

# TELEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 12 n° 3 automne 2005

## LA GESTION PAR RÉSULTATS DANS LE SECTEUR PUBLIC

- **Yves Emery**  
La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation
- **Michael Hughes**  
Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre
- **Geert Bouckaert**  
Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public
- **Bachir Mazouz, Claude Rochet**  
De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises
- **Bram Verschuere**  
L'autonomie de gestion des organisations publiques : la comparaison de quatre pays
- **Claude Rochet**  
Comment lier innovation dans les organisations et dans les institutions ? Le cas de la LOLF en France
- **Denis Proulx, Fabiana Machiavelli**  
La conception de la gestion par résultats en Amérique latine
- **Guy Morneau**  
La gestion du changement dans les organisations publiques : le cas de la Régie des rentes du Québec

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (Université de Plymouth UK); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique **Patricia Pelletier**; Traduction **Axe Communications**; Maquette **Larochelle Communication Graphique**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000 poste 6574, courriel: [danyelle.landry@enap.ca](mailto:danyelle.landry@enap.ca). Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest-Est, Québec (Québec), CANADA G1K 9E5

# Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 12 n°3 automne 2005

- III   Éditorial  
**Louis Côté**
  
- 1    La gestion par les résultats dans les organisations publiques :  
de l'idée aux défis de la réalisation  
**Yves Emery**
  
- 12   Un nouvel examen de la mesure de la performance  
dans le secteur public  
**Geert Bouckaert**
  
- 26   L'autonomie de gestion des organisations publiques :  
la comparaison de quatre pays  
**Bram Verschuere**
  
- 42   La conception de la gestion par résultats en Amérique latine  
**Denis Proulx, Fabiana Machiavelli**
  
- 55   Mesurer la performance des services publics :  
l'expérience des administrations municipales en Angleterre  
**Michael Hughes**
  
- 69   De la gestion par résultats et de son institutionnalisation :  
quelques enseignements préliminaires tirés des expériences  
françaises et québécoises  
**Bachir Mazouz, Claude Rochet**
  
- 88   Comment lier innovation dans les organisations et dans les institutions ?  
Le cas de la LOLF en France  
**Claude Rochet**
  
- 108  La gestion du changement dans les organisations publiques :  
le cas de la Régie des rentes du Québec  
**Guy Morneau**

# Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

[louis.cote@enap.ca](mailto:louis.cote@enap.ca)

Chers Lecteurs,

La gestion par résultats: un défi pour les administrations publiques. Jamais, semble-t-il, le mot *défi* n'aura été aussi judicieusement utilisé. Car si la gestion par résultats est un concept quasiment inutile pour un entrepreneur privé tant il est le fondement même de son action, *de facto* sa véritable raison d'être, il en va tout autrement dans le secteur public. Importée donc du monde de l'entreprise, la GPR, selon un acronyme commode, est aujourd'hui installée dans le quotidien de la gestion publique, un outil entre les mains des décideurs politiques, des administrateurs et des gestionnaires publics à la recherche de services publics plus efficaces et moins dépensiers.

Ce transfert s'est-il déroulé sans heurts? Les nouveaux précepteurs de la GPR ont-ils pris la mesure de l'ampleur du phénomène, de sa complexité et de ses conséquences? De cet apprentissage, les experts internationaux que nous avons consultés pour la réalisation de ce numéro thématique de *Télescope* tirent un certain nombre de leçons et répondent au passage à des interrogations récurrentes sur l'existence d'un lien entre gestion des résultats et performance ou encore sur la difficulté à définir et à reconnaître ce que sont un résultat et une performance dans les services publics.

Avec nos auteurs, nous revenons plus loin sur ces notions et sur ces questionnements, mais si la GPR a pris racine dans les pratiques des administrations publiques, il faut y voir l'aboutissement d'une longue maturation des idées et la concrétisation sur le terrain d'une multitude de discours et d'écrits. Que n'a-t-elle fait couler de salive et d'encre en effet cette GPR reçue un temps avec méfiance car iconoclaste, puis apprivoisée réforme après réforme!

Pour ses promoteurs, la GPR était la panacée à tous les maux dont souffrait l'action publique. Après tout, il s'agissait de juger les personnes sur leur performance et non sur leurs bonnes intentions. Simplification excessive certes, on s'en est vite rendu compte, mais qui laissait entrevoir un assouplissement des procédures et des contrôles, une déconcentration des décisions et même une «franchisation» de certains départements ministériels. Les mots-clefs: transparence, innovation, gestion du risque, ne manquaient pas de séduire, d'autant que leurs significations n'apparaissaient pas toujours clairement.

La GPR n'est plus une vue de l'esprit, elle est un état d'esprit. Car si son axiome de responsabilisation a très tôt rencontré des résistances dans les appareils administratifs en vertu des mœurs qui y sévissaient, elle s'est adaptée, dans sa forme, par le rythme et l'intensité de son implantation, aux cultures administratives préexistantes. Elle réunit désormais un ensemble de techniques administratives éprouvées (définition de cibles et d'indicateurs, rédaction de tableaux de bord, planification pluriannuelle, activation de mécanismes

d'imputabilité, etc.) à des enjeux de comptabilité publique adossés à la vision d'un État stratège des politiques publiques.

Au cœur des réformes administratives pour certains, le cœur des réformes pour d'autres, la GPR est pour tous dorénavant la carte maîtresse de la nouvelle gestion publique. Si on affuble *nouvelle* d'une majuscule, on obtient la matrice de la GPR. Elle est en effet une composante de la Nouvelle gestion publique ou NGP, cette doctrine à tendance hégémonique qui, depuis 20 ans, transforme la gestion publique en mouvement perpétuel.

Dès les premiers mots de son article, **Yves Emery** ne se fait pas faute de rappeler que « l'orientation vers les résultats » est un des postulats de la NGP. Celle-ci trouve ses fondements dans des considérations constitutionnelles, politiques et citoyennes qui ont trait à l'utilisation adéquate des deniers publics au regard des objectifs poursuivis et dans le respect des principes démocratiques. Tous les « modèles » de NGP, souligne l'universitaire suisse, s'ancrent sur cette plate-forme. Modèles du marché, du « downsizing » ou de l'excellence, tous préconisent d'améliorer par l'évaluation la qualité des services et produits offerts aux citoyens. Tous recommandent de créer au sein de l'administration des centres de prestation bénéficiant d'une autonomie d'action qui doit favoriser la naissance d'un esprit d'entreprise chez les gestionnaires publics.

Ces démarches n'auront de sens que si les autorités politiques et administratives fixent des objectifs et si l'atteinte de ceux-ci est appréciée à l'aide d'indicateurs pertinents. Or, avec la caractérisation des indicateurs apparaît une difficulté sérieuse ou insurmontable selon les auteurs. Aux termes de deux décennies au cours desquelles l'action publique, du moins dans quelques pays, a subi à force de changements incessants une véritable mutation, on en est encore à chercher des définitions, acceptables par le plus grand nombre, de la performance des administrations publiques et des résultats de leurs interventions.

Comme Yves Emery, **Geert Bouckaert** ne tait rien des écueils rencontrés pour définir la performance de l'administration publique et plus encore pour en prendre la mesure. À l'aide de formules imagées, il exprime un doute quant à l'existence d'un lien naturel et direct entre les ressources, les activités et le succès des productions d'une organisation publique. Ce trait d'union « mécaniste et linéaire », évident dans le secteur privé, ne résiste pas à la complexité ambiante dans laquelle se meut le secteur public. Le calendrier politique, la volatilité des attentes citoyennes et les hypothèques environnementales imposent une autre conduite des affaires dont l'ambition ne serait pas d'obtenir un résultat tangible, mais de créer dans la population un sentiment de confiance à l'égard des institutions.

Poussant son analyse plus loin, Geert Bouckaert rapproche l'apparition de cette confiance d'une juste évaluation du rapport coût/efficacité des administrations publiques, ce qui lui permet de dévoiler les six priorités qu'un gouvernement doit se fixer et, pour chacune d'elles, les implications de la mesure de la performance institutionnelle. On retrouve ici l'origine politique et citoyenne de la GPR qui échappe assurément au simple cadre de réflexion sur le management public.

La lecture des contributions suivantes confirme sans le moindre doute cette « vision culturelle » de la GPR. Proche de Geert Bouckaert, **Bram Verschuere** compare le degré d'autonomie de l'échelon management dans trois juridictions nationales, le Canada, l'Irlande et la Norvège et dans un État fédéré, la Région Flamande de Belgique. De cette plongée dans l'univers corporatiste de quatre administrations publiques, il ressort avec un constat sans ambiguïté : partout, l'autonomie de décision est plus grande en matière de

gestion des ressources humaines que dans le domaine de la gestion financière. Innovation et frilosité cohabitent donc dès lors qu'on évoque la décentralisation de la gestion. Bram Verschuere met en lumière quelques facteurs explicatifs (structure, taille, tâche et culture de l'organisation par exemple) de cette dichotomie, mais il insiste fortement sur le fait qu'il ne saurait y avoir de déterminants universels de l'autonomie de gestion, fussent-ils enchâssés dans le bréviaire de la NGP.

À l'instar de leur confrère belge, **Denis Proulx** et **Fabiana Machiavelli** nous proposent également une comparaison. Elle repose sur la représentation de la GPR que se forgent les gestionnaires publics du Chili, du Mexique et du Canada. Le Canada sert de « point fixe » dans la navigation au cœur du monde administratif latino-américain à laquelle nous convient nos deux auteurs, monde qui leur est familier. La démonstration acquiert ici une force probante, tant elle ne laisse subsister aucun doute sur l'impact des variables culturelles nationales dans la diffusion des idées et des pratiques de la NGP, et en particulier de la GPR. Tirillés entre un droit administratif – historiquement d'essence française – et l'aspiration – géographiquement naturelle – vers les réussites économiques des voisins du nord, les « latinos » (dans ce cas de langue et de culture hispaniques communes) colorent à leur façon l'empire des préceptes exogènes de la NGP. Non parfois sans condamner à l'échec des tentatives de réforme venues butter sur le formalisme étroit des administrations et leur goût du secret.

Ce sont également les effets pervers de l'introduction de la GPR dans la gestion publique que tient à souligner **Michael Hughes** à propos de la mesure de la performance des administrations municipales en Angleterre. Au terme « paradoxes » dont parlait Yves Emery, Michael Hughes préfère celui de « faiblesses » lorsqu'il décrit – et dénonce – les conditions dans lesquelles les administrations municipales anglaises ont été contraintes par les gouvernements centraux d'adopter des profils versatiles de GPR au gré des changements de majorité. La valse-hésitation a tourné court. Elle s'est heurtée au caractère aléatoire de l'action publique, à ce défaut d'immédiateté séquentielle entre « matières premières », « processus » et « produits finaux » que signalait Geert Bouckaert. Sous la plume du directeur de l'Institut d'études sur la gouvernance locale de l'Université de Birmingham, les mots (frein, camouflage, mythe, manipulation, etc.) sont évocateurs et le tableau de la rencontre des municipalités anglaises avec la GPR plutôt sombre.

N'y aurait-il donc aucun espoir? L'unanimité parlementaire qui a présidé, dans les deux cas, à l'introduction de la GPR au Québec et en France est de nature à rendre optimistes **Bachir Mazouz** et **Claude Rochet**. Ils ne se voilent certes pas la face. Les pesanteurs idéologiques, les manœuvres politiciennes et les traditions administratives singularisent les approches des deux pays. Pour autant, derrière cette façade identitaire, les interrogations sur la survie du modèle bureaucratique sont identiques et l'institutionnalisation de la GPR apporte à n'en pas douter des réponses accueillies avec le même intérêt sur les deux rives de l'Atlantique. Le profond enracinement des notions d'intérêt général, de bien et de service publics dans l'imaginaire collectif québécois et français, a contribué jusqu'à présent à retarder l'avènement du concept de performance. Mais à Québec comme à Paris, les débats autour du rôle de l'État sont vifs. Il ne s'agit pas de « diminuer », encore moins « d'abattre », l'État, par mimétisme avec certains pays anglo-saxons, mais de moderniser son organisation et son fonctionnement. Entre rupture et continuité, entre « destruction créatrice » et « joug de l'Histoire » la GPR s'offre comme un mode de gestion actuel, capable d'étayer la modernité de la gestion publique.

S'agissant de l'exemple français, **Claude Rochet** poursuit sa réflexion en se livrant à une étude critique de la *Loi organique des lois de finances* devenue célèbre autant par son acronyme LOLF que par les questions quasi existentielles que son adoption, toutes idéologies confondues, par le Parlement, soulève auprès des spécialistes, français ou non, des finances publiques. La LOLF contient-elle le caractère révolutionnaire que d'aucuns lui reconnaissent? Ou plus précisément, détient-elle les moyens de ses ambitions? Claude Rochet répond sans ambages: oui, car la volonté politique existe et elle rassure; non, car le pilotage d'une politique publique est un chemin semé d'embûches. Parmi ces dernières, il distingue les difficultés rencontrées pour détenir des indicateurs fiables et l'obsession inféconde de l'efficacité budgétaire. Pour lui, on ne réussira pas la transition vers la GPR en ayant l'œil fixé sur les chiffres, mais en donnant du sens aux programmes. Sous réserve de cette méfiance envers les indicateurs quantitatifs, il espère que la LOLF, « en remettant la politique aux commandes », entraînera une vraie réforme de l'État.

En terminant sur une note d'espoir, comme, au demeurant, plusieurs des auteurs de ce numéro de *Télescope*, Claude Rochet nous renvoie à la configuration de la GPR, à la combinaison de ses composants – ne dit-il pas: « les outils du pilotage existent » –, mais également à sa popularité née de ses promesses et des succès sans contredit de son application dans plusieurs pays. Le « récit » du cas d'espèce qui clôt notre dossier ne démentira pas ce propos. Qui d'autre que **Guy Morneau**, ancien président de la Régie des rentes du Québec (RRQ), pouvait « raconter » et analyser avec le recul nécessaire l'exercice de leadership systémique auquel il s'est livré à la tête de l'organisation qui veille sur les intérêts des retraités québécois. La transformation de la RRQ a été unanimement applaudie par les observateurs. Pour l'ex-président, l'issue favorable de la réforme dépendait en premier de l'élection d'une vision stratégique de l'organisation et de sa mission, vision comprise et partagée par tous et reprise dans un plan bâti sur un modèle de gestion intégrée de la performance dont le cycle comprenait la planification stratégique, la planification budgétaire et la reddition de comptes.

Guy Morneau parle éloquentement de « transmettre un sens profond », de « faire appel aux compétences » et de « responsabiliser ». Est-il utile d'en ajouter? Toute la GPR est inscrite dans ces vœux. On y retrouve le sens, la confiance et l'autonomie, trois éléments d'un cercle vertueux dont l'absence est regrettée par tous les auteurs qui nous ont fait l'honneur de collaborer à ce numéro de *Télescope* consacré à la gestion par résultats. Doit-on pour autant se satisfaire de ce jugement positif: la GPR n'est plus étrangère à la gestion publique et ses bienfaits surpassent ses inconvénients? Ce serait s'affranchir un peu vite de la connaissance des objections émises par nos experts et s'exonérer des amendements à apporter aux pratiques existantes ou projetées. La menace que fait peser sur la LOLF le récent abandon du système d'information comptable qui devait la supporter nous rappelle la réalité!

Bonne lecture!

## Appel à communications

### LA GOUVERNANCE ET LE MANAGEMENT DES VILLES FACE À LA COMPLEXITÉ

Depuis son organisation institutionnelle jusque dans sa gouvernance en passant par son management, la ville se découvre sous de multiples facettes et offre de nombreux angles d'analyse. Elle est en effet une organisation politique en même temps qu'une organisation productrice de biens, de services, de politiques et de représentations symboliques. Sa gouvernance et sa gestion sont d'autant plus complexes que la ville réunit en même temps sur un même territoire tous ces éléments interdépendants. Ses responsables, élus et non élus, ont comme tâches principales de piloter et de coordonner ces divers éléments, suivant différents modes d'action collective à inventer et à mettre en œuvre, dans l'objectif de mieux servir le citoyen tout en promouvant et protégeant le bien « communal ».

Face à cette complexité grandissante, comment les villes peuvent-elles parvenir à jouer efficacement leurs rôles d'organisatrices de la vie collective locale et de productrices de biens, de services et de politiques qui, justement, rendent possible cette vie collective ? Il semble bien que ce soit en innovant qu'elles y parviendront. La ville innovante, en effet, est celle qui

créée, soutient et mobilise les acteurs (publics, privés et associatifs) autour de projets novateurs d'aménagement, de développement, d'animation et de prestation de services. Des projets qui, sur le plan de la gouvernance, visent la construction d'une participation citoyenne forte et plurielle par l'expérimentation de mécanismes nouveaux permettant aux citoyens, à tous les échelons d'intervention (voisinage, quartier, arrondissement, ville, agglomération et région), d'influencer de façon significative la décision politique. Des projets qui, sur le plan du management local, permettent, par des innovations technologiques, organisationnelles et sociales, d'améliorer quantitativement et qualitativement la performance municipale.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique de l'automne 2006 aux défis de la gouvernance et du management des villes face à la complexité. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un court résumé avant le 15 mars 2006. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1<sup>er</sup> juin 2006. Voici

quelques sujets pouvant être abordés dans ce dossier (liste non exhaustive) :

- Gouvernance locale et relations multiniveaux
- Management des villes et mondialisation
- Gouvernance locale et gestion de la diversité sociale et culturelle
- Métropolisation et ruralité
- Management des villes et exclusion sociale
- Contraintes financières et management des villes
- Démocratie locale et représentations urbaines
- Déclencheurs et blocages des innovations municipales

Publiée quatre fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressantes les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter l'adresse :

<http://www.enap.ca/observatoire>  
à la rubrique Parutions.

