/Proeller, 2000). Une bonne imbrication est à rechercher entre les équipes et leur structure de rattachement, leur centre de prestations publiques. Connue dans le monde anglo-saxon à travers la notion « d'agence », popularisée par l'opération britannique *Next Steps* de modernisation des années 1990, ce niveau de gestion de la performance correspond également à celui mis en évidence par la théorie économique de l'agence, démontrant que les coûts de transaction et d'organisation entre acteurs sont minimisés lorsqu'ils agissent de concert au sein d'une unité sur la base de contrats négociés entre les parties impliquées (Ménard, 1997).

L'agrégation des centres de prestations fournit un quatrième niveau d'évaluation, celui de l'organisation globalement considérée, dont la direction générale,

politique et administrative, est le pilote. Ce niveau endosse la stratégie d'ensemble de l'institution, définie par exemple dans le cadre d'un programme politique ou d'un plan de législature. Il doit constamment chercher à intégrer les centres de prestations dans une dynamique collective, parfois à l'encontre des optimisations sectorielles, de champs de politique publique ou d'agences. La pluralité des domaines d'intervention d'une organisation publique prise dans sa globalité, laquelle est souvent comparée à un conglomérat de PME, rend toutefois périlleuse la détermination d'une véritable stratégie d'ensemble et de résultats communs à atteindre. Aussi, ces résultats d'ensemble se résument souvent à un *patchwork* de résultats sectoriels issues des différentes entités gérées.

Le cinquième niveau est le niveau interorganisationnel, ou, selon les termes de Greffe, *l'architecture d'ensemble de l'action gouvernementale*. Ce dernier niveau est particulièrement intéressant et critique dans les systèmes de type fédéraliste, où la conception des programmes politiques n'est pas réalisée au même niveau que leur mise en œuvre. Dans cette configuration, l'amélioration de la performance d'ensemble du système politico-administratif nécessiterait une optimisation des processus au sein de chaque niveau du fédéralisme (national, régional et le cas échéant local), mais également des processus d'interface entre les niveaux mentionnés, lesquels dépendent d'autorités politiques différentes. On mesure la complexité des défis liés à une telle opération (Emery 1996), qui s'apparente beaucoup à celle de l'optimisation des politiques publiques mises en œuvre.

La gestion par les résultats, sous des formes très variées, ayant été mis en œuvre dans la plupart des organisations publiques des pays de l'OCDE depuis une dizaine d'années, on peut s'interroger sur les impacts liés à ces nouvelles pratiques. Ont-elles vraiment contribué à un fonctionnement plus efficient et plus efficace du système politico-administratif?

■ LES RÉSULTATS LIÉS À

LA « GESTION PAR RÉSULTATS »

La gestion par les résultats porte-t-elle fruit dans les organisations publiques? Il faut bien reconnaître

qu'à cette simple question, il n'y a de réponse ni facile ni unique. Pas de réponse facile parce que l'introduction d'une telle logique de gestion modifie l'action publique à tous les stades de son élaboration, depuis la conception des programmes et la détermination des objectifs et des indicateurs de pilotage jusqu'à la mise en œuvre et les ajustements qui en découleront inmanquablement. Comment apprécier en effet l'impact global de changements aussi complexes et de nature avant tout qualitative? Sans oublier en outre les choix de méthodes liées à un tel design évaluatif (analyse objective de la situation de départ, suivi longitudinal, groupe de contrôle, etc.). Pas d'unicité de réponse non plus parce que les systèmes politico-administratifs, les traditions et les cultures administratives, mais également les conditions de mise en œuvre de tels dispositifs, diffèrent tellement d'un pays à l'autre que toute généralisation s'avère périlleuse (Pollitt et Bouckaert, 2000; Pollitt et Bouckaert, 2003).

En examinant différentes études évaluatives récemment publiées (notamment Knoepfel et Varone, 1999; Rieder, 2001; De Bruijn, 2002; Pollitt et Bouckaert, 2003; Ritz, 2003; Rieder, 2004), il est possible de mettre en exergue quelques tendances générales:

- Les effets sont contrastés et ne peuvent en aucun cas être évalués de manière totalement positive; aux yeux de certains critiques, ce sont même les effets négatifs qui l'emporteraient;
- L'effort de finalisation de l'action publique aboutit à une meilleure formulation des objectifs de prestations (*outputs*) et d'effets (*outcomes*), à une transparence accrue, à un meilleur « dialogue de gestion » au sens de Rochet (2003) entre le Parlement et le gouvernement, et entre le gouvernement et les gestionnaires publics; parfois même directement avec les bénéficiaires et les citoyens d'une manière plus générale;
- Les objectifs ne sont pas toujours formulés de manière opérationnelle, au sens de la formule « SMART » par exemple. De plus, il manque souvent les indicateurs correspondants, de sorte que leur évaluation reste difficile, voire impossible;
- La plupart des indicateurs sont orientés sur les *outputs*, dans des domaines où les prestations sont aisément évaluables (domaines de « production » de biens et services tels que les infrastructures

publiques). Pour les domaines de puissance publique ou encore ceux dont les prestations sont de nature plus immatérielle, la gestion par les résultats s'avère plus complexe à mettre en pratique ;