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur la gouvernance urbaine ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

#### Marc Cambon

L'Observatoire de l'administration publique  
École nationale d'administration publique du Québec  
555, boulevard Charest-Est  
Québec (Québec) Canada G1K 9E5

Téléphone : (418) 641-3000  
p. 6433

Télécopie : (418) 641-3057  
Courriel : [marc.cambon@enap.ca](mailto:marc.cambon@enap.ca)

Rédacteurs invités :

#### Serge Belley

Professeur — ENAP du Québec  
Québec (Québec) Canada

#### Gérard Divay

Professeur — ENAP du Québec  
Québec (Québec) Canada



# 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 « contrat<sup>1</sup> » 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)

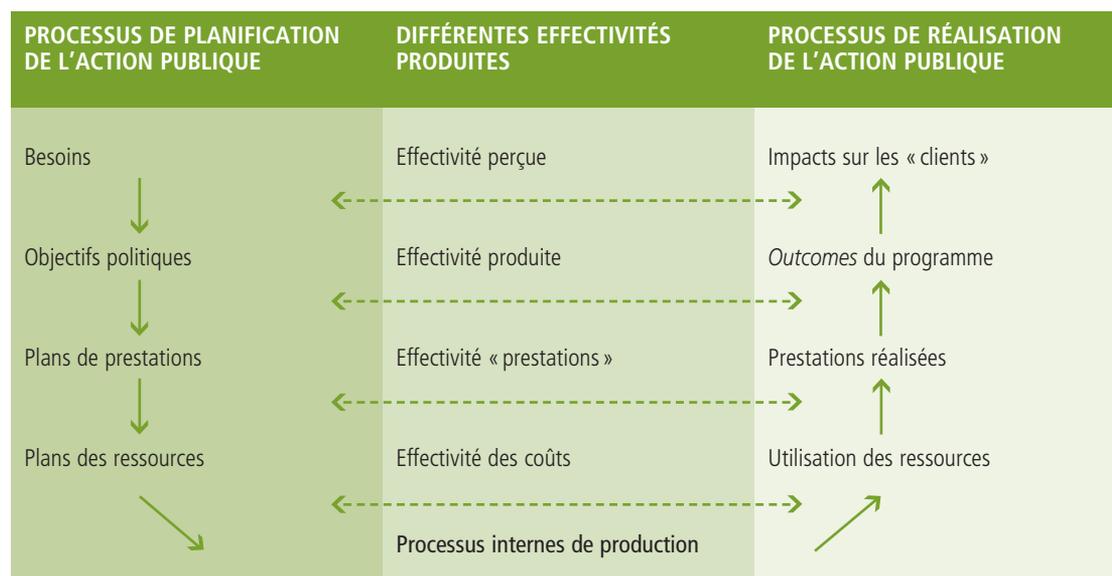
Lorsqu'on s'interroge sur la notion de résultats dans les organisations publiques, contrairement à l'entreprise privée où les indicateurs-clefs de succès sont bien connus (rentabilité, bénéfices, parts de marché, etc.), l'impression de flou apparaît rapidement. Nombre d'auteurs soulignent la difficulté 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).

<sup>1</sup> 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, CAF<sup>2</sup>). 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:

<sup>2</sup> Voir: [www.ejpa.nl/CAF/](http://www.ejpa.nl/CAF/)

<p><b>RÉSULTATS « BÉNÉFICIAIRES », CONCERNANT LES CLIENTS OU LES CIBLES DIRECTEMENT VISÉS PAR LES PRESTATIONS DE L'ORGANISATION PUBLIQUE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mesurer la satisfaction des bénéficiaires directs (perception), en relation avec l'image de l'organisation, l'implication, l'accessibilité, les prestations elles-mêmes;</li> <li>• 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 »).</li> </ul>
<p><b>RÉSULTATS « PERSONNEL » INTÉRESSANT LES AGENTS PUBLICS TRAVAILLANT AU SEIN DE L'ORGANISATION ANALYSÉE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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;</li> <li>• indicateurs objectifs de satisfaction du personnel (absentéisme, <i>turnover</i>), productivité, développement réel des compétences, implication objective du personnel.</li> </ul>
<p><b>RÉSULTATS « SOCIÉTÉ » TOUCHANT L'ENVIRONNEMENT DIRECT, ET DANS UNE MOINDRE MESURE, INDIRECT, DE L'ORGANISATION ANALYSÉE</b></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"> <li>• 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.);</li> <li>• impacts sur l'environnement (politique durable des ressources, réduction des gaspillages, recyclage, etc.).</li> </ul>
<p><b>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)</b></p>	<p>Il s'agit d'apprécier l'efficience et l'efficacité dans la fourniture des prestations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• atteinte des objectifs liés aux prestations à fournir et aux effets à générer (problèmes à résoudre);</li> <li>• amélioration de la qualité, des coûts;</li> <li>• amélioration de résultats « internes » tels que la prise en compte équilibrée des besoins des différentes parties prenantes;</li> <li>• amélioration des stratégies et des projets de changement en cours, des standards qualité;</li> <li>• résultats financiers (respect des budgets, équilibre par rapport aux besoins des différentes parties prenantes, audits et inspections financiers, gestion prudente des risques).</li> </ul>

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<sup>e</sup> 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.

# Un nouvel examen de la **mesure** de la **performance** dans le secteur public

Par **Geert Bouckaert**, Instituut voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven.  
Institut de gestion publique, Université catholique de Louvain, Belgique • geert.bouckaert@soc.kuleuven.be  
*Traduit de l'anglais*

La réforme du secteur public s'est concentrée sur la perception de la performance, l'augmentation de son niveau et la responsabilisation à son égard (Pollitt et Bouckaert, 2004; Bouckaert et Van Dooren, 2003). Il est toutefois étonnant que « la performance » de la réforme de la gestion publique ait été sous-exploitée, tant du point de vue théorique que du point de vue empirique (Pollitt et Bouckaert, 2003; Bouckaert et Peeters, 2002).

La mesure de la performance a toujours été présente dans l'histoire des divers systèmes d'administration publique du monde occidental (Williams, 2004; Bouckaert, 1995). Le mouvement vers la gestion scientifique a, sans conteste, accéléré cette pratique. Il a permis d'explicitier la conception, la mise en place et l'évaluation des systèmes de mesure. Il a aussi rendu l'intégration de l'information axée sur la performance plus systématique et généralisée dans l'administration, la gestion et la politique.

Le virage de la gestion de la performance vers la mesure de la performance, et d'une gestion de la performance générale, non intégrée et dispersée, touchant divers volets (financier, personnel, contractuel, organisationnel, stratégique, etc.) vers une gestion de la performance cohérente et cumulative est l'histoire de la gestion publique au XX<sup>e</sup> siècle avec la « nouvelle gestion publique » comme dernière étape, mais non comme étape finale (Bouckaert et Halligan, 2005, à paraître).

## ■ LA COMPLEXITÉ DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Du point de vue systémique, la figure 1 offre un cadre analytique pour comprendre la complexité de la performance du secteur public.

Certains intrants (quantité et qualité) sont transformés en activités (quantité et qualité) qui elles, produisent des extrants (quantité et qualité). Ces extrants, qu'il s'agisse de services ou de produits, quittent le creuset administratif pour intégrer la société. Ils peuvent être objets de consommation directe (collecte des ordures, livraison d'un passeport), mais dans bien des cas, ils ne sont qu'un degré de disponibilité. Cette aptitude les relie parfois au niveau analytique d'activités (p. ex. la patrouille policière), quelquefois au niveau prévisionnel (actions pour les prochaines générations; p. ex. l'entreposage des déchets radioactifs), ou encore au niveau des biens publics indivisibles (p. ex. la sécurité extérieure assurée par les forces armées). L'aspect quantitatif peut être exprimé en termes financiers ou physiques (Hatry, 1999). L'aspect qualitatif peut être quantifié ou non. Au cours des périodes d'austérité rigoureuse, l'accent sur la qualité est devenu éminent. On est même passé de la qualité des extrants à la qualité (des modèles) de gestion [des appellations comme ISO, BSC, EFQM (European Foundation for Quality Management), CAF (Common Assessment Framework) ou des normes spécifiques à un pays comme le Cadre de responsabilisation de gestion au Canada]. Cette qualité de gestion est devenue une garantie et une mesure de protection pour assurer la qualité de l'extrait (*quod non*) (Van Dooren et coll., 2004).

L'hypothèse d'un lien direct entre les intrants, les activités et les extrants laisse supposer l'existence d'un lien mécaniste fondé sur une fonction de production courante axée sur la mécanisation et, si possible, linéaire. La réalité est plus complexe, surtout dans le secteur public. Depuis les années 1980, l'ambition d'établir des types ou des classes d'extrants s'est accrue. La restructuration du système budgétaire de la Nouvelle-Zélande a, par exemple, impliqué la création d'une telle typologie. Par ailleurs, les théoriciens (universitaires) ont décrit les caractéristiques d'une méthode qui devrait faciliter le choix des systèmes d'orientation, de surveillance et d'évaluation (Bouckaert et Halachmi, 1996).

Les extrants ne sont jamais une fin en soi pour le secteur public. Plus un extrant est une fin en soi, plus il est facilement transférable au secteur privé. Moins il est une fin en soi, plus il appartient au secteur public. Les extrants ne sont pas une fin en soi si les effets ou les résultats intermédiaires et finals subséquents constituent le point de mire. Comme les effets ou les résultats naissent de l'action de divers organismes, les systèmes de mesure de la performance du secteur public ne devraient pas être organisés autour d'un organisme pris individuellement, mais plutôt en considérant un secteur politique globalement ou une chaîne de produits ou de services. Les résultats et les effets peuvent être objectifs ou subjectifs. Ils sont également influencés par l'environnement politique changeant.

Cette situation crée le « premier Grand Canyon » du système de mesure dans le secteur public. Sur une rive du canyon se trouvent les extrants et sur l'autre, une suite ininterrompue et distante, presque intouchable mais visible, d'effets intermédiaires et finals.

L'absence généralisée d'un mécanisme de marché dans le secteur public, même si des quasi-marchés sont en cours d'établissement, l'évaluation de la valeur des priorités (effets) fondée sur la politique, les perceptions et les attentes changeantes des citoyens et de la société civile ainsi que les prévisions envi-

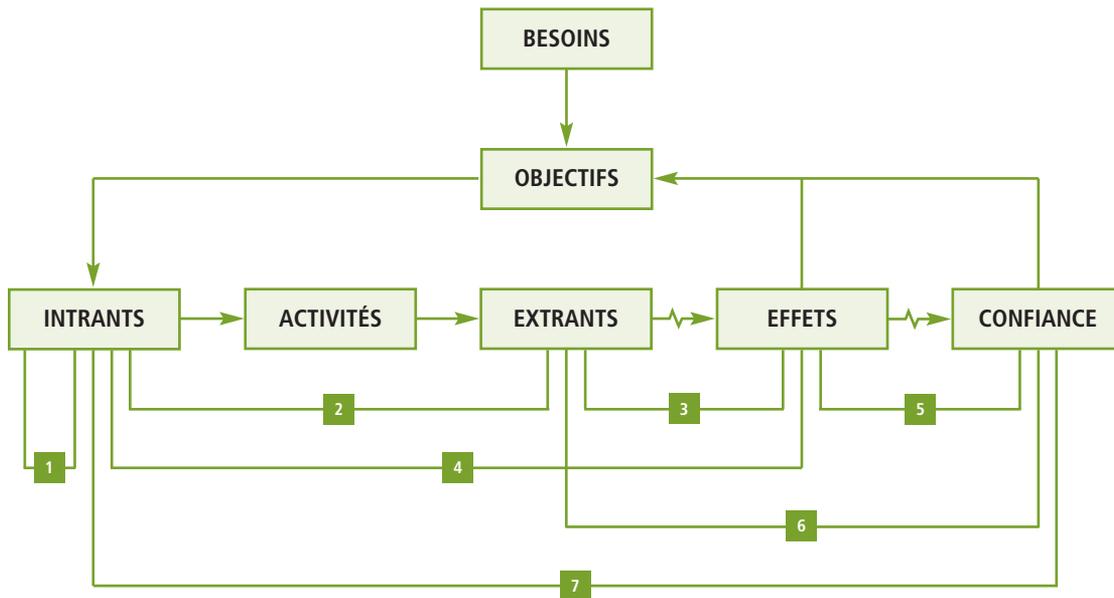
ronnementales perturbent le lien entre les extrants (les résultats intermédiaires) et les effets objectifs et subjectifs.

Certains pourraient dire que même les résultats et les effets ne sont pas une fin en soi dans le secteur public. L'ambition ultime consiste à garantir un niveau fonctionnel de confiance pour les membres d'une « res publica » au sein de l'État, dans toutes ses institutions et ses organisations, mais surtout dans ses institutions et ses organisations publiques. Lier les effets et la confiance constitue à ce titre le « deuxième Grand Canyon » du secteur public. L'hypothèse voulant que les effets puissent avoir une influence favorable sur la confiance est faible et n'a pas été corroborée par des théories ni par des études empiriques (Bouckaert et al., 2002 ; Bouckaert et Van de Walle, 2003 ; Van de Walle et Bouckaert, 2003).

Néanmoins, la réforme du secteur public a toujours eu, implicitement ou explicitement, l'ambition de traverser ce « deuxième Grand Canyon » (par le pont supposé entre les effets et la confiance). Il a certes été possible d'atteindre l'autre côté du « premier Grand Canyon », mais les politiciens, les administrateurs et les professionnels espèrent atteindre l'autre côté du « deuxième Grand Canyon ». Pour l'instant, ces ambitions demeurent à l'état d'hypothèse en raison des attitudes de mécontentement de la société. Le rôle-clef des politiciens dans la construction de ce deuxième pont est évident.

La figure 1 montre ce lien perturbé et les liens qui unissent les cinq cases, à savoir les intrants, les activités, les extrants, les effets (qu'il faudrait lire comme étant les résultats/effets intermédiaires et finals) et la confiance ainsi que les sept liens logiques entre ces cinq cases.

**FIGURE 1 : MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : CADRE ANALYTIQUE**



- 1 INTRANT/INTRANT : ÉCONOMIE
- 2 INTRANT/EXTRANT : EFFICIENCE/PRODUCTIVITÉ
- 3 EXTRANT/EFFET : EFFICACITÉ
- 4 INTRANT/EFFET : COÛT-EFFICACITÉ
- 5 EFFET/CONFIANCE
- 6 EXTRANT/CONFIANCE
- 7 INTRANT/CONFIANCE

Il est possible d'appliquer le schéma ci-dessus à l'échelle d'une organisation (niveau micro), d'un secteur politique (niveau méso) ou d'un gouvernement (niveau macro). Dans le présent article, le schéma de la figure 1 sera illustré au niveau méso, d'après une étude réalisée en 2004 par le Bureau du plan social et culturel (SCP) des Pays-Bas.

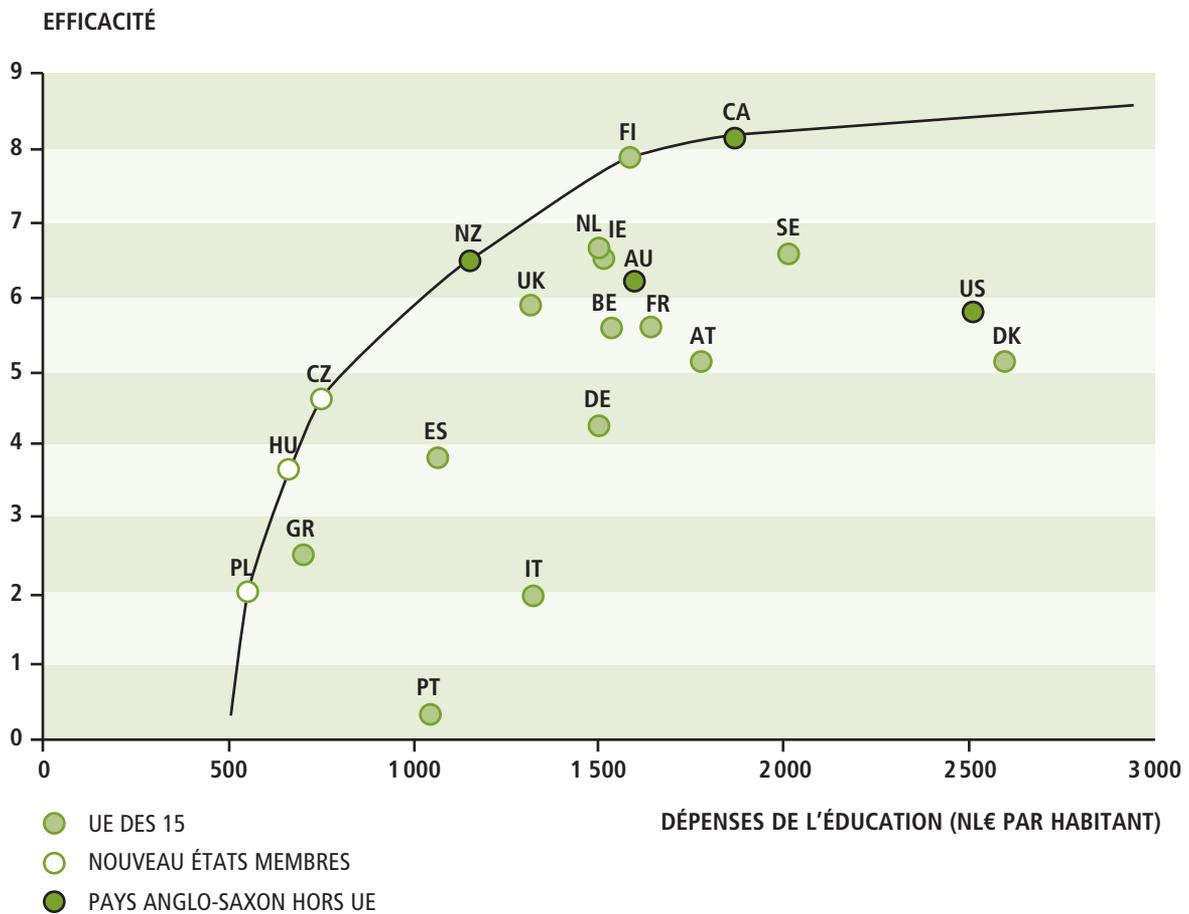
Dans le secteur de l'éducation, le rapport du SCP mentionne deux graphiques (SCP, p. 134-135) qui établissent le rapport entre les intrants (euro par habitant) et l'efficacité (d'après les tests PISA – Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE) (lien n° 4) ainsi qu'entre l'efficacité et la confiance (lien n° 5).

### ■ COMPARAISONS INTERNATIONALES

Dans le premier graphique (3.36), le Canada, la Finlande et la Nouvelle-Zélande se situent sur la courbe des pays qui affichent un haut niveau d'efficacité. La République Tchèque, la Hongrie et la Pologne, du point de vue technique, se situent également sur cette courbe, mais affichent un niveau d'efficacité inférieur et sont sous le seuil d'efficacité établi à cinq. Ces trois derniers pays obtiennent ce résultat en dépensant comparativement moins de ressources que la Grèce, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et l'Allemagne. Les autres pays à l'extérieur de la courbe d'efficacité dépensent soit plus d'argent pour atteindre le même niveau d'efficacité, soit les mêmes sommes d'argent pour atteindre un niveau

d'efficacité plus faible ou encore plus d'argent pour obtenir un faible niveau d'efficacité. La Nouvelle-Zélande, la Finlande et le Canada sont efficaces par rapport aux coûts parce qu'aucun autre pays ne dépense moins, ni n'obtient un niveau d'efficacité plus élevé. Cette observation ne signifie pas pour autant qu'ils ne puissent pas améliorer leur situation.

GRAPHIQUE 3.36 : RAPPORT COÛTS/EFFICACITÉ DE L'ÉDUCATION (VERS 2000)



Source : SCP, Eurostat, OCDE

Le deuxième graphique (3.35) n'inclut que des données européennes et établit un lien entre l'efficacité et la confiance (lien n° 5), ce qui porterait à croire que des niveaux d'efficacité élevés coïncident avec des niveaux de confiance élevés. La Finlande arrive au premier rang parmi les points de repère internationaux.

GRAPHIQUE 3.35 ÉDUCATION : CONFIANCE ET EFFICACITÉ (VERS 2000)



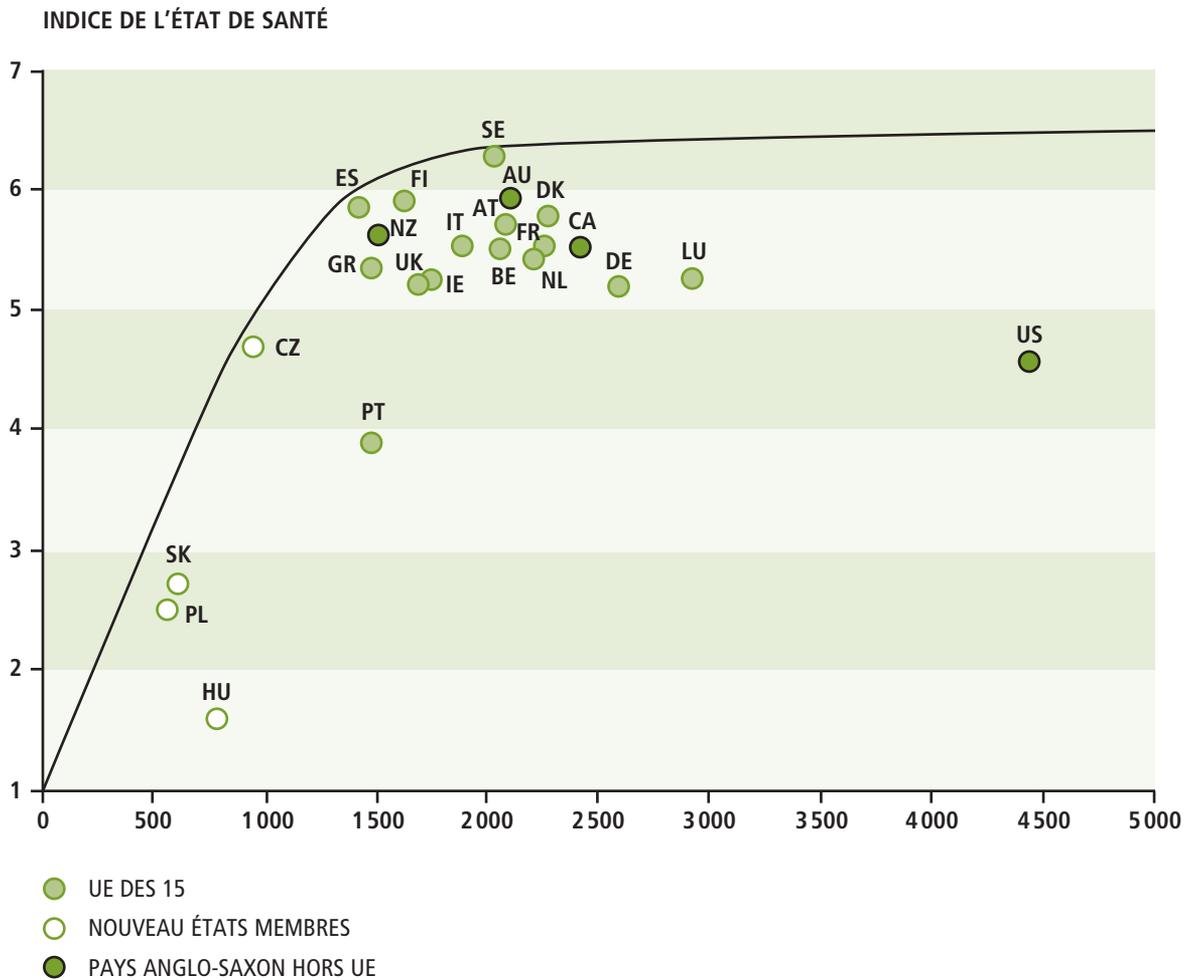
Source : SCP, « European Values Study »

La même analyse pourrait être appliquée au secteur de la santé. Les deux prochains graphiques (4.41 et 4.43) montrent le lien intrants/efficacité (lien n° 4) et le lien intrants/confiance (lien n° 7) (SCP, p. 201, 203).

Dans le premier graphique (4.41), il semble y avoir un regroupement de pays dans la fourchette coût-efficacité dont le Canada, l'Allemagne et le Luxembourg qui affichent des coûts assez élevés. On y retrouve également le Portugal, quatre nouveaux États membres de l'Union Européenne plus les États-Unis qui sont hors normes.

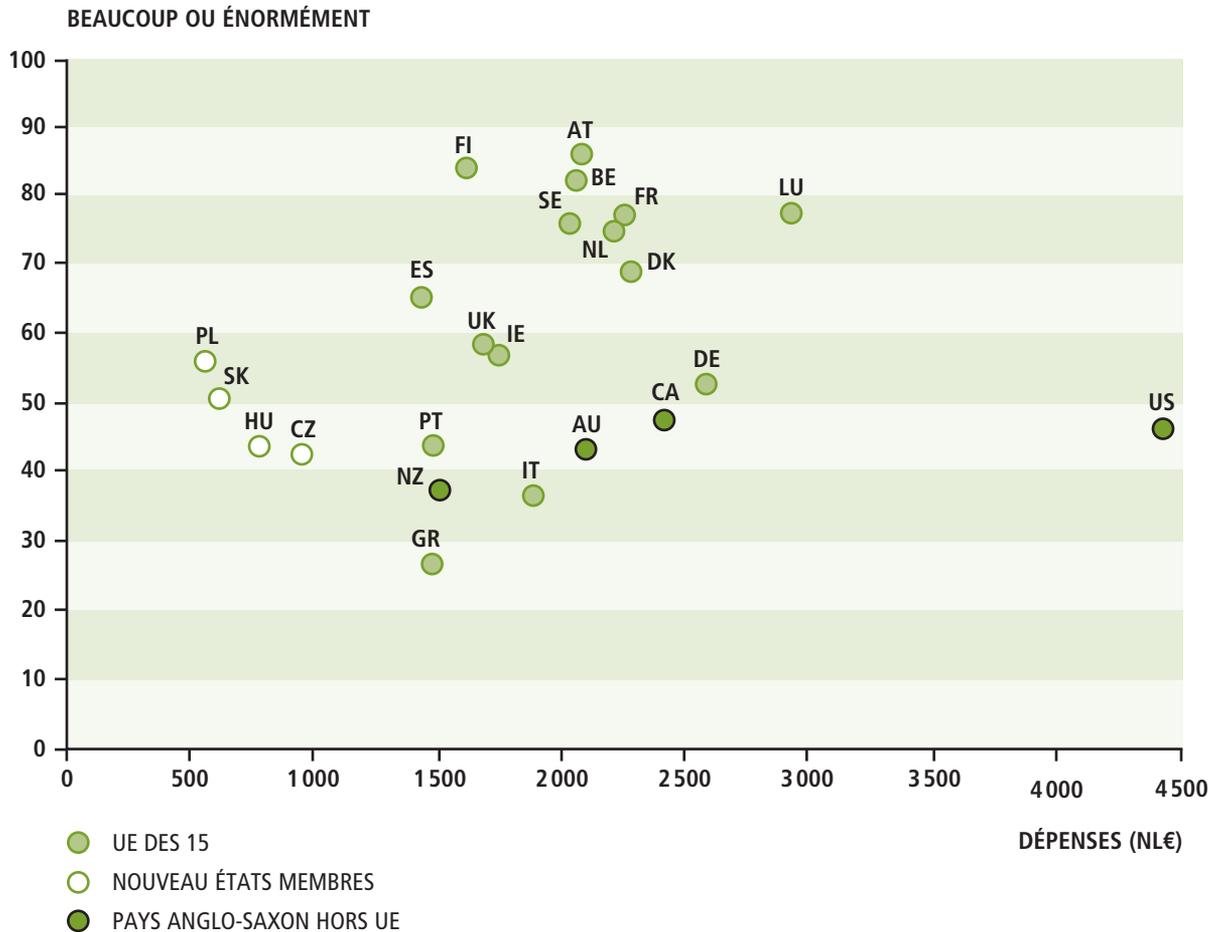
Dans le deuxième graphique (4.43), on établit le lien entre les intrants et la confiance, montrant une certaine corrélation entre les deux éléments. Une fois de plus, les États-Unis sont hors normes.

GRAPHIQUE 4.41 : RAPPORT COÛTS/EFFICACITÉ DES SOINS DE SANTÉ (2001)



Source : SCP

**GRAPHIQUE 4.43 : CONFIANCE DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ PAR RAPPORT AUX DÉPENSES (2000)**

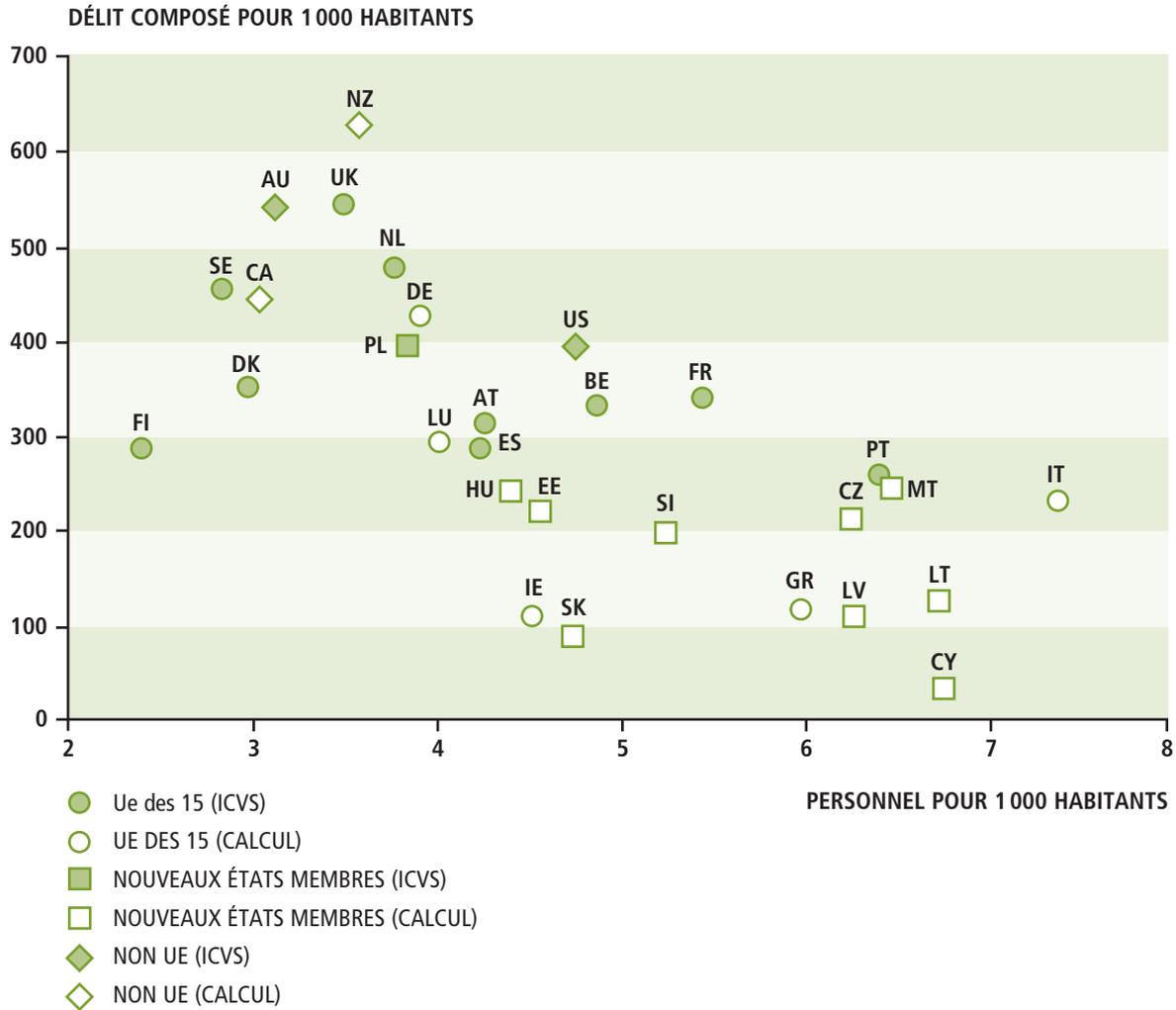


Source : enquête « European Values Survey », estimations pour les pays non-européens

Dans le secteur de la justice et de la sécurité (police), le rapport du SCP mentionne, pour des raisons techniques, un indicateur d'intrants fondé sur le personnel, combiné à un indicateur d'efficacité objective (SCP, p. 258) (lien n° 4) ainsi qu'au lien effet/confiance (SCP, p. 260) (lien n° 5).

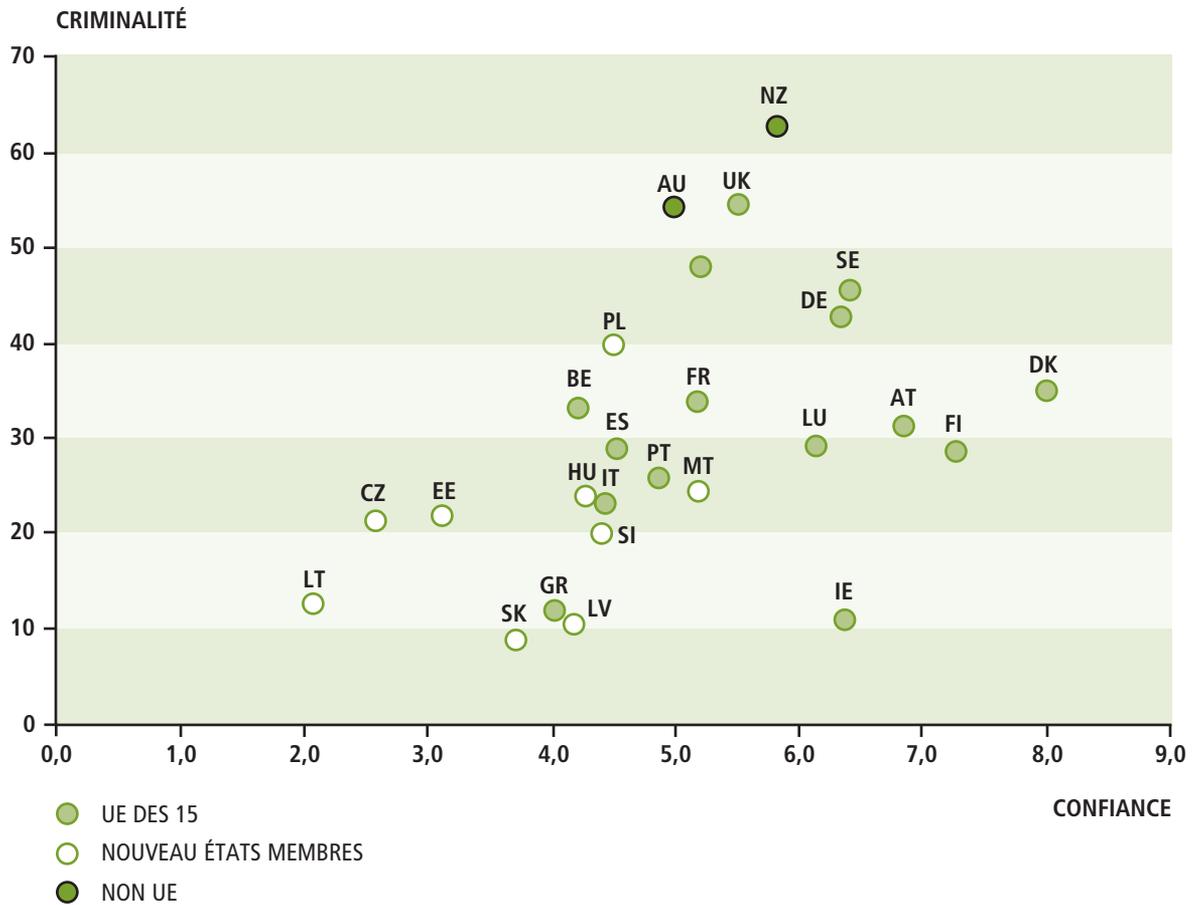
Le Canada semble faire bonne figure dans un contexte coût-efficacité. Toutefois, la façon d'interpréter cet ensemble de données n'est pas claire.