- L'évaluation des *outcomes*, des effets de l'action publique, reste délicate et coûteuse. En outre, elle nécessite une approche à plus long terme permettant aux politiques mises en œuvre de générer les effets escomptés. Par ailleurs, l'interactivité entre différents domaines de politiques publiques rend la « traçabilité » des résultats problématique ;
- Les indicateurs sont essentiellement quantitatifs, aboutissant à des « comptages » de l'activité publique (nombre de permis délivrés, nombre de jours d'emprisonnement ou de jours d'enseignement, etc.), mais ils ne permettent pas ou mal, de saisir la nature intrinsèque, plus qualitative, de l'action publique, qui est pourtant essentielle. Pour Giaque (2004), cela conduit à une forme d'obsession de la mesure qui fait « perdre le sens de la mesure » aux responsables politiques et administratifs ;
- La mise en place et l'alimentation régulière des systèmes d'information nécessaires à la gestion par les résultats sont des opérations souvent jugées lourdes et contribuant à introduire une nouvelle forme de bureaucratie, qui vient se superposer aux procédures actuelles, elles-mêmes rarement optimisées. Dans ce sens, l'efficacité des systèmes nouveaux est loin d'être vérifiée, d'autant plus que les coûts d'implantation de tels systèmes sont rarement calculés ou seulement pour leurs coûts directs, liés aux consultants, mais dans l'ignorance de l'investissement nécessaire pour le personnel ;
- Au-delà des changements « techniques » liés à la gestion par les résultats, c'est également à un changement culturel que l'organisation devrait procéder afin que ces techniques portent leurs fruits et soient réellement vécues par les acteurs en place. Or, en la matière, force est de constater que la culture a été la grande absente des réformes en cours (Giaque, 2003) et qu'il a été nécessaire d'attendre de nombreuses années pour que cette dimension soit enfin reconnue et intégrée dans les programmes de modernisation conduits.

Ces divers constats mettent en lumière différents paradoxes dont nous évoquons ici les principaux (Emery et Giaque, 2005).

Bien que la gestion par les résultats aspire à une meilleure imputabilité des responsabilités, particulièrement entre les autorités politiques et les gestionnaires publics, la réalité semble différente. Disposant de nombreux renseignements détaillés de gestion, les politiques sont en effet tentés d'intervenir beaucoup plus dans l'opérationnel – ce qui équivaut à une « managérialisation » du politique – alors que les gestionnaires publics, travaillant à l'élaboration des contrats de prestations, sont amenés à opérer des choix qui relèvent plutôt du politique, aboutissant à une forme de politisation des gestionnaires. Quel paradoxe pour une approche dont l'ambition première était précisément de « désenchevêtrer » ces deux niveaux, clarifiant ce qui devait ressortir du politique-stratégique d'une part, et de la gestion de l'opérationnel d'autre part (Hablützel, Haldemann et al., 1995) !

L'idée centrale de la gestion par les résultats consiste à concentrer les activités et les ressources d'une organisation sur les éléments essentiels en lien avec les missions poursuivies, idée-clé de la pensée stratégique (Zarka et Jarroson, 1995). Sur ce point, il semblerait bien que, devant la multiplicité des données reçues, les organes dirigeants aient de la difficulté à distinguer l'essentiel de l'accessoire, d'autant que nombre d'indicateurs fournis portent sur des éléments accessoires (ou périphériques) de l'action publique tels que la qualité du service ou la clarté de la communication avec les bénéficiaires. Non pas que ces éléments ne soient pas importants, mais ils n'aident guère à cerner le cœur de l'action publique. En suivant Ritz (2003 : 487), nous pouvons souligner que les outils et les processus de la nouvelle gestion publique ont contribué à renforcer la dimension gestionnaire de l'action publique, en partie le pilotage politique, mais que d'importants progrès doivent encore être réalisés pour atteindre les objectifs initialement fixés, c'est-à-dire orienter les autorités politiques sur les éléments essentiels de l'action publique. Mais au fait, est-il possible de définir avec précision ces éléments essentiels ?