GRAPHIQUE 5.34 : DIAGRAMME DE DISPERSION –  
DÉLITS CONTRE COÛTS DU SYSTÈME JUDICIAIRE



Source : Sources nationales remaniées par le Ministère de la Justice : International Crime Victimization Survey  
(Enquête internationale sur les victimes de la criminalité) : European Sourcebook 2003 (remanié par SCP)

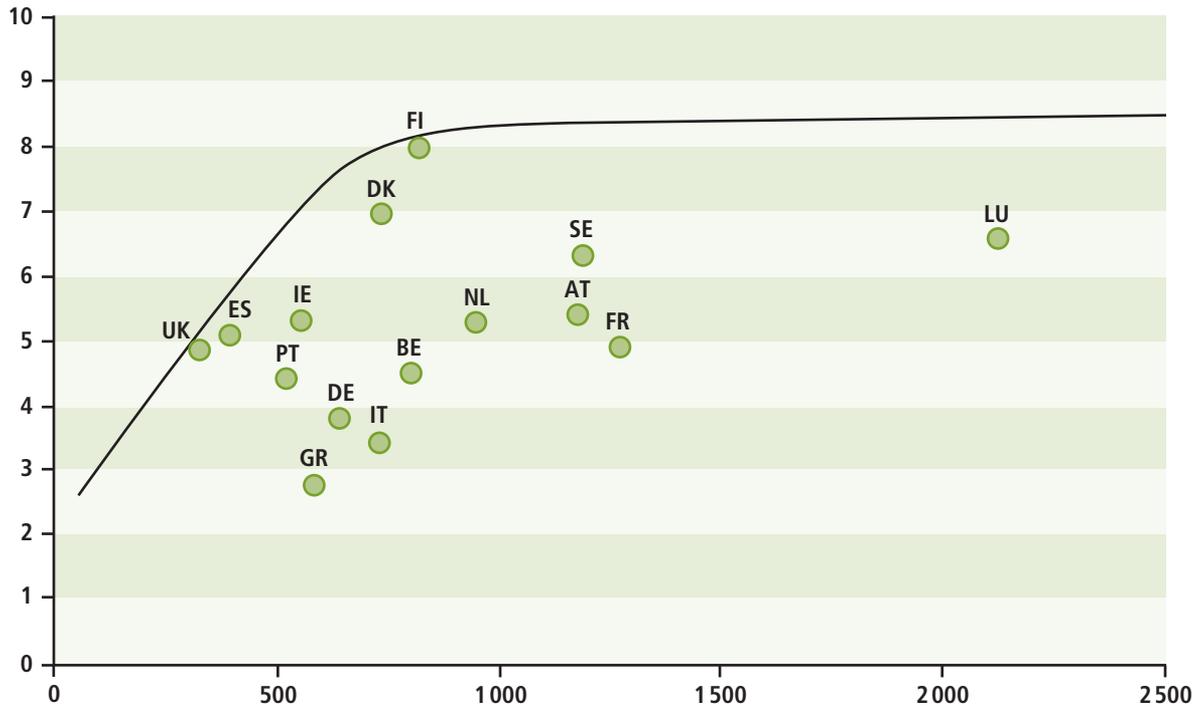
## GRAPHIQUE 5.35 POLICE ET JUSTICE : CRIMINALITÉ ET CONFIANCE



Source : voir graphiques 5.3.2 et 5.3.3

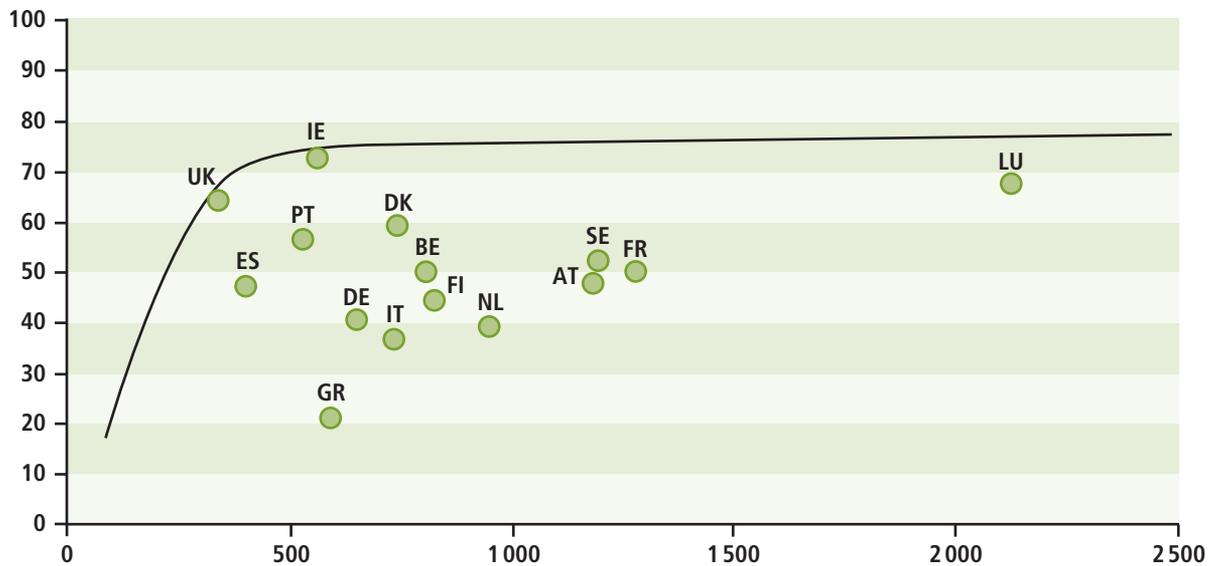
Dans des tableaux finals et récapitulatifs, l'administration publique est analysée à l'aide d'un lien établi entre les intrants et un indicateur de qualité subjective (Van de Walle et coll., p. 301) ainsi qu'entre les intrants et la confiance (Van de Walle et coll., p. 302). Dans la mesure où cette qualité est liée à des extrants, on fait référence aux liens n° 2 et n° 7. Ces données ne s'appliquent qu'à certains pays européens.

GRAPHIQUE 6.17: QUALITÉ SUBJECTIVE DES POUVOIRS PUBLICS (2003) ET DÉPENSES PAR HABITANT EN SERVICES PUBLICS GÉNÉRAUX (2001, NL€)



Source : IMD et Eurostat

GRAPHIQUE 6.18: CONFIANCE DANS L'ADMINISTRATION (2000) ET DÉPENSES EN SERVICES PUBLICS GÉNÉRAUX PAR HABITANT (2001, NL€)



Source : WVS/EVS et Eurostat

Cet ensemble de graphiques dresse une analyse comparative de la performance. Cette analyse est faisable, utile et nécessaire. Elle incite à se poser des questions sur les liens qui existent entre les intrants, les extrants, les effets et la confiance. Bien que l'obtention de données comparables pose de nombreux problèmes techniques, il serait possible de reproduire ces études, dans d'autres pays, pour les écoles, les hôpitaux, les postes de police ou les municipalités. Ces tableaux apportent un éclairage pour l'élaboration de politiques et la gestion. En structurant le débat selon un plan analytique, on peut alors parler d'allocation de ressources, de priorités concernant les extrants, de prix-qualité et de volonté de payer. Il est aussi question d'efficacité de la prestation des services et des politiques pour des groupes cibles spécifiques ainsi que des liens éventuels de la confiance envers les institutions dédiées.

Cette analyse nécessite une stratégie en matière de mesure de la performance. Les éléments fondamentaux de la mise au point de systèmes de mesure dans le secteur public aux niveaux micro, méso et macro sont des analyses coût-avantage perçues positives pour la mesure de la performance à tous les niveaux.

Un aspect problématique est l'analyse asymétrique coût-avantage d'un système de mesure de la performance. Les coûts liés aux systèmes de mesure de la performance sont inconditionnels, tangibles et immédiats. Leurs avantages sont conditionnels, intangibles et prévus dans le futur.

Les avantages d'un système de mesure de la performance dépendent de la transformation des données en information et, plus encore, de l'utilisation de cette information dans les cycles de politiques et de gestion pour, à titre d'exemple, améliorer le processus décisionnel, l'allocation des ressources, les démarches visant à accroître les résultats, les perceptions d'évolution de la performance réelle et la responsabilisation à l'égard des résultats. Les avantages sont donc conditionnels (ils dépendent de l'utilisation de l'information), intangibles (ils dépendent de la valeur accordée aux connaissances sur l'amélioration, les décisions et la responsabilisation) et prévus dans le futur (traverser les cycles d'apprentissage exige du temps).

Quant aux coûts, ils sont inconditionnels (il faut payer pour la collecte, le stockage et la transformation des données ainsi que pour la diffusion, l'évaluation et la vérification de l'information), tangibles (mesurables) et immédiats (presque en temps réel).

En même temps, la gestion et la politique factuelles ainsi que l'évaluation des risques nécessitent des stratégies sérieuses pour anticiper l'avenir. Le principe de la variété requise d'Ashby implique que les systèmes de surveillance d'institutions et de politiques devraient avoir une complexité proportionnelle à la complexité de ces institutions et de ces politiques, que cette caractéristique soit maîtrisable ou non. Cette proposition permet d'établir six priorités en matière de mesure de la performance pour un gouvernement « inconstant ».

## ■ LES SIX PRIORITÉS D'UN GOUVERNEMENT ET LES IMPLICATIONS DE LEUR MESURE

Six priorités figurent de plus en plus à l'ordre du jour de la gouvernance stratégique, à savoir l'intégration, la vision, l'efficacité, l'internationalisation, la confiance et la légitimité et enfin la réceptivité (Bouckaert, Ormond, Peters, 2000). Chaque priorité nécessite qu'on s'attarde aux implications de la mesure de l'aspect lié à la performance.

### Intégration

Le secteur public justifie chaque jour davantage une gestion intégrale à l'échelle gouvernementale. Pour un gouvernement, une gestion à deux dimensions signifie une gestion horizontale qui s'étend jusqu'aux secteurs privé et sans but lucratif et une gestion verticale qui atteint tous les ordres de gouvernement. La gestion d'une chaîne à valeur ajoutée, comme la chaîne alimentaire ou la chaîne de sécurité, offre un exemple où un gouvernement responsable doit se concentrer sur ses propres activités au sein de la chaîne, mais aussi sur les activités de la chaîne en soi. S'attaquer avec efficacité à des problèmes qui vont au-delà des frontières organisationnelles, constitue probablement la plus grande préoccupation des administrations actuelles.

Une importante implication de la mesure de la performance découle de cette première priorité. Les systèmes de mesure de la performance et les systèmes de gestion connexes devraient détenir la capacité d'être fonctionnels au niveau micro (à l'intérieur des frontières organisationnelles), tout en ayant la faculté d'intégrer le niveau méso (domaine des politiques) qui devrait, lui, pouvoir intégrer le niveau macro (l'échelle gouvernementale). L'inverse (macro avec méso et méso avec micro) devrait être également possible. Le niveau méso constitue un pivot très important, comme le montrent les graphiques présentés précédemment.

### Vision

La deuxième priorité consiste à garder l'aptitude d'élaborer une vision stratégique équilibrée de l'intérêt public. Cet exercice exige de placer les projets à court terme dans une perspective à long terme et, dans le contexte des réalités budgétaires, de tenir compte des points de vue de la société civile et des citoyens.

Équilibrer le processus décisionnel professionnalisé par les administrateurs, les intervenants et les groupes d'intérêts et, de même, équilibrer le processus décisionnel légitimé d'un système démocratique s'avère un exercice de plus en plus complexe. Cette complexité augmente lorsque les évaluations du risque nécessitent des interventions rapides dans le cas de problèmes urgents et immédiats et, à l'inverse, des solutions à long terme, dans le cas de problèmes importants.

L'implication immédiate de la mesure ou de la gestion de la performance est la nécessité d'élaborer une carte des intervenants équilibrée (*Balanced Stakeholders Card*) possédant toutes les caractéristiques d'une carte de pointage équilibrée (CPE) (*Balanced Score Card*).

### Efficacité

La troisième priorité porte sur le volet effets/résultats du cadre analytique (figure 1). Le pivot de ce schéma est la case qui contient les résultats ou effets (intermédiaires et finals) et les liens connexes à l'efficacité (extrait/effet) et du coût-efficacité (intrait/effet).

Franchir le « premier Grand Canyon » apparaît comme une priorité pour le secteur public. L'économie et l'efficacité sont des préoccupations secondaires. La confiance est une préoccupation dérivée.

Rien ne sert d'être économe et efficace s'il est impossible de garantir l'efficacité. Un secteur public coûteux et inefficace est évitable et ce, compte tenu de l'efficacité de chacun. Du point de vue analytique, il existe un besoin de savoir jusqu'à quel point l'efficacité influe sur l'économie et l'efficacité et vice-versa.

Dans le contexte d'intégration et de vision, le défi actuel consiste aussi à s'inspirer d'un vaste ensemble de moyens et de réseaux de relations pour mettre en place des programmes et obtenir les résultats visés.

L'implication de la mesure ou de la gestion de la performance de cette troisième priorité est la nécessité de surveiller l'efficacité des chaînes à valeur ajoutée regroupant des hiérarchies, des réseaux et des marchés divers. Une façon d'y parvenir est d'avoir un Cadre de responsabilisation de gestion (Canada) ou autres modèles similaires comme le CAF (Common Assessment Framework) ou le EFQM (European Foundation for Quality Management) fondé sur l'implication du secteur politique.

### Internationalisation

La mondialisation et l'internationalisation supposent, surtout pour les petits pays, de s'adapter et de convaincre les autres pays des avantages mutuels à échanger. Comme les frontières s'estompent progressivement, les petits pays ont relativement plus à gagner des réajustements économiques et organisationnels effectués en temps opportun, alors qu'une coordination externe influe sur toutes les activités du gouvernement.

L'implication immédiate de la mesure de la performance est la nécessité d'effectuer une analyse comparative internationale. De toute évidence, il devrait exister des normes minimales de comparaison et les exemples mentionnés ci-dessus démontrent clairement que c'est possible, utile et nécessaire.

## Confiance et légitimité

S'attaquer au « deuxième Grand Canyon » constitue également un défi de taille et devra comprendre l'établissement de nouvelles relations sociétales. Aucun pays n'est à l'abri d'un déclin de la confiance. Les gouvernements devront anticiper pour amener les citoyens à s'engager de façon responsable et les convaincre que leurs institutions publiques répondent à leurs besoins.

Les niveaux de confiance et de légitimité sont liés à la culture politico-administrative d'un pays. Alors que les Américains, par définition, n'ont pas confiance en leurs administrations, les Scandinaves, quant à eux, ont par définition confiance en leurs administrations. Les niveaux optimaux de confiance sont fonctionnels parce qu'ils aident à définir des systèmes de contrôle optimal, compléments indispensables au bon fonctionnement des systèmes.

Une implication logique de la mesure et de la gestion de la performance consiste à lier, de façon concrète, la qualité, la satisfaction et la confiance. Des analyses, des explications et des politiques devraient découler de ce constat en tenant compte du fait qu'une hausse de la qualité entraîne une hausse de la satisfaction. Celle-ci suscite à son tour une hausse de la confiance. Une hausse de la confiance augmente les chances d'obtenir un niveau de satisfaction élevé, ce qui augmente les chances d'obtenir une meilleure perception de la qualité...

## Réactivité

Finalement, s'adapter aux changements dans un environnement mouvant demeure fondamental. Plus que jamais, un environnement imprévisible nécessite que les administrations soient capables de prévoir, de déceler les tendances et de trouver des façons créatives de façonner les politiques et les institutions pour répondre aux exigences des nouveaux défis.

L'implication immédiate de la mesure de la performance est de générer la capacité des administrations à faire des extrapolations et des simulations.

## ■ CONCLUSION

La mesure de la performance du secteur public connaît un réajustement. Elle pourrait à n'en pas douter faire l'objet d'une réforme au même titre que la gestion publique. Dans un contexte d'initiatives visant à instaurer la confiance et de grandes priorités dans le secteur public, il est de plus en plus fréquent de considérer la mesure de la performance sur les plans micro, méso et macro.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bouckaert, G., A. Halachmi (1996). « The Range of Performance Indicators in the Public Sector: Theory vs Practice », in Halachmi A., D. Grant (Eds.). *Reengineering and Performance Measurement in Criminal Justice and Social Programmes*, IIAS, Ministry of Justice, Perth (Western Australia), p. 91-106.
- Bouckaert, G., J. Halligan (2006, à paraître). « Performance : its Measurement, Management, and Policy », in Peters B. G., J. Pierre (Eds.). *Handbook of Public Policy* (London : Sage).
- Bouckaert, G., D. Ormond, B. G. Peters (2000). *A Potential Governance Agenda for Finland*, Research Reports Nr 8, Ministry of Finance, Helsinki, 83 p.
- Bouckaert G., S. Van De Walle (2003). *Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of « Good Governance » : Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 69, Nr. 3, September 2003, p.329-344.
- Bouckaert, G., B. G. Peters (2002). « Performance Measurement and Management: The Achilles'Heel in Administrative Modernization », In *Public Performance and Management Review*, 25(4) : 359-362.
- Bouckaert, G., W. Van Dooren (2003). « Performance Measurement and Management in Public Sector Organisations », in Löffler, E., T. Boivard (Eds.), *Public Management and Governance*, London : Routledge : 127-136.
- Bouckaert, G., S. Van De Walle, B. Maddens, J. K. Kampen (2002). *Identity vs. Performance: an Overview of Theories Explaining Trust in Government: Second Report «Quality and Trust in Government»*, Leuven: Public Management Institute, p. 113.
- Bouckaert, G. (1995). « The History of the Productivity Movement », in Halachmi, A., M. Holzer (eds.). *Competent Government: Theory and Practice: The Best of Public Productivity and Management Review, 1985-1993*, Chatelaine Press, Burke, Virginia, 361-97 (reprint of *Public Productivity & Management Review XIV (1) Fall, 1990*).
- Hatry, H. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. The Urban Institute Press: Washington D.C.
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2003). « Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective », in Wollmann, H. (Ed). *Evaluating in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, Cheltenham : Edward Elgar: 12-36.
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. An International Comparison*, Expanded Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- SCP (Bureau de Plan Social et Culturel) (2004). *Performances du secteur public, Comparaison internationale de l'éducation, de la santé, de la police/justice et de l'administration publique*, SCP, La Haye.
- Van Dooren W., N. Thijs, G. Bouckaert (2004). « Quality Management and the Management of Quality in European Public Administrations », In Löffler E., M. Vintar (Eds). *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Ashgate, Aldershot, p.91-106.
- Van De Walle, S., G. Bouckaert (2003). « Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality », *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, Nrs. 8-9: 891-913.
- Van De Walle, S., M. Sterck, W. Van Dooren, G. Bouckaert, E. Pommer (2004). « Administration publique », in SCP (Bureau de Plan Social et Culturel) (2004). *Performances du secteur public, Comparaison internationale de l'éducation, de la santé, de la police/justice et de l'administration publique*, SCP, La Haye, p.263-303.
- Williams, D. W. (2004) *Evolution of Performance Measurement until 1930*, *Administration and Society*, 36 (2), May, 131-165.

# L'autonomie de gestion des organisations publiques : la comparaison de quatre pays

Par **Bram Verschuere**, Instituut voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven.  
Institut de gestion publique, Université catholique de Louvain, Belgique. • [bram.verschuere@soc.kuleuven.be](mailto:bram.verschuere@soc.kuleuven.be)  
*Traduit de l'anglais*

Au cours des deux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, de nombreux États occidentaux ont engagé de vastes réformes administratives. Ce mouvement est souvent appelé la nouvelle gestion publique (NGP). La NGP peut se définir comme un ensemble d'idées théoriques et pratiques dans le domaine de la gestion publique. Hood (1991, p. 3-4) l'a décrite comme étant « une expression pour désigner l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970<sup>1</sup> ». D'autres chercheurs dans le domaine de l'administration publique (Pollitt, 1995, p. 34; Osborne et Gaebler, 1993, p. 19-20) ont également fait une description du phénomène de la NGP et en ont extrait des concepts semblables : décentralisation des pouvoirs, contractualisation et introduction de mécanismes de marché, accent sur le contrôle des extrants plutôt que sur le contrôle des intrants et réorganisation du secteur public en services tenus de rendre des comptes et en services plus ou moins tenus de rendre des comptes. On mentionne souvent que la NGP possède une finalité commune sous-jacente, à savoir l'optimisation du secteur public et de ses services, concrétisée par un effort pour atteindre l'efficience, l'économie, l'optimisation des ressources, l'égalité, la responsabilisation, etc.

Bien que l'hétérogénéité des idées théoriques et pratiques de la NGP soit dite « supra », dans le présent article, je vais restreindre l'étendue de la recherche et mettre l'accent sur une caractéristique particulière de la NGP : la tendance à accorder aux organisations publiques une autonomie de gestion accrue pour tenter de renforcer la capacité de gestion des organisations du secteur public (Lonti, 2005). Selon Kernaghan (1997), l'adoption et l'adaptation de nouvelles méthodes de gestion des organisations du secteur public, telle que l'habilitation, sont des éléments importants de la NGP. Accorder une autonomie de gestion accrue constitue bien, dans le cadre de la NGP, une tentative pour renforcer la capacité de gestion des organisations publiques (Maor, 1999).

## ■ MÉTHODOLOGIE

Dans le présent article, je vais : 1<sup>o</sup> examiner l'ampleur avec laquelle l'autonomie de gestion a été introduite dans les organisations du secteur public ; 2<sup>o</sup> tenter d'expliquer les degrés d'autonomie de gestion observés ; 3<sup>o</sup> discuter des résultats par rapport aux recommandations de la NGP. À cette fin, j'examinerais les preuves empiriques recueillies dans une région et dans trois pays : la Région Flamande de Belgique, le Canada, la Norvège et l'Irlande. Je comparerais mes propres données (colligées auprès d'organisations publiques flamandes) avec les résultats publiés dans des études récentes au Canada, en Norvège et en Irlande.

---

<sup>1</sup> Traduction libre

Dans le cas de la Région Flandres<sup>2</sup>, j'ai utilisé des données tirées d'une enquête réalisée en 2003. Dans cette enquête, les PDG des organisations publiques<sup>3</sup> devaient indiquer leur perception quant au degré d'autonomie de gestion de leur organisation par rapport au ministère dont elle relevait. Ces données ont été comparées avec les résultats empiriques parus récemment dans des études sur l'autonomie de gestion dans les organisations au Canada (Lonti, 2005), en Irlande (McGauran et al., 2005) et en Norvège (Laegreid et al., 2005). Dans le cas du Canada, je fais référence aux données de Lonti (2005), tirées de l'enquête SWIG réalisée en 1998-1999 auprès de cadres intermédiaires dans des ministères, des organismes, des sociétés d'État, des organismes spéciaux et des unités administratives spéciales<sup>4</sup>. Les analyses de Lonti sont fondées sur un échantillon de 774 réponses. Dans le cas de la Norvège, je fais référence aux résultats d'une enquête norvégienne signalée dans l'article de Laegreid et de ses collaborateurs. En 2004, ils ont réalisé une enquête auprès de 148 organisations (les organisations gouvernementales ne faisaient pas partie de l'échantillon, une précision sur laquelle je reviendrais) sur leur degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière. Les personnes interrogées devaient indiquer leur degré de perception quant à l'autonomie de gestion de leur organisation par rapport au ministère dont elles relevaient. Dans le cas de l'Irlande, je fais référence aux données de McGauran et al. (2005). En 2004, ces auteurs ont effectué une enquête auprès de 93 organisations irlandaises non commerciales. Le degré d'autonomie de gestion de ces organisations figurait sur le questionnaire d'enquête. Comme dans le cas de la Région Flandres et de la Norvège, des personnes (le plus souvent des PDG) devaient répondre au questionnaire – qui comprenait des

questions sur l'autonomie de gestion – au nom de leur organisation. Donc, du point de vue méthodologique, les méthodes d'enquête employées dans la Région Flamande, en Norvège et en Irlande sont identiques (questionnaire dans lequel les personnes interrogées indiquent le degré d'autonomie perçue de leur organisation) tandis que dans le cas du Canada, les données portent sur l'autonomie des individus (celle des cadres intermédiaires au sein des organisations publiques). Par ailleurs, dans le cas de la Norvège, les organisations gouvernementales (celles qui font partie de l'administration centrale) ne sont pas incluses dans l'échantillon. Outre ces deux différences importantes, le nombre d'organisations et de personnes interrogées varie également d'un pays à l'autre. Une dernière différence porte sur la façon dont l'autonomie de gestion a été mesurée : le concept de l'autonomie de gestion est diversement rendu opérationnel dans les enquêtes signalées.

Cependant, malgré ces différences, je crois qu'il est possible, en général, de dégager certaines conclusions comparatives (différences/similarités) entre ces pays quant au degré d'autonomie de gestion que les ministères d'attache accordent à leurs organisations. La principale différence (autonomie organisationnelle comparée à autonomie individuelle) peut être effacée si nous supposons que les individus agissent aussi au nom de leur organisation. La ligne est en effet bien mince entre l'organisation en tant qu'acteur et les décideurs qui travaillent au sein de l'organisation et en faveur de celle-ci. La différence entre les façons de mesurer le concept d'autonomie de gestion peut être comblée si nous traitons l'autonomie de gestion comme un concept unique et uniforme à un niveau agrégé. L'un des avantages de la méthode réside dans le fait que les quatre études reconnaissent que

<sup>2</sup> La Belgique comprend trois Régions : Flandres, Wallonie et Bruxelles-Capitale. Il existe aussi trois Communautés linguistiques : néerlandophone, francophone et germanophone. Les Régions et les Communautés ont des institutions et des responsabilités propres qui leurs sont accordées par la Constitution. Le Parlement flamand, le gouvernement flamand et le ministère de la Communauté flamande sont les institutions responsables pour la Région flamande et la Communauté néerlandophone.

<sup>3</sup> Nous avons reçu des données de 27 organisations gouvernementales (administrations du ministère de la Communauté flamande), de 9 organisations publiques ayant une autonomie interne et une autonomie de gestion et de 25 organisations publiques ayant une autonomie externe et une personnalité juridique.

<sup>4</sup> Le gouvernement fédéral et quatre provinces : Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba et Alberta.

les deux principaux éléments de l'autonomie de gestion sont les finances et les ressources humaines (OCDE, 1996). La différence quant au nombre d'objets d'étude ne peut en revanche être négligée dans le cas présent. Malgré cela, je crois que le présent article permet de dresser un premier tableau d'ensemble indicatif sur l'autonomie de gestion dans la Région Flandres, au Canada, en Norvège et en Irlande.

## ■ ESTIMATION EMPIRIQUE D'HYPOTHÈSES DE LA NGP CONCERNANT L'AUTONOMIE DE GESTION

Sous cet intitulé, la question à se poser est la suivante : « Les organisations du secteur public bénéficient-elles d'une autonomie de gestion élargie ? » Premièrement, j'ai examiné les preuves dans le cas de la Région Flandres. Le tableau suivant fait apparaître sept éléments<sup>5</sup> d'autonomie de gestion des organisations publiques par rapport aux autorités politico-administratives dont elles relèvent. Ces éléments étaient présentés sous forme de questions auxquelles les répondants (personnes travaillant au sein d'organisations publiques en Région flamande) pouvaient répondre par l'affirmative ou par la négative.

TABLEAU 1 : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE FLAMANDE RÉALISÉE EN 2003

		NON	OUI
L'organisation peut offrir des avantages extra-juridiques (AV)	<b>Nbre</b>	47	12
	<b>%</b>	79,7 %	20,3 %
L'organisation peut promouvoir le personnel (PR)	<b>Nbre</b>	31	28
	<b>%</b>	52,5 %	47,5 %
L'organisation peut évaluer le personnel (ÉV)	<b>Nbre</b>	5	54
	<b>%</b>	8,5 %	91,5 %
L'organisation peut désigner le personnel (DÉ)	<b>Nbre</b>	30	29
	<b>%</b>	50,8 %	49,2 %
L'organisation peut contracter des prêts (CP)	<b>Nbre</b>	43	16
	<b>%</b>	72,9 %	27,1 %
L'organisation peut fixer des tarifs pour les produits et services (PS)	<b>Nbre</b>	27	32
	<b>%</b>	45,8 %	54,2 %
L'organisation peut agir en tant que personne morale de droit privé (PM)	<b>Nbre</b>	39	20
	<b>%</b>	66,1 %	33,9 %

<sup>5</sup> Éléments d'autonomie de gestion des RH : AV, PR, ÉV et DÉ ; éléments d'autonomie de gestion financière : CP, PS et PM.

Comme le montre le tableau, le degré d'autonomie de gestion des ressources humaines des organisations publiques flamandes varie de moyen à élevé : 50 % des organisations peuvent recruter et promouvoir un employé, et 90 % peuvent évaluer leur propre personnel. La seule exception est le faible pourcentage (20 %) d'organisations pouvant offrir des avantages extra-statutaires (avantages matériels) à leurs personnels. Le degré d'autonomie de gestion financière semble plus faible : près de 30 % seulement des organisations peuvent contracter des prêts ou participer à titre de personne morale de droit privé et 50 % des organisations peuvent fixer des tarifs pour les services et les produits qu'elles offrent.

Pour comprendre ces résultats, il faut les mettre en contexte. Notre échantillon (ensemble d'organisations) n'est pas uniforme puisqu'il comprend des organisations gouvernementales et des organisations non gouvernementales. Les deux groupes sont régis par des cadres de réglementation différents (cadres qui réglementent l'étendue de l'autonomie de gestion des organisations). En ce qui concerne l'autonomie de gestion du personnel, les organisations gouvernementales agissent par exemple en fonction d'une loi qui s'applique à ces organisations ainsi qu'à l'ensemble du ministère de la Communauté flamande (MVG). En vertu de cette loi, la gestion des ressources humaines est strictement réglementée. La plupart des organisations non gouvernementales obéissent, elles, à des règlements sur la gestion des ressources humaines proches de ceux du MVG. Leur autonomie de gestion des ressources humaines est donc elle aussi, jusqu'à un certain point, fortement contrainte.

Toutefois, les organisations non gouvernementales participent très souvent à l'élaboration des règlements les concernant et, dans certains cas, elles peuvent élaborer leurs propres règlements. Ces marges de manœuvre expliquent les degrés d'autonomie de gestion des ressources humaines observés dans l'enquête. Cette explication est confirmée par l'étude de Verhoest (2002) qui a démontré que des différen-

ces subsistaient dans les buts même de la politique centraliste du gouvernement flamand envers les organisations non gouvernementales dans les années 1990, politique qui visait à plus d'uniformité entre les règlements des organisations non gouvernementales ainsi qu'entre les règlements des organisations non gouvernementales et ceux des organisations gouvernementales du MVG.

Les organisations non gouvernementales réclamaient d'avoir leurs propres règlements en matière de gestion des ressources humaines, ce qui a donné lieu à la mise en œuvre de nombreuses mesures spéciales qui leurs accordaient davantage de souplesse en matière d'autonomie de gestion. Des observations similaires peuvent être faites s'agissant de l'autonomie de gestion financière. Les règlements diversifiés imposés aux organisations témoignaient de l'écart entre le monde théorique et le monde réel. En théorie, toutes les organisations sont subordonnées à la *Loi de 1954* qui réglemente leur gestion financière. Mais en réalité, certaines organisations se sont, au fil du temps, affranchies de ces prescriptions parce que le consentement, l'approbation ou l'imposition de règlements pour certaines de leurs décisions n'était pas considérés nécessaires par les organismes de contrôle. En outre, il existait dans les années 1990 un fossé entre la politique d'austérité budgétaire officielle du ministère des Finances et la souplesse des régimes financiers consentie à certaines organisations.

Dans le cas du Canada, Lonti (2005) a étudié le degré d'autonomie des cadres intermédiaires du secteur public en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière. À une question de l'enquête, les répondants devaient indiquer leur degré d'autonomie concernant 11 décisions en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière, en utilisant une échelle de 1 à 7, 1 signifiant qu'ils n'avaient aucune latitude et 7 qu'ils avaient une latitude totale.

**TABEAU 2 : ENQUÊTE CANADIENNE**

	DEGRÉ D'AUTONOMIE	
	MOYENNE	ÉCART TYPE
<b>Dotation du personnel</b>	5,46	1,19
<b>Classification des postes et conception des tâches</b>	4,31	1,47
<b>Gestion du rendement</b>	5,57	1,3
<b>Rémunération</b>	2,49	1,62
<b>Formation et perfectionnement</b>	5,49	1,2
<i>Changement organisationnel</i>	4,56	1,52
<i>Établissement du budget</i>	4,47	1,53
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	4,87	1,61
<b>Changement technologique</b>	4,14	1,54
<b>Qualité</b>	5,82	0,97
<b>Consultation auprès des clients</b>	5,74	1,09

Source : Tiré de Lonti, 2005.

Le tableau présente la moyenne et l'écart type pour chaque élément. Les éléments qui portent sur les ressources humaines sont présentés en caractères gras et ceux qui portent sur la gestion financière en caractères italiques<sup>6</sup>. Lonti conclut qu'en matière de ressources humaines, les répondants avaient des degrés d'autonomie élevés (sauf pour la rémunération) et qu'en matière de finances, ils avaient des degrés d'autonomie moyens.

Dans le cas de la Norvège, Laegreid et ses collaborateurs ont résumé le degré d'autonomie de gestion des organisations publiques dans le tableau suivant. Comme je l'ai déjà indiqué, il s'agit ici des organisations non gouvernementales (les organisations publiques ne faisant pas partie de l'administration centrale). Ce tableau comprend neuf éléments de gestion ainsi que le degré d'autonomie accordé à chaque élément (beaucoup d'autonomie, plus ou moins d'autonomie, peu ou pas d'autonomie).

<sup>6</sup> Des éléments autres que ceux présentés en gras ou en italique ont été mentionnés, mais ils ne seront pas examinés dans le présent article.

TABLEAU 3 : ENQUÊTE NORVÉGIENNE

	BEAUCOUP D'AUTONOMIE (%)	PLUS OU MOINS D'AUTONOMIE (%)	PEU OU PAS D'AUTONOMIE (%)	Nbre
Augmentation de salaire des employés	60	23	18	146
Promotion des employés	65	20	15	146
Évaluation des employés	81	17	2	147
Recrutement des employés	88	10	2	146
Licenciement des employés	60	25	15	146
<i>Contraction de prêts pour investissement</i>	2	1	97	146
<i>Établissement des tarifs pour les produits et services</i>	23	33	43	145
<i>Établissement des taxes et redevances</i>	13	28	59	143
<i>Conclusion de contrats avec des acteurs du secteur privé</i>	65	29	6	146

Source : Tiré de Laegreid et al., 2005.

Le tableau montre qu'en ce qui concerne les ressources humaines (éléments en caractères gras), les organisations gouvernementales norvégiennes ont déclaré détenir beaucoup d'autonomie. Par contre, en ce qui concerne la gestion financière (éléments en caractères italiques), les organisations ont signalé avoir peu d'autonomie.

La dernière étude, réalisée par McGauran et al. (2005), porte sur l'Irlande. Concernant l'autonomie de gestion des ressources humaines, les organisations devaient indiquer si elles possédaient un droit de décision sur les conditions d'emploi de leur personnel, à savoir la rémunération, la promotion, la permanence, l'évaluation<sup>7</sup> et le congédiement. On parle ici des

organisations non commerciales ne dépendant pas de l'administration centrale. Les répondants devaient choisir parmi quatre formulations de réponses : 1° nous avons droit de décision pour tous les membres du personnel ; 2° nous avons droit de décision pour la plupart des membres du personnel ; 3° nous avons droit de décision pour certains membres du personnel ; 4° nous n'avons aucun droit de décision. À la lumière des résultats obtenus, un index cumulatif a été créé. Il combine les résultats des organisations concernant l'autonomie de gestion en matière de ressources humaines (d'une autonomie maximale à aucune autonomie). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

<sup>7</sup> Dans le cas de l'Irlande, l'évaluation n'a pas une grande influence dans la gestion RH : il n'y a pas de relation entre l'évaluation et les autres aspects de gestion RH comme la promotion par exemple. Cela veut dire que l'influence estimée de l'autonomie concernant l'évaluation n'est pas si grande dans la réalité.

**TABLEAU 4: ENQUÊTE IRLANDAISE (GRH)**

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	NOMBRE D'ORGANISATIONS	% DES ORGANISATIONS
Autonomie maximale	4	4
Autonomie élevée	21	23
Autonomie modérée	32	34
Faible autonomie	14	15
Aucune autonomie	14	15
Réponses totales	85	91

Source : Tiré de McGauran et al., 2005.

Le même exercice a été effectué pour l'autonomie de gestion financière. Les organisations devaient indiquer si elles pouvaient modifier les budgets d'une année à l'autre, contracter des prêts, fixer les frais et modifier les budgets par fonction. Les répondants devaient choisir parmi trois formulations de réponses: 1° droit de décision sans approbation du ministère;

2° droit de décision avec approbation du ministère; 3° aucun droit de décision. Avec les résultats obtenus, un index cumulatif a également été créé. Il présente les résultats combinés des organisations concernant l'autonomie de gestion financière (d'une autonomie maximale à aucune autonomie).

**TABLEAU 5: ENQUÊTE IRLANDAISE (GF)**

GESTION FINANCIÈRE	NOMBRE D'ORGANISATIONS	% D'ORGANISATIONS
Autonomie maximale	1	1
Autonomie élevée	7	8
Autonomie modérée	38	41
Faible autonomie	27	29
Aucune autonomie	12	12
Réponses totales	93	100

Source : Tiré de McGauran et al., 2005.

Une comparaison des tableaux 4 et 5 semble indiquer une légère différence entre le degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et le degré d'autonomie en matière de gestion financière. Les organisations irlandaises ont signalé des degrés d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines (61 % ont indiqué des degrés variant de modéré à maximal) plus élevés que les degrés d'autonomie en matière de gestion financière (50 % ont indiqué des degrés variant de modéré à élevé). Mais en référence à la note de bas de page n° 7, il se peut que l'autonomie RH réelle soit moindre qu'indiquée dans l'index parce que l'autonomie accordée sur le plan de l'évaluation n'a pas d'effet sur la promotion ou les rémunérations par exemple. Pour autant, l'influence d'un item sur le total de l'index ne doit pas être exagérée. Même en retranchant l'évaluation, les résultats changeraient peu.

Bien qu'il faille tenir compte de certaines différences méthodologiques entre les études mentionnées dans le présent document (voir « supra »), nous pouvons conclure cette première partie en procédant à quelques comparaisons d'ordre général. Dans les quatre États étudiés, le degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines apparaît plus élevé que le degré d'autonomie en matière de gestion financière. Dans les quatre pays, l'autonomie en matière de rémunération (salaires, avantages extra-statutaires) est plus faible que l'autonomie concernant d'autres éléments de la gestion des ressources humaines (évaluation, nomination, etc.). Ce résultat semble prouver que l'hypothèse de la NGP voulant que les organisations publiques aient davantage d'autonomie de gestion n'est manifestement pas confirmée. Il existe bien un écart entre la gestion des ressources humaines et la gestion financière, ainsi que des différences au sein même de ces deux concepts, entre leurs composantes (p. ex., la rémunération par rapport à l'évaluation du personnel).

On observe cependant l'introduction progressive des prescriptions de la NGP à propos de la gestion financière. L'autonomie de gestion acquise par certaines organisations flamandes (voir « supra ») au cours des années 1990 s'élargit de plus en plus. La même évolution est constatée au Canada. L'étude de Lonti montre que la plupart des répondants à l'enquête perçoivent un accroissement, bien que très

faible, du degré d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines (sauf en ce qui a trait à la rémunération) et de gestion financière, et ce, comparativement à la situation qui prévalait voici trois ans (Lonti, 2005: 131).