La gestion par les résultats devrait favoriser une plus grande autonomie des gestionnaires publics, responsabilisés sur des objectifs clairs à atteindre et incités à adopter un style entrepreneurial. Dans la pratique, les autorités politiques sont tentées,

davantage semble-t-il que par le passé, d'intervenir au niveau opérationnel. La logique qui prévaut alors est moins celle de la distinction entre « stratégique » et « opérationnel » que celle entre les questions « importantes » aux yeux du politique, et celles qui le sont moins (Hofmeister, 2002). Ainsi, une question de détail opérationnel, mais estimée importante politiquement, amènera les autorités politiques à intervenir, même si les règles du jeu convenues dans le mandat de prestations prévoyaient une attitude différente de leur part.

Si la nouvelle gestion publique ambitionne de répartir plus clairement les responsabilités de pilotage entre toutes les instances concernées, elle vise également à en coordonner l'articulation et à favoriser une intégration de tous les outils de pilotage offerts. En réalité, le traditionnel cloisonnement caractérisant l'organisation publique est perpétué, voire renforcé, par l'instauration des « agences » et des contrats de prestations, ainsi que par la responsabilisation des gestionnaires sur « leurs » objectifs. On assiste en effet à l'émergence de ce que nous appellerions « un sentiment de boutique », où chaque gestionnaire gère « ses » objectifs, « ses » ressources (humaines, informatives, matérielles etc.) en développant un sentiment de propriété accentué, sinon une forme d'égoïsme institutionnel (Knoepfel, 2004). Il est évident que ce néo-cloisonnement de l'organisation publique ne va pas exactement dans le sens des approches actuelles de management et de politiques publiques qui mettent en avant l'importance du fonctionnement en réseau et la « transversalité » de l'action entre différentes parties de l'organisation.

■ CONCLUSION

En une dizaine d'années, nombre d'organisations publiques sont passées d'une gestion par les résultats inexistante à une forme de « surpilotage », où une myriade d'objectifs et d'indicateurs tentent de montrer aux différentes parties prenantes que ces organisations maîtrisent leurs domaines d'activités. Cette maîtrise est bien réelle dans certaines organisations, mais s'avère trompeuse dans beaucoup d'autres parce que les outils mis en œuvre ne sont pas encore complètement maîtrisés ou intégrés.

De notre point de vue, l'important consiste dorénavant à séparer le bon grain de l'ivraie, à prendre le temps d'évaluer les projets et les programmes mis en œuvre, de façon à distinguer les bonnes pratiques et à éviter les nombreux pièges relevés ci-dessus. En reprenant les niveaux de pilotage issus de l'analyse des systèmes (Probst et Büchel, 1995 ; Greffe, 1999), il apparaît que la gestion par les résultats devrait se révéler utile aux trois niveaux de régulation des systèmes traditionnellement analysés dans la littérature :

- au premier niveau de régulation, c'est-à-dire celui d'une organisation publique poursuivant avec une efficacité et une efficience accrue les objectifs déterminés par les autorités politiques ;
- au deuxième niveau de régulation, à savoir le questionnement renforcé sur la pertinence des objectifs poursuivis, leur adéquation par rapport à l'évolution de l'environnement et des besoins des citoyens. Ce faisant, l'approche doit permettre une transparence accrue et un meilleur dialogue entre les parties prenantes ;
- au troisième niveau de régulation, celui de l'apprentissage ou *deutero-learning* (Argyris et Schön, 1978), permettant aux dirigeants politiques et administratifs de mieux comprendre les conséquences de leurs choix, d'acquérir une maturité dans la conduite de l'organisation publique et ainsi d'améliorer leurs décisions futures à travers un véritable « management des connaissances » (Guénette, Rossi et al., 2003).

Toutefois le chemin à parcourir reste long et les obstacles nombreux, issus de la tradition administrative, des habitudes politiques et aussi d'une complexité inhérente aux organisations publiques, qui rend tout raisonnement simpliste inapproprié et toute méthode se présentant comme la panacée, illusoire. Pour De Bruijn par exemple, la gestion par les résultats induit des comportements stratégiques qui amènent les acteurs à surinvestir dans les objectifs fixés et à délaisser les autres domaines pourtant aussi importants. Elle est susceptible de bloquer la créativité et l'innovation car seuls les objectifs fixés sont visés et les procédures pour y parvenir optimisées (dans le meilleur des cas) alors que d'éventuelles chances de changement sont ignorées. Elle peut aboutir à une forme de déresponsabilisation du fait

que le système, en réalité, « punit » la performance, puisqu'il est plus facile de sanctionner le responsable d'un objectif non atteint que de récompenser celui qui a réussi, surtout lorsque l'on considère l'état actuel des finances publiques. De surcroît, une organisation possédant des objectifs clairs est plus vulnérable envers ses partenaires (politiques, citoyens) qu'une organisation dont il est ardu de comprendre au premier regard la nature des activités réalisées.

Gageons que ces obstacles ne seront pas rédhibitoires et que la gestion par les résultats, avec le discernement qu'il convient d'accorder à sa mise en œuvre, produira les... résultats qu'elle promet d'atteindre!