Parmi les autres conclusions, on notera l'écart important des degrés d'autonomie de gestion entre les organisations et les répondants pour la plupart des éléments. Dans la Région Flandres, la répartition des répondants sur le degré d'autonomie quant à la nomination du personnel était de 50/50, tandis qu'en Irlande, 28 % des répondants ont indiqué avoir peu ou pas d'autonomie et 25 % avoir beaucoup d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. Des constats semblables ont été relevés dans les enquêtes norvégiennes et canadiennes. Cette remarque nous amène à la deuxième partie de notre article ou *Comment expliquer les écarts d'autonomie de gestion entre les organisations publiques ?* Dans le cas de la Région Flandres, nous avons déjà mentionné que le statut juridique de l'organisation (gouvernementale par rapport à non gouvernementale) et que les cadres réglementaires qui régissent ces divers types d'organisation pouvaient fournir une première réponse. En conséquence, le statut juridique constituera une variable test parmi d'autres.

## ■ EXPLICATION DES RÉSULTATS EMPIRIQUES

Au Canada, l'étude de Lonti a montré « qu'être gestionnaire d'une unité de travail au sein d'une organisation périphérique (c'est-à-dire une organisation non gouvernementale), que diriger une unité administrative (c'est-à-dire des unités chargées des affaires organisationnelles horizontales telles que les ressources humaines et les finances), que mettre davantage l'accent sur les résultats et enfin que diriger une petite unité offraient l'opportunité de bénéficier d'une autonomie de gestion élevée » (Lonti, 2005: 134). Des facteurs tels que l'ancienneté, le degré de syndicalisation de la main-d'œuvre, la visibilité politique, les pressions en faveur de changements et la nature de l'État ne semblent pas jouer un rôle. Après avoir précisé à nouveau que Lonti a mené son enquête auprès d'individus et que j'ai mené la mienne auprès d'organisations, je n'ai pas moins testé trois des quatre facteurs favorables à l'autonomie (organisation gouvernementale ou non, taille mesurée

en ETP, culture axée sur les résultats) auxquels j'ai ajouté un quatrième facteur, la tâche de l'organisation, dans le cas de la Région Flamande. Ces facteurs ont également été étudiés dans l'enquête 2003 (voir « supra ») et ont été rendus opérationnels comme suit :

<b>TYPE D'ORGANISATION :</b>	
« 1 » :	organisation gouvernementale
« 0 » :	organisation non gouvernementale (fonctions déléguées à l'interne ou à l'externe)
<b>TÂCHE 1 :</b>	
« 1 » :	participe à l'élaboration, à la prise de décisions et à l'évaluation concernant les politiques
« 0 » :	participe à la mise en place
<b>TÂCHE 2 :</b>	
« 1 » :	tâches commerciales ou prestation de services comme tâche principale
« 0 » :	réglementation, inspection et autorité comme tâche principale
<b>TAILLE :</b>	
« 1 » :	nombre d'ETP supérieur à la moyenne de l'échantillon (311 employés en ETP)
« 0 » :	nombre d'ETP inférieur à la moyenne de l'échantillon
<b>CULTURE AXÉE SUR LES RÉSULTATS :</b>	
« 1 » :	résultat pour l'élément « culture axée sur les résultats » supérieur à la moyenne de l'échantillon (5,7/10)
« 0 » :	résultat pour l'élément « culture axée sur les résultats » inférieur à la moyenne de l'échantillon

J'ai utilisé le test statistique de Mann-Whitney (non paramétrique) pour deux échantillons indépendants (SPSS). Ce test cherche pour l'essentiel à mettre en évidence des différences significatives concernant une variable (dans le cas présent, l'autonomie) entre deux groupes (dans le cas présent, deux groupes par variable test). Les résultats de cette analyse statistique sont présentés dans le tableau suivant<sup>8</sup> :

<sup>8</sup> Les résultats statistiquement significatifs sont en gras et soulignés; les autres résultats sont non significatifs.

**TABEAU 6 : RÉSULTATS DE L'ANALYSE STATISTIQUE  
(FACTEURS EXPLIQUANT LES DIFFÉRENCES QUANT À L'AUTONOMIE)**

		AV <sup>9</sup>		PR		ÉV		DÉ		CP		PS		PM	
		Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR	Nbre	MR
<b>TYPE D'ORGANISATION</b>	« 0 »	32	<b>34</b>	32	<b>36</b>	32	28	32	<b>36</b>	33	<b>34</b>	33	<b>34</b>	33	<b>34</b>
	« 1 »	27	<b>25</b>	27	<b>22</b>	27	31	27	<b>23</b>	26	<b>24</b>	26	<b>24</b>	26	<b>24</b>
<b>TÂCHE 1</b>	« 0 »	39	29	39	30	39	29	39	<b>31</b>	39	29	39	30	39	30
	« 1 »	18	30	18	26	18	29	18	<b>24</b>	19	30	19	29	19	28
<b>TÂCHE 2</b>	« 0 »	14	25	14	24	14	27	14	23	14	29	14	26	14	29
	« 1 »	38	27	38	27	38	26	38	38	38	26	38	26	38	25
<b>TAILLE</b>	« 0 »	38	26	38	<b>24</b>	38	25	38	<b>23</b>	39	<b>29</b>	39	27	39	<b>29</b>
	« 1 »	13	26	13	<b>33</b>	13	29	13	<b>34</b>	13	<b>19</b>	13	22	14	<b>18</b>
<b>CULTURE AXÉE SUR LES RÉSULTATS</b>	« 0 »	19	24	19	25	19	24	19	24	19	<b>20</b>	19	25	19	23
	« 1 »	27	23	27	23	27	23	27	23	27	<b>26</b>	27	22	27	14

Selon les données de ce tableau, le type d'organisation constitue la principale variable expliquant les différences entre les organisations quant à leur degré d'autonomie de gestion. Cela n'a rien d'étonnant étant donné l'influence réelle du statut juridique tel qu'il a été observé précédemment. Les organisations non gouvernementales (type « 0 ») ont signalé des degrés d'autonomie supérieurs pour tous les éléments (sauf pour l'évaluation du personnel, pour laquelle aucune différence significative n'a été remarquée entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales). La taille de l'organisation semble être un facteur important, mais qui a des effets différents sur l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et sur l'autonomie en matière de gestion financière. Les grandes organisations signalent des degrés d'autonomie de gestion des

ressources humaines plus élevés que ceux des petites organisations alors que ces dernières ont plutôt tendance à signaler des degrés d'autonomie de gestion financière supérieurs à ceux des grandes organisations. Les éléments tâche et culture axée sur les résultats semblent pour leur part n'avoir qu'une faible incidence sur le degré déclaré d'autonomie de gestion. Les organisations chargées de la mise en place des politiques ont signalé des degrés d'autonomie de gestion des ressources humaines plus élevés (notamment pour la nomination du personnel) que ceux des organisations chargées principalement de l'élaboration, de la prise de décision ou de l'évaluation des politiques. Les organisations qui se réclament d'une culture axée sur les résultats ont tendance à avoir des degrés d'autonomie élevés en matière de gestion financière (en particulier pour contracter un prêt).

<sup>9</sup> Le tableau 1 explique ces abréviations.

À titre de dernière comparaison, je présente l'étude<sup>10</sup> de Laegreid et al. sur les organisations norvégiennes. Une première analyse (de type « corrélation à deux variables ») révèle qu'il existe un lien entre la taille de l'organisation et l'autonomie de gestion des ressources humaines: dans ce domaine, les grandes organisations ont tendance à avoir plus d'autonomie que les petites organisations. En outre, la forme d'affiliation est influente: les organisations avec des structures décentralisées perçoivent qu'elles ont davantage d'autonomie en matière de gestion financière. Dans le cas de la Norvège, la tâche principale de l'organisation figurait aussi parmi les autres variables testées. L'analyse a montré que les organisations qui assurent la prestation de services reconnaissent bénéficier d'un degré d'autonomie de gestion financière plus élevé que celles chargées de la réglementation. D'autres facteurs, liés à l'âge de l'organisation et de sa main d'œuvre ou à la culture organisationnelle (degré de confiance mutuelle entre l'organisation et le ministère dont elle dépend, culture professionnelle et culture axée sur la clientèle) ont moins d'impact sur l'autonomie de gestion. Selon une autre analyse (de type « régression à multiple variables »), les résultats sont moins explicites: l'influence de la taille sur l'autonomie personnelle demeure, mais l'influence de la forme d'affiliation et de la tâche de l'organisation doit être nuancée.

Une comparaison de l'influence de certains facteurs sur le degré d'autonomie de gestion, entre la Région Flandres, le Canada et la Norvège, est résumée dans le tableau suivant. Comme nous ne disposions pas de données sur l'Irlande, ce pays n'a pas été inclus dans la comparaison. Pour effectuer une étude comparative réelle, j'ai été confronté à d'importantes contraintes inhérentes à la méthodologie des diverses études présentées dans le présent document (voir « supra »).

---

<sup>10</sup> Une « analyse de corrélation » (à deux variables), recherchant les relations entre l'autonomie d'un côté et les facteurs explicatifs d'un autre côté est suivie par une « analyse de régression » (à multiple variables).

TABLEAU 7 : COMPARATIF

FACTEUR	AUTONOMIE EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES			AUTONOMIE EN MATIÈRE DE GESTION FINANCIÈRE		
	FLANDRES	CANADA <sup>11</sup>	NORVÈGE	FLANDRES	CANADA	NORVÈGE
Distance entre l'organisation et le ministère dont elle relève <sup>12</sup>	++	++	0	++	++	+
Tâche de l'organisation (prestation de services et tâches commerciales)	+	NR	0	0	NR	+
Tâche de l'organisation (fonction horizontale liée au personnel)	NR	++	NR	NR	++	NR
Taille de l'organisation	+	--	++	-	--	0
Culture axée sur les résultats	0	+	NR	+	+	NR
Confiance mutuelle organisation-ministère	NR	NR	0	NR	NR	0
Culture professionnelle	NR	NR	0	NR	NR	0
Culture axée sur la clientèle	NR	NR	0	NR	NR	0
Âge de l'organisation	NR	NR	0	NR	NR	0
Âge de la main-d'œuvre	NR	0	NR	NR	0	NR
Pressions politiques en faveur de changements	NR	0	NR	NR	0	NR
Syndicalisation de la main-d'œuvre	NR	0	NR	NR	0	NR

Comparaison (« ++ » : influence positive importante; « + » : influence positive; « 0 » : aucune influence; « - » : influence négative; « -- » : influence négative importante; « NR » : facteur non examiné)<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Lonti, dans son étude sur le Canada, n'a pas fait de distinction entre l'autonomie de gestion des ressources humaines et de gestion financière. Elle a bâti un index global sur l'autonomie de gestion et a vérifié l'influence de certains facteurs. Par conséquent, dans ce tableau, j'ai accordé la même qualification par facteur, à la fois pour l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et en matière de gestion financière.

<sup>12</sup> Cette notion se manifeste différemment dans les études. Dans la région Flandres, la différence se marque entre organisations gouvernementales et non gouvernementales, en Norvège, entre organisations décentralisées ou non, au Canada, entre des organisations dans la périphérie et des organisations gouvernementales. Malgré les différences conceptuelles mineures, ce sont toutes des indications d'une « distance entre l'organisation et le ministère ».

<sup>13</sup> Les résultats ont été établis en fonction de l'importance des facteurs sur l'autonomie de gestion, tels qu'ils ont été identifiés dans les quatre études : dans le cas du Canada, un « ++ » ou un « -- » signifie une influence significative (positive ou négative) dans le modèle d'analyse de la régression et un « - » signifie une influence plus ou moins significative. Dans le cas de la Norvège, un « ++ » ou un « -- » signifie une influence significative selon l'analyse de corrélation à deux variables et l'analyse de la régression, et un « + » ou un « - » signifie une importance significative selon l'analyse de corrélation à deux variables seulement. Dans le cas des Flandres, un « ++ » ou un « + » dépendait du nombre d'éléments pour lesquels le test de Mann-Whitney indique une influence significative.

À la lecture de ce tableau, la distance entre l'organisation et le ministère dont elle relève constitue le principal facteur explicatif dans le cas de la Région Flandres, du Canada et, dans une moindre mesure, de la Norvège<sup>14</sup>. Ainsi, plus l'organisation est indépendante, plus elle souligne avoir une autonomie de gestion. Le deuxième facteur explicatif est la tâche de l'organisation. Dans le cas de la région Flandres et de la Norvège, les organisations qui fournissent la prestation de services (commerciaux ou non) ont indiqué des degrés élevés d'autonomie de gestion (en Région flamande, autonomie de gestion des ressources humaines; en Norvège, autonomie de gestion financière). Au Canada, les organisations qui remplissent des fonctions liées au personnel (gestion des ressources humaines et gestion financière par exemple) ont confirmé des degrés élevés d'autonomie de gestion. La tâche de l'organisation semble donc un facteur important, bien qu'elle soit conceptualisée différemment dans chaque pays.

Un troisième facteur important est la taille de l'organisation. Son influence s'exprime de manière différente dans les trois pays étudiés. Dans la Région Flandres et en Norvège, les grandes organisations ont signalé des degrés élevés d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. En revanche, dans les Flandres, les grandes organisations ont signalé de faibles degrés d'autonomie en matière de gestion financière. En Norvège, la taille de l'organisation n'a pas d'influence sur l'autonomie de gestion financière. Au Canada, la taille de l'organisation semble avoir un effet négatif sur l'autonomie de gestion en général. En terminant, le fait d'être une organisation axée sur les résultats a un effet positif sur l'autonomie de gestion en général au Canada et sur l'autonomie de gestion financière en Région flamande (cette variable n'a pas été évaluée dans le cas de la Norvège).

## ■ CONCLUSION ET DISCUSSION

À la lumière de notre comparaison, nous sommes en mesure de tirer deux ensembles de conclusions générales: 1<sup>o</sup> des conclusions sur l'ampleur avec laquelle la NGP s'implante dans les quatre pays test à

travers l'introduction de l'autonomie de gestion dans les organisations publiques; 2<sup>o</sup> des conclusions quant aux facteurs qui déterminent le degré d'autonomie de gestion des organisations publiques.

## Introduction de l'autonomie de gestion dans les organisations publiques

Dans l'introduction du présent article, j'ai mentionné que j'utiliserais l'autonomie de gestion comme indicateur pour évaluer l'étendue avec laquelle la nouvelle gestion publique est introduite dans les organisations publiques. Selon plusieurs auteurs (Lonti, 2005; Kernaghan, 1997; OECD, 1996; Verschuere & Verhoest; 2004), accorder une autonomie de gestion est la clef du paradigme de la NGP. Pour d'autres (Hood, 1991; Pollitt, 1995; Osborne & Gaebler, 1993) elle figure parmi les idées du vaste ensemble de doctrines administratives qui définit la NGP. Dans le cas des pays étudiés, on peut affirmer que l'introduction de l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière se fait lentement. En Norvège, en Irlande, au Canada et dans la Région Flandres, les organisations publiques ont des degrés élevés d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. Par contre, l'autonomie en matière de gestion financière est moins fréquemment observée. Je rappelle également que l'autonomie de gestion élargie observée dans la Région flamande résultait d'une politique gouvernementale volontaire à l'égard des organisations non gouvernementales.

Des similitudes existent avec les situations en Norvège et au Canada. Les organisations publiques norvégiennes ont acquis beaucoup d'autonomie en partie grâce au mouvement en faveur de la NGP qui s'est intensifié au cours des vingt dernières années (Laegreid et al., 2005; Christensen & Laegreid, 2001, 2002, 2003). Cette évolution a été transcrite dans un livre blanc qui proposait d'accorder aux organisations une indépendance accrue par rapport aux ministères dont elles relevaient. Cette officialisation s'est soldé par une augmentation de l'autonomie des professionnels. Finalement, il a été convenu que la restriction du pouvoir des politiciens sur les organisations ne ferait

<sup>14</sup> Les résultats de l'analyse de corrélation sont nuancés par les résultats de l'analyse de régression.

pas l'objet d'une politique générale, mais serait considéré au cas par cas (Laegreid et al., 2005). Bien que trop récent pour être décisif, le choix de cette politique explique sans doute les écarts observés dans les degrés d'autonomie entre les organisations. D'autres facteurs, ne l'oublions pas, jouent un rôle.

Au Canada, certaines initiatives stratégiques inspirées de la NGP prises durant la dernière décennie visent à accroître l'autonomie de gestion des ordres de gouvernement inférieurs (Lonti, 2005). À l'échelon fédéral, la *Loi sur la réforme de la fonction publique de 1992* accordait entre autres aux praticiens une autonomie accrue afin de leur permettre d'administrer leur ministère. La Commission de la fonction publique est ainsi habilitée à déléguer ses pouvoirs pour le recrutement et la sélection des administrateurs généraux de ministères. De surcroît, certaines unités administratives spécifiques et certains organismes de services bénéficient d'une souplesse en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière (Lonti, 2005). Des objectifs politiques similaires ont été retenus à l'échelle provinciale. Le Projet d'examen de l'administration interne de l'Ontario (1995) veut entre autres simplifier les processus de gestion des ressources humaines en les transférant aux cadres hiérarchiques.

Nous pouvons donc conclure que dans les quatre États analysés dans le présent article, des observations communes sont formulées quant à l'introduction de la NGP : des initiatives stratégiques ont été lancées en vue d'accroître l'autonomie de gestion des ordres de gouvernements inférieurs (gestionnaires individuels ou organisations subordonnées). Ces initiatives ont entraîné une augmentation de l'autonomie de gestion en matière de ressources humaines plutôt qu'en matière de gestion financière.

Le caractère international de ces réformes peut expliquer ces ressemblances (Ridley, 1996) : d'abord l'urgence économique des années 1980 tournée vers l'atteinte des trois « E », (économie, efficacité, efficience) ; Ensuite, la tendance à blâmer l'État bureaucratique pour les nombreux problèmes auxquels le pays est confronté ; Troisième raison, un changement social accéléré avec des citoyens de plus en plus instruits et assurés lorsqu'ils traitent avec les administrations publiques dont ils attendent

une prestation de services de qualité ; Enfin, le contexte international lui-même avec l'influence croissante des experts conseils internationaux et des organisations internationales telles que l'OCDE et la Banque mondiale, dont les idées ne connaissent pas de frontières.

### Déterminants de l'autonomie de gestion

Il ne faudrait cependant pas exagérer la portée des résultats présentés dans cet article. L'autonomie de gestion ne va pas de soi. Son application rencontre de nombreux écueils. Contrairement à ce que la NGP préconise, les organisations ou les gestionnaires ne jouissent pas tous d'une autonomie de gestion. Les résultats ont par ailleurs montré que des écarts importants subsistaient quant au degré de cette autonomie. Dans la deuxième partie de l'article, j'ai tenté d'expliquer ces écarts : *Pourquoi certaines organisations ont-elles plus d'autonomie que d'autres ?* La principale raison est, semble-t-il, d'ordre structurel : plus l'organisation se situe au bas de la pyramide gouvernementale, plus elle a d'autonomie. Au Canada, les gestionnaires d'organisations éloignées de l'administration centrale ont reconnu avoir un degré d'autonomie élevé. Il en est de même pour les organisations en Région flamande et en Norvège quoique de manière moins prononcée dans ce dernier cas.