BIBLIOGRAPHIE CITÉE

- Alecian, S., J.-P. Aerts (1996). *Les systèmes de pilotage dans les services publics*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Argyris, C., D. Schön (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Massachusetts, Reading.
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*, New York.
- Bolgiani, I. (2002). *L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier: risques et opportunités*. Muri, Société suisse pour la politique de la santé.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- De Bruijn, H. (2002). *Managing Performance in the Public Sector*, Londres, Routledge.
- De Quatre-Barbes, B. (1996). *Usagers ou clients, marketing et qualité dans les services publics*. Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*, New York, Harper & Row.
- Dupuy, F. (1998). *Le client et le bureaucrate*, Paris, Dunod.
- Emery, Y. (1996). *Management de la qualité et certification ISO dans l'administration publique*, Berne, Collection de la Société suisse des sciences administratives (SSSA).
- Emery, Y. (2003). *L'emploi public en mutation, autopsie d'une évolution mouvementée et prometteuse. Sens et paradoxes de l'emploi public au XXI^e siècle*, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 29-54.
- Emery, Y. (2004). « Rewarding Civil Service Performance Through Team Bonuses: Findings, Analysis and Recommendations », *International Review of Administrative Sciences*, 70 (1): 157-168.
- Emery, Y. and D. Giaque (2005). *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan.
- Farnham, D., S. Horton et al. (1996). *New Public Manager in Europe, Public Servants in Transition*, Londres, McMillan Business.
- Fortin, Y., H. Van Hassel (2000). *Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*, Amsterdam, IOS Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management*, Boston, Pitman.
- Giaque, D. (2003). « Changements dans le secteur public: vers une redéfinition de la régulation organisationnelle en situation de nouvelle gestion publique », *Institut des hautes études en administration publique*, Lausanne, Lausanne: 390.
- Giaque, D. (2004). *La bureaucratie libérale*, Paris, L'Harmattan.
- Gogue, J.-M. (1997). *Le paradigme de la qualité*, Paris, Economica.
- Greffe, X. (1999). *Gestion publique*, Paris, Dalloz.
- Guénette, A. M., M. Rossi et al. (2003). *Compétences et connaissances dans les organisations*, Lausanne, Société d'études économiques et sociales.

- Hablüzel, P., T. Haldemann et al. (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Berne, Haupt.
- Hofmeister, A. (2002). *Thesen zur Zusammenführung von Politik- und Verwaltungsreform*, Europäischer Verwaltungsreformkongress 2002, Bremen.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard*, Boston, Harvard Business School Press.
- Knapp, B. (1994). *Cours de droit administratif*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P. (2004). « L'éclatement de l'État en question », *Revue économique et sociale* 4.
- Knoepfel, P., C. Larrue et al. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., F. Varone (1999). « Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, 17 (2): 123-145.
- Laufer, R., A. Burlaud (1980). *Management public, gestion et légitimité*, Paris, Dalloz.
- Ménard, C. (1997). *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte.
- Möncks, J. (1998). « La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique? », *La pensée comptable*, H. M. Paris/Genève, PUF/Les nouveaux cahiers de l'IUED.
- OCDE (1997). *En quête de résultats. Pratiques de gestion des performances*, Paris, PUMA/OCDE.
- OCDE/PUMA (1997). *La rémunération à la performance pour les cadres de la fonction publique*, Paris.
- Osborne, D., T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Plume Book.
- Osborne, G. S. (1965). *Management by Objectives*, New York.
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Cambridge, Polity.
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2003). « Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective », *Evaluation in Public-Sector Reform*, H. Wollmann, Cheltenham, Edward Elgar: 12-35.
- Probst, G., B. Büchel (1995). *La pratique de l'entreprise apprenante*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Rieder, S. (2001). *Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung*, Berne, Département fédéral des finances.
- Rieder, S. (2004). *Leistung und Wirkungsmessung in NPM-Projekten*, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Berne, KPM, Universität Bern.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management*. Berne, Haupt.
- Rochet, C. (2003). *Conduire l'Action Publique, des objectifs aux résultats*, Paris, Éditions village Mondial.
- Santo, V.-M., P. E. Verrier (1993). *Le management public*, Paris, PUF.
- Schedler, K. (1995). *New Public Management*. Berne, Haupt.
- Schwartz, P., R. Purtschert et al. (2002). *Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen*, Berne, Haupt.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline. The Art & Practice of the Learning Organization*, New York, Double day currency.
- Thoenig, J.-C. (2000). « L'aventure des réformes administratives est aussi une affaire de professionnalisme », *L'administration dans tous ses états*, Y. Emery Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 163-173.
- Trosa, S. (1993). « Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé », *Politique et management public*, (2): xx-xy.
- Zarka, M., B. Jarrosson (1995). *La stratégie réinventée*, Paris, Dunod.