La tâche et la taille de l'organisation sont d'autres facteurs importants qui influent sur le degré d'autonomie. Les organisations dont la tâche est d'assurer la prestation de services ou de s'occuper de réglementation bénéficient de degrés d'autonomie élevés. On accorderait en effet délibérément une marge de manœuvre à ces organisations car on juge que la réglementation et la prestation de services doivent être conservées hors des sphères politiques pour ne pas contrarier le marché ou légitimer une politique à l'aide d'une réglementation (Laegreid et al., 2005). La taille de l'organisation exerce une influence selon le contexte national. Dans la Région Flandres et en Norvège, plus l'organisation est grande, plus elle possède un degré d'autonomie élevé en matière de gestion des ressources humaines tandis qu'au Canada, plus l'organisation est grande, moins elle a d'autonomie de gestion. Ces constats contradictoires sont difficiles à expliquer. Les organisations à taille

réduite ont-elles une identité homogène qui leur permet de modifier les signaux lancés par le ministère, et par conséquent d'avoir plus d'autonomie? Cette explication ne va pas dans le sens des résultats des enquêtes menées en Norvège et dans la Région Flamande. Les grandes organisations ont-elles la réputation de posséder une plus grande capacité (financière, commerciale, en personnel etc.) pour forger leur autonomie. L'explication contredirait cette fois les résultats canadiens.

La conclusion générale du présent article est, *à priori*, que les organisations publiques semblent avoir acquis une grande autonomie de gestion au cours de la dernière décennie. Ce phénomène a été observé au Canada, en Norvège, en Irlande et dans la Région Flamande. Cette tendance n'est cependant ni uniforme ni manifeste en tenant compte qu'il existe toujours un nombre considérable d'organisations jouissant d'un faible degré d'autonomie de gestion. Dans une première tentative pour expliquer cette distorsion, des facteurs structurels (lien formel avec le ministère d'attache) et d'autres facteurs (taille, tâche, culture) semblent avoir eu une influence dans la Région Flandres, mais aussi au Canada et en Norvège.

Mais la principale leçon à retenir de cet exercice comparatif est qu'il n'y a ni facteur unique ni théorie

générale permettant d'expliquer l'activité d'une organisation dans toutes les situations. Il faudra réaliser d'autres études pour être en mesure de saisir le fonctionnement des organisations publiques et le présent article doit être considéré comme un premier pas dans cette direction. Une nouvelle recherche comparative s'avère nécessaire. Les difficultés rencontrées pour comparer les résultats des études présentées ici avaient des causes conceptuelles (caractère opératoire des facteurs, définition des variables, types d'organisations dans les échantillons) et méthodologiques (méthodes utilisées pour analyser les données). Faire une recherche vraiment comparative est donc le défi d'une future recherche et la condition d'une avancée théorique.

## ■ REMERCIEMENTS

Le présent article est le résultat d'un effort collectif. Sans l'appui des professeurs Geert Bouckaert, Guy Peters et Koen Verhoest à l'élaboration de l'enquête et à l'analyse des données sur les organisations publiques flamandes, réalisée en 2003, cet article n'aurait pu être rédigé. Je veux aussi remercier Per Laegreid (Université de Bergen, Norvège) et Anne-Marie McGauran (Institut d'administration publique, Dublin, Irlande) pour leurs commentaires.

## BIBLIOGRAPHIE

- Christensen, T., P. Laegreid (2001). *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, Vol. 69, Nr. 1, p. 3-19.
- Kernaghan, K. (1997). « Shaking the Foundation: New Versus Traditional Public Values », In Charih, M., A. Daniels (Eds.). *New Public Management and Public Administration in Canada*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto.
- Laegreid, P., P. Roness, K. Rubecksen (2005). *Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?*, Paper presented at the 9th IRSPM, Milan.
- Lonti, Z. (2005). *How Much Decentralization? Managerial Autonomy in the Canadian Public Service*. *American Review of Public Administration*, 35 (2), p. 122-136.
- Maor, M. (1999). *The Paradox of Managerialism*, *Public Administration Review*, 59 (1), p. 5-18.
- McGauran, A., K. Verhoest, P. Humphreys (2005). *The Corporate Governance of Agencies in Ireland: Non-Commercial National Agencies*, CPMR report 20/05.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*, OECD, Paris.

- Osborne, D., T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley, Reading.
- Pollitt, C. (1995). *Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management Evaluation*, Vol. 1, Nr. 2, p. 133-154.
- Ridley, F. (1996). «The New Public Management in Europe: comparative perspectives», *Comparative Public Policy and Administration*, Vol. 11, Nr. 1, p. 16-29.
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit verruimd principaal agent perspectief*, Katholieke Universiteit Leuven, Diss.Doc, 352 p.
- Verschuere, B., K. Verhoest (2004). «Verzelfstandigde agentschappen in Vlaanderen en het New Public Management: lessen uit survey-onderzoek», In Bouckaert, G., A. Hondelghem, R. Janvier, F. De Rynck, H. Waeye (Red.). *Jaarboek SBOV 2003: Vlaanderen op een keerpunt? Bijdragen vanuit bestuurskundig onderzoek*, Die Keure: Brugge, p. 1-20.
- Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government Owned Enterprises*, Public Administration, 81, 2003, p. 803-831.
- Reformer og Lederskap. Omstilling I den utovende makt* (Reform and Leadership. Renewal in the Executive Power). Oslo. Scandinavian University Press, 2002.

# La conception de la gestion par résultats en Amérique latine

Par **Denis Proulx**, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique du Québec • denis.proulx@enap.ca  
et **Fabiana Machiavelli**, ancienne vice-rectrice académique de l'UNICEN<sup>1</sup> (1992-1996), doctorante à l'École nationale d'administration publique du Québec • fabiana.machiavelli@enap.ca

Cet article traite de deux thèmes *a priori* indépendants. Le premier est au cœur des efforts de modernisation des administrations publiques, car il est lié à une évolution du management public ; le deuxième est le rapprochement de plusieurs pays à partir d'une culture commune et de langues apparentées. La question n'est pas de savoir s'il y a une gestion par résultats typiquement latino-américaine, mais d'éclairer la conception de la gestion par résultats à partir des singularités des administrateurs publics d'Amérique latine.

La gestion par résultats est un des éléments dominants du nouveau management public. Comme ce dernier, elle a fait l'objet de plusieurs critiques récentes dans les écrits sur le sujet (Moynihan, 2005). Pourtant, cette préoccupation pour les résultats s'est retrouvée dans les réformes ou les modernisations de très nombreuses administrations dans le monde, la rendant presque universelle. Ciulla Lamarck (2000) faisait remarquer que dans les réformes observées, la tendance est passée des privatisations aux réformes des fonctions de l'État. Toutefois, on a surtout jusqu'ici mis l'accent sur les méthodes et moins sur l'adaptation aux cultures administratives nationales dans le développement de ces nouveaux modes de gestion.

Les gestionnaires utilisent souvent les mêmes mots sans qu'on soit certain qu'ils aient le même sens. Nous émettons l'hypothèse que les perceptions des gestionnaires changent selon la nationalité et que les variables culturelles nationales déterminent

une compréhension particulière des principes qui, autrement, semblent universels. Les différences entre nationalités entraînent des différences de perception de la part des gestionnaires publics par rapport à leur environnement et par rapport aux questions liées aux thèmes de la gestion. Ainsi en est-il de la gestion par résultats.

Cet article s'insère dans le contexte plus global d'une recherche visant à cerner la compréhension que les gestionnaires publics de différents pays ont de l'administration publique. Cette préoccupation a son origine dans la nature même des organisations, du fait que la perception que nous en avons est subjective et qu'elle détermine ensuite la définition de la fonction du management et du rôle du gestionnaire. André Laurent (1980 : 1) souligne que les organisations sont des « inventions sociales, des productions humaines qui sont modelées quotidiennement par les comportements de leurs acteurs ». Les gestionnaires doivent utiliser leur propre modèle de la réalité, mettre de l'avant ce qu'ils considèrent comme leur rôle et leur fonction organisationnelle.

Nous analysons ici des thèmes liés à la conception de la gestion par résultats selon les gestionnaires publics de trois pays : le Chili, le Mexique et le Canada (Québec). Bien que le Chili et le Mexique ne soient pas représentatifs de l'Amérique latine dans son ensemble, nous pensons qu'ils illustrent certaines tendances alors que le cas canadien est présenté comme une référence non « latino » pour illustrer des ressemblances et des différences possibles. L'article définit les déterminants de la gestion par résultats puis établit un lien entre ceux-ci et la compréhension que les cadres de ces trois pays ont

<sup>1</sup> Universidad nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires (Argentine)

de ces éléments. Les principes de la gestion par résultats n'ont pas toujours le même sens selon les cultures nationales et cette compréhension différente a un impact sur leur mise en place. La conclusion porte sur les éléments d'applicabilité des principes liés aux réformes et à la gestion par résultats selon les valeurs nationales.

### ■ LA GESTION PAR RÉSULTATS

Dans la plupart des pays observés, la gestion par résultats (GPR) est associée à des projets de modernisation ou de réforme administrative. Ces projets incluent normalement d'autres éléments qui interagissent et « s'influencent ». Ainsi, par exemple, la GPR est intégrée à des projets de planification stratégique, au processus budgétaire ou à la reddition de comptes (Martin et Jobin, 2004 ; Makón, 2000 ; Bourgault, 2004 ; Arellano Gault, 2001).

La mise en place de la GPR suppose qu'on choisisse généralement de privilégier les résultats plutôt que la légalité et le respect des procédures formelles, ce qui implique avant tout de préciser les objectifs à atteindre (Merrien, 1999). Wake Carroll (2000 : 47) fait remarquer que « l'évaluation des résultats, une fois ceux-ci mesurés, engendre deux grandes préoccupations : la quantification et la perception ». Une évaluation dépend donc de critères subjectifs fournis par les personnes qui les établissent et perçus par les personnes qui jugent : la perception y joue donc un rôle central.

Malgré l'universalisation du concept de la GPR, l'application concrète de celle-ci comporte des différences d'une expérience à l'autre. Comme l'affirme Makón (2000), la GPR ne constitue pas un modèle unique qui s'applique d'une façon prédéterminée en utilisant un même ensemble d'outils. Il existe plutôt différentes façons de mettre en place la GPR, celles-ci dépendant des outils utilisés, du contexte politique, social et économique de chaque pays et des buts poursuivis.

Observable au sein d'un même gouvernement et *a fortiori* selon les cultures nationales, la façon de mettre en place ces éléments de réforme varie selon les cultures administratives. Il est donc essentiel de lier notre compréhension de la GPR dans différents

pays aux questions de valeurs nationales parce qu'elles joueront un rôle actif dans sa définition et sa mise en œuvre.

Les pays de l'Amérique latine ne forment pas un bloc monolithique. Au-delà des simples nuances, il existe entre eux des différences importantes. Malgré cela, leurs administrations publiques partagent le fait d'être inspirées du droit administratif français. Aussi accordent-elles moins de crédit aux emprunts venus du management privé telle la GPR, plus répandue dans le management public nord-américain. Ce dernier a en effet l'habitude de s'inspirer des innovations venues du secteur privé, pratique beaucoup moins naturelle dans le reste du monde.

Martin et Jobin (2004) ont relevé que la GPR se concrétise dans des cadres de gestion composés de plusieurs étapes. Les étapes du cycle de la GPR semblent être les mêmes à peu près partout. Au Canada par exemple, on trouve « un exercice de planification stratégique et planification opérationnelle, les plans et programmes sont ensuite réalisés, les résultats obtenus sont alors mesurés puis utilisés pour la reddition de comptes et, finalement, on fait l'analyse et l'interprétation des résultats ». Le processus a été identique en Argentine (Makón, 2000). Un des bénéfices reconnus à la GPR est justement le fait qu'elle génère une meilleure information publique, en quantité et en qualité, car elle oblige une intégration des différentes activités de l'administration (Arellano Gault, 2001).

Les différences dans la manière dont la GPR a été introduite dans différents pays proviennent du fait que l'accent n'a pas été mis dans tous les cas sur les mêmes aspects de sa gestion. Chaque pays se distingue par la façon dont il a adapté ce cadre de gestion à ses propres caractéristiques institutionnelles. L'Australie par exemple, accorde de l'importance à l'intégration de la gestion et la GPR y est intégrée au processus budgétaire. Au Canada, l'approche est administrative, plus flexible et privilégie la nécessité de l'apprentissage et l'amélioration de la fonction publique (Martin et Jobin, 2004). Le Chili a adopté une approche graduelle axée sur l'évaluation de programmes et la définition d'indicateurs de rendement (CLAD, 1996). Le Mexique insiste sur la professionnalisation de la fonction publique (Moctezuma Barragan et Roemer, 2001).

Cette face de la modernisation des administrations engage en conséquence une transformation fondamentale des organisations publiques pour accroître leur efficacité, leur efficience, leur adaptabilité ainsi que leur capacité à innover. Selon Martin et Jobin (2004), la GPR se veut une attitude plutôt qu'une démarche mécanique. Il s'agit bien d'une transformation culturelle et non pas simplement structurelle, ce qui ajoute à l'importance d'analyser cette dimension.

Pour que l'administration puisse « mettre le cap » sur les résultats, il faut un encadrement organisationnel articulé autour de plusieurs paramètres. La gestion par résultats se compose (Zeghal, 1997) 1° d'un cadre stratégique qui définit où va l'organisation et comment elle compte s'y rendre, 2° d'une accentuation de la pratique de la délégation, de l'habilitation et de la responsabilisation, 3° d'une concentration sur les résultats par l'élimination des contrôles inutiles et enfin, 4° de la création d'un système de communication. La délégation implique plus d'autonomie et plus de responsabilités, alors que l'habilitation consiste à doter le personnel de moyens pour faciliter le processus décisionnel tel que l'information, la formation et l'autorité requise.

La concentration sur les résultats implique l'élimination des contrôles inutiles par des règles et des procédés centralisés moins nombreux. Dans ce contexte, un des éléments fondamentaux est donc la reddition de comptes, c'est-à-dire le processus par lequel un gestionnaire a l'obligation d'expliquer et de justifier ses décisions et ses actions, tout en démontrant une utilisation efficace et efficiente des ressources et des mandats qui lui ont été confiés (Bourgault, 2004).

Hintze (2003) affirme que le critère principal choisi dans la reddition de comptes peut faire la différence. Ainsi, lorsque la reddition de comptes est axée sur les produits, l'évaluation porte alors sur les activités réalisées et les ressources utilisées plutôt que sur les résultats et leurs effets. Les résultats sont donc plus difficiles à évaluer et, dans ce cas, la planification devient plus ambiguë. Les arrangements organisationnels seront ainsi différents dans chaque situation.

Il ressort que les changements amenés par la gestion par résultats exigent des modifications dans les attitudes et les façons de faire des gestionnaires concernés par sa réalisation. Elle rend nécessaire le développement d'une nouvelle culture de la gestion publique dont les principaux paramètres sont : des orientations stratégiques, une habilitation et une responsabilisation accrue de tous les participants, une concentration sur les résultats, une plus grande imputabilité et un système d'information de qualité.

Cette nouvelle culture accorde plus de place à « l'informel », à l'autonomie du gestionnaire dans un cadre de gestion plus préoccupé de résultats que de moyens. Cette autonomie est limitée par la reddition de comptes bien plus que par le traditionnel formalisme réglementaire. Les objectifs ne sont plus de simples variants techniques pouvant être modifiés par une nouvelle règle. La dimension informelle du changement, comme l'autonomie consentie au gestionnaire, nécessite un changement plus profond qui se traduise de façon opératoire dans les principes qui guident les cadres. Il est essentiel que ces principes correspondent aux comportements que les administrateurs jugent normaux et souhaitables. C'est pourquoi nous parlons ici de changement culturel.

La gestion par résultats occupe une large place dans les projets de nouvelle gestion publique, cette dernière influençant dorénavant fortement les modernisations administratives dans plusieurs pays (Jones, Schedler et Wade, 1993 ; Ciulla Lamark, 2000 ; Aucoin, 1995). La gestion par résultats est constituée d'un ensemble de règles favorisant l'autonomie des unités de gestion et des gestionnaires. Elle met en évidence la reddition des comptes et la responsabilisation des individus. Ce type de modèle de gestion entraîne de nouveaux comportements chez les gestionnaires publics. Il est intéressant dans ces circonstances de se demander jusqu'à quel point les valeurs et les perceptions des gestionnaires sont compatibles avec les nouvelles façons de « fonctionner ». La gestion par résultats instruit utilement sur l'adéquation des valeurs existantes aux principes nouveaux.

## ■ LES DIFFICULTÉS DE LA MISE EN PLACE DE LA GESTION PAR RÉSULTATS

La mise en œuvre de la gestion par résultats rencontre un certain nombre de difficultés dont une des plus importantes est l'intégration des différentes composantes du cadre de gestion. Il semble par exemple que l'intégration de la gestion budgétaire avec la planification stratégique ne se fasse pas sans heurts (Bourgault, 2004; Arellano Gault, 2001). Pour Arellano Gault, la budgétisation est un des éléments les plus politiques dans le processus de décision publique. Pour la GPR, cela implique des négociations complexes, car il n'existe pas un « catalogue » complet et systématique de résultats à atteindre.

Dans ce contexte, selon Bourgault (2004), la planification stratégique suscite encore plus d'incompréhension et de débats. Un des écueils est la difficulté d'identifier des indicateurs de résultats clairs, fiables et faciles à comprendre. Dans le même ordre d'idée, Hintze (2004) souligne que les résultats sont plus difficiles à appréhender que les processus et qu'il est encore plus ardu de les mesurer et de les évaluer. C'est pour cette raison que la planification stratégique apparaît ambiguë et la reddition de comptes malaisée.

La GPR donne la priorité aux résultats, mais aussi à l'imputabilité des gestionnaires. Ce point ne manque pas de provoquer des tensions, car tandis que la première s'appuie sur l'autonomie, la deuxième a tendance à reposer sur la surveillance (Hernes, 2005). L'imputabilité attachée à la GPR inquiètent les gens parce qu'elle diminue leur capacité à prendre des risques et peut, paradoxalement, entraîner une forme de paralysie. La reddition de comptes freinent souvent la flexibilité et l'innovation et contrarie l'autonomie, autant de principes essentiels de la GPR. Selon Light (1993), la reddition de comptes est, en fait, associée plus au respect des règles qu'à l'autonomie et à l'innovation. L'impact de la reddition de comptes sur les autres aspects de la gestion varie notamment par rapport à deux dimensions: les sources du contrôle et le degré du contrôle (Romzeck et Dubnick, 1993).

Dans un pays, ou un gouvernement, donné, le rôle de l'administrateur public résultera de trois éléments: l'application des règles officielles, la référence à un paradigme qui explique ce que doit être l'administration publique et une série de valeurs personnelles qui colorent les deux premiers éléments. Ces valeurs contribuent à déterminer ce qui est important, ce qui est à privilégier, dans les actions comme dans les résultats de celles-ci. Les réformes administratives obéissent, partout dans le monde, aux mêmes règles et principes, chacun tentant de les adapter dans le respect de ses croyances. La gestion par résultats n'échappe pas à ce phénomène. Ces adaptations, basées sur des dimensions, valeurs ou paradigmes de référence des gestionnaires, éminemment subjectives, doivent se greffer à des systèmes administratifs différents. C'est l'uniformité proposée des réformes qui nous invite à comparer cette dimension informelle pour mieux comprendre le tout (Proulx, 2003).

## ■ MÉTHODOLOGIE

Étant donné que nous ne pouvions pas décrire directement les valeurs ou les paradigmes des fonctionnaires, nous avons élaboré un questionnaire dont l'objet était de pondérer des éléments actifs de la vie des administrateurs publics. En bref et en plusieurs questions: à quoi accordent-ils le plus ou le moins d'importance? Les réponses à ces questions nous permettent de tracer les portraits des administrateurs de différents pays. Elles nous ouvrent une perspective sur leur conception de ce qu'est et de ce que devrait être l'administration publique. Au lieu d'analyser l'administration publique uniquement par ses règles, nous l'auscultons par la façon dont ses gestionnaires la perçoivent et y perçoivent leur rôle. Cette étude s'attache à déterminer si les principes de la gestion par résultats qui guident les gestionnaires publics dans leur action et la perception de leur fonction sont compris et vécus de façon uniforme.

Pour disposer d'échantillons comparables, nous avons distribué ce questionnaire à des groupes de gestionnaires participant à des activités de formation

dans des institutions d'administration publique<sup>2</sup> de leur pays. Les personnes devaient évaluer, sur une échelle de type Likert variant de 1 à 5, dans quelle mesure elles étaient d'accord avec l'énoncé proposé, 1 signifiant « totalement en désaccord »; 2, « en désaccord »; 3, « neutre »; 4, « d'accord » et 5, « tout à fait d'accord ».

Les trois pays représentés dans cette étude sont le Canada, le Mexique et le Chili. Les questionnaires distribués au Canada étaient rédigés en français. Ceux du Mexique et du Chili étaient rédigés en espagnol et ont été réalisés par la méthode de traduction à rebours (Brislin, 1973).

**TABLEAU 1 : DONNÉES SUR LES GROUPES**

PAYS	CANADA	MEXIQUE	CHILI
Nombre de questionnaires complets	111	97	78
Âge moyen	41-45 ans	36-40 ans	36-40 ans
Nombre d'années d'expérience	16-20 ans	11-15 ans	10 ans
Répartition hommes / femmes	62 H / 49 F	69 H / 28 F	42 H / 36 F
Diplômes universitaires	79 %	94 %	74 %

Les hommes sont plus nombreux que les femmes, ces dernières étant moins importantes en nombre dans l'échantillon mexicain que dans les deux autres échantillons. La plupart des gestionnaires interrogés détiennent un diplôme universitaire, dont 60 % du premier cycle. La majorité des répondants ont entre 35 et 45 ans.

À partir des thèmes mentionnés plus haut, nous avons sélectionné les questions liées à la gestion par résultats, puis nous avons fait une analyse de variance (ANOVA) sur les énoncés en prenant comme variable dépendante la nationalité, considérée déterminante par Laurent (1986). Nous avons procédé ensuite à des analyses de régression pour connaître les corrélations

entre les variables utilisées et pour nous assurer que la variable dépendante avait une relation significative avec les variables de l'étude, ce qui était le cas. Avant de procéder à l'analyse, nous avons vérifié tous les postulats de base nécessaires, telles la normalité et l'homogénéité de la variance.

La longueur du questionnaire et la répétition des thèmes augmentent la difficulté de trouver un profil idéal sans contradictions, ce qui, pour nous, est un élément significatif de compréhension. Notre objectif est d'évaluer non pas le comportement de gestionnaires de différents pays, mais leur perception de principes qui semblent universels. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter les résultats qui suivent. Ils

<sup>2</sup> ENAP (École nationale d'administration publique, Université du Québec)  
 INAP (Instituto nacional de administración pública), Mexique  
 AChM (Asociación chilena de Municipios), Chili

n'augurent aucunement d'une pratique administrative ; ils n'augurent que des réponses que les cadres ont bien voulu donner. C'est cependant la vision de leur organisation, ce qu'elle devrait être, mais surtout de ce qu'elle est, qui guidera notre interprétation par la suite.

**TABLEAU 2 : MOYENNE DE L'ÉVALUATION  
SELON L'ÉCHELLE DE TYPE LIKERT (1 À 5)**

QUESTION	CANADA	CHILI	MEXIQUE
N° 6 Le gestionnaire public est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives	2,89	3,79	4,15
N° 57 Connaître parfaitement la loi est la base de l'efficacité du gestionnaire public	2,69	3,72	4,14
N° 12 Plus les activités d'un département sont complexes, plus il devient important que les fonctions de chacun soient bien définies	4,24	4,59	4,81
N° 23 Il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes afin qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire	3,14	4,17	4,31
N° 26 Le gestionnaire public doit bénéficier d'autonomie pour être efficace	4,45	4,12	4,08
N° 5 Les objectifs de travail des employés doivent être définis très clairement	4,47	4,74	4,78
N° 50 Le gestionnaire public est responsable de garder le secret sur les activités de son administration	2,99	3,79	3,51
N° 51 La plupart des gestionnaires semblent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'atteinte d'objectifs	2,70	3,28	3,65
N° 25 Il est important qu'un responsable dispose de réponses précises à la majorité des questions que ses subordonnés peuvent soulever au sujet de leur travail	3,05	4,19	4,39
N° 44 Le gestionnaire public est le premier responsable de l'affectation et des tâches des subordonnés	3,86	4,09	4,29

## ■ RÉSULTATS ET DISCUSSION

Pour l'analyse, nous avons regroupé les énoncés choisis sous trois aspects différents. Les énoncés du premier groupe font référence à la vision traditionnelle de la gestion axée sur les activités plutôt que sur les résultats qui privilégie le respect des règles et la connaissance des lois. Dans le deuxième groupe, nous avons placé les énoncés fondés sur des principes essentiels de la GPR, comme la définition des résultats à atteindre et l'importance de l'autonomie. Enfin, dans un troisième groupe, nous avons choisi des énoncés qui portent sur des actions qui vont à l'encontre de la GPR – tels que la culture du secret dans l'administration ou les mobiles personnels – et qui seraient donc défavorables à son implantation.

Il faut souligner que le questionnaire comprend un énoncé renvoyant directement à la GPR (*n° 15 L'atteinte concrète de résultats attendus est la première responsabilité personnelle du gestionnaire*). Il ne fait pas partie de l'analyse, car il n'y a pas de différence significative entre les gestionnaires des trois pays, tous se déclarant fortement d'accord avec l'énoncé. Néanmoins, dès qu'on entre dans le détail des réponses, on remarque vite que la vision n'est pas la même partout.

### Vision traditionnelle de la gestion

#### N° 6 : Le gestionnaire public est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives

Il est intéressant d'observer ici les différences de réponses malgré ce que nous venons de souligner ci-dessus. Dans ce cas-ci, les Mexicains (moyenne : 4,15) et les Chiliens (moyenne : 3,79) sont davantage d'accord avec l'énoncé que les Canadiens (moyenne : 2,89) qui se singularisent ( $F(2,283) = 27,464$ ;  $p \leq 0,05$ ) puisqu'ils sont plutôt en désaccord.

Il semble alors que le sens que chaque groupe donne à l'obtention des résultats soit complètement différent. Il ne s'agit pas nécessairement d'une contradiction. Il est en fait possible que les Mexicains et les Chiliens établissent un lien plus fort entre résultats et procédures.

Le respect des règles fait référence non pas au fait de poser des gestes légaux ou non, mais à la prépondérance que l'on donne à celles-ci comme cadre de fonctionnement. La gestion par résultats veut déplacer le curseur, qui est positionné sur les processus, pour le pointer sur les résultats. Les règles administratives font partie du processus et la volonté de les respecter avant toute chose illustre d'abord la foi dans le principe suivant : si les règles sont bien suivies, les résultats suivront. Ce n'est pas tant la volonté de respecter les règles qui compte que le niveau de priorité que l'on accorde au fait de les suivre. L'apparente contradiction observée ici illustre une confusion de sens.

#### N° 57 : Connaître parfaitement la loi est la base de l'efficacité du gestionnaire public

Le fonctionnement de toutes les administrations publiques repose sur des lois et des règlements. L'adhésion à cette proposition est cohérente avec les résultats de l'énoncé précédent. Les gestionnaires publics mexicains (4,14) sont ceux qui sont encore le plus d'accord suivis de près par ceux du Chili (3,72) alors que les Canadiens (2,69) sont une fois de plus en désaccord ( $F(2,283) = 47,997$ ;  $p \leq 0,05$ ). Cette question fait référence à la fois à une culture administrative légaliste et au formalisme institutionnel. On utilise la loi non seulement comme un outil pour atteindre des objectifs, mais aussi parfois comme un instrument de gestion, méthode typique du paradigme administratif à l'encontre du modèle du management public nord-américain dont s'inspire la GPR.

De surcroît, cette question renvoie également à un deuxième phénomène lié au précédent. Le contrôle informel agit de façon inversement proportionnelle au contrôle formel. Plus il y a de contrôles formels, moins les gens se sentent obligés de les suivre et plus les contrôles sont informels, mieux ils sont respectés. Cette observation contredit en partie l'argument du contrôle de l'incertitude évoqué par Hosftede (1994) dans la mesure où les pays qui élaborent le plus de règles sont généralement ceux qui ont l'attitude la plus « souple » quand vient le moment de les appliquer. En Amérique latine, on peut empiriquement noter ce fossé entre la propension élevée à créer des textes juridiques et la réalité de leur application.

**N° 12: Plus les activités d'un département sont complexes, plus il devient important que les fonctions de chacun soient bien définies**

La GPR tolère des écarts dans les processus dans le but d'atteindre les résultats, ce qui suppose en principe que le gestionnaire doive bénéficier d'autonomie et d'une marge de manœuvre importante. Une fois de plus, nous observons que les Canadiens (4,24) diffèrent des Mexicains (4,81) et des Chiliens (4,59), ( $F(2,283) = 21,804$ ;  $p \leq 0,05$ ). On remarque cependant que les trois groupes sont d'accord avec l'énoncé, ce qui nous amène à penser que la question de l'autonomie prônée par la NGP ne s'étend pas nécessairement au-delà du discours.

**N° 23: Il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes afin qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire**

Ici, les gestionnaires mexicains (4,31) se déclarent tout à fait d'accord avec l'énoncé, les Chiliens (4,17) aussi, mais dans une moindre mesure, alors que les Canadiens (3,14) affichent leur neutralité – et leur différence – par rapport à l'énoncé, ( $F(2,283) = 39,857$ ;  $p \leq 0,05$ ). Pour les deux premiers groupes, l'interprétation laisse présager une cohérence avec l'énoncé 12. Toutefois, compte tenu de la neutralité des Canadiens et de l'unanimité des trois groupes sur la conviction que l'atteinte des résultats escomptés soit la responsabilité première du gestionnaire, les résultats présentés ici renforcent notre hypothèse de l'existence d'un écart entre le discours et la réalité.

Des plans détaillés destinés aux subalternes vont de toute évidence à l'encontre de la notion d'autonomie réelle. Or, il est impensable de concevoir un système où des gestionnaires très autonomes refusent l'autonomie à ceux qu'ils dirigent. On peut accorder de l'autonomie quand on en dispose soi-même, mais le fait de rechercher l'autonomie ne signifie pas qu'on soit automatiquement prêt à en donner: ces deux démarches sont indépendantes.

**Gestion par résultats**

**N° 26: Le gestionnaire public doit bénéficier d'autonomie pour être efficace**

Paradoxalement, les trois groupes s'accordent sur cette affirmation, la seule différence étant que les cadres canadiens (4,45) sont tout à fait d'accord alors que les Mexicains (4,08) et les Chiliens (4,12) sont simplement d'accord ( $F(2,283) = 8,819$ ;  $p \leq 0,05$ ).

Il est éclairant de constater que cet énoncé s'oppose en quelque sorte aux énoncés 12 et 23. En général, lorsqu'un énoncé porte sur la fin – comme ici – on a tendance à être d'accord alors que quand il porte sur le comment – comme dans les deux autres cas – on relève des différences.

**N° 5: Les objectifs de travail des employés doivent être définis très clairement**

Cet énoncé reprend le thème de façon plus précise. Tous sont d'accord, les Mexicains (4,78) et les Chiliens (4,74), mais aussi les Canadiens (4,47) quoique dans une moindre mesure ( $F(2,283) = 8,858$ ;  $p \leq 0,05$ ). Nous remarquons ici une contradiction avec l'énoncé 23, qui s'explique, selon nous, par la dimension normative générale de cet énoncé-ci. Au fond, on pourrait demander: « Qu'entendons-nous par objectifs de travail? Traitons-nous de résultats ou de moyens au-delà des mots que nous utilisons? » Les plans détaillés pour les subalternes de l'énoncé 23 peuvent être incompatibles avec les objectifs clairs de l'énoncé 5. Une fois de plus, nous découvrons l'ambiguïté des termes proposés par les modèles de gestion que nous retrouvons partout dans le monde. Nous ne nous satisfaisons pas d'énoncés généraux que chacun comprendra, traduira et interprétera à sa façon. Il est indispensable d'étudier avec précision les pratiques, les valeurs et les paradigmes pour saisir justement le sens du grand mouvement actuel de modernisation.

## Principes contraires à la gestion par résultats

### **N° 50: Le gestionnaire public est responsable de garder le secret sur les activités de son administration**

Cet énoncé illustre le penchant pour la rétention d'information des gestionnaires publics. La question du secret est instructive parce qu'elle éclaire de façon concrète le fonctionnement d'une Administration donnée. Les Chiliens (3,79) et les Mexicains dans une moindre mesure (3,51) appuient cet énoncé, les Canadiens (2,99) restent neutres, ce qui les singularisent une fois encore ( $F(2,283) = 8,225$ ;  $p \leq 0,05$ ).

Le secret est intrinsèque à la gestion. Il est impossible pour un gestionnaire de ne pas détenir de secrets. Notre préoccupation est de vérifier jusqu'où l'on estime que les choses doivent rester secrètes. Garder le silence va à l'encontre de la transparence et de la participation. Il est difficile que circule une information de gestion de qualité dans les administrations qui privilégient le secret. On peut dire aussi que le principe même de la reddition de comptes s'oppose au secret administratif. Jusqu'à un certain point, cela dépend en fait des caractéristiques du contrôle en place. Sur cette question controversée, nous remarquons à nouveau que les principes généraux presque universellement acceptés ne sont pas corroborés par les pratiques de gestion observées dans la réalité. Ces dernières sont plutôt en osmose avec les paradigmes et la conception de la gestion inspirés par les valeurs nationales.

La question du secret est intimement liée à celle du pouvoir. L'énoncé qui suit y fait référence en mettant la quête du pouvoir au-dessus de l'atteinte des objectifs.

### **N° 51: La plupart des gestionnaires semblent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'atteinte d'objectifs**

On pourrait s'attendre à trouver ici un lien direct avec le premier énoncé (n° 15). Si l'énoncé correspond à des valeurs profondes, alors l'atteinte d'objectifs apparaîtra dans la vie de tous les jours. Les Mexicains (3,65) se déclarent tout à fait d'accord, les Chiliens (3,28), simplement d'accord et les Canadiens (2,70), en désaccord ( $F(2,283) = 13,681$ ;  $p \leq 0,05$ ). Il semble donc, à partir de ces deux comparaisons, que l'atteinte des objectifs demeure une valeur de référence qui

indique, de façon normative, ce qu'on doit déclarer, mais qu'elle n'est pas intégrée également dans la réalité quotidienne des gestionnaires.

Dans la définition de la gestion par résultats, nous avons souligné l'importance de l'autonomie et de la responsabilité du gestionnaire public, à travers notamment l'imputabilité et le recentrage sur les résultats. Les énoncés suivants vont mettre en lumière les perspectives des gestionnaires publics à ce sujet.

### **N° 25: Il est important qu'un dirigeant dispose de réponses précises à la majorité des questions que ses subordonnés peuvent soulever au sujet de leur travail**

Cet énoncé est symbolique de la lutte pour le pouvoir. L'obligation que se donne un cadre de répondre à toutes les demandes de ses subordonnés est une indication de forte distance hiérarchique. Les Canadiens ne ressentent pas cette obligation de façon très forte (3,05) et un individu qui chercherait à avoir toujours réponse à tout serait mal vu. Dans le même temps, les Chiliens (4,19) et les Mexicains (4,39) sont plus disposés à se plier à ce rituel pour affirmer l'autorité du chef ( $F(2,283) = 55,005$ ;  $p \leq 0,05$ ). La différence est ici particulièrement marquante.

### **N° 44: Le gestionnaire public est le premier responsable de l'affectation et des tâches des subordonnés**

L'énoncé fait également ressortir les aptitudes dirigistes des administrateurs. Les Mexicains (4,29) et les Chiliens (4,09) sont plus d'accord que les Canadiens (3,86) avec la proposition. Cela tendrait à démontrer qu'ils affectionnent un style de gestion plus directif. Voici donc une limite supplémentaire aux principes de gestion basés sur l'autonomie et la responsabilité que la nouvelle gestion publique propose. Remarquons cependant que nous n'avons pas une opposition, mais une différence, dans l'appréciation entre les Canadiens et les autres ( $F(2,283) = 8,736$ ;  $p \leq 0,05$ ). Ces différentiels nous permettront de déterminer éventuellement quelles sont les parties du cadre conceptuel de la gestion par résultats qui sont compatibles avec les valeurs des dirigeants.

Pour expliquer cet écart, on peut se référer à la question 5 sur la définition des objectifs. La nuance porte non pas sur l'existence des objectifs, mais sur le

fait qu'ils soient élaborés par la direction, ce qui plaît moins aux Canadiens qu'aux deux autres groupes. Avoir des objectifs est un élément important pour tous, convenir que c'est le rôle du dirigeant de les fixer change radicalement la vision.

## ■ CONCLUSION

Globalement, la conception de la gestion des deux pays représentant l'Amérique latine est à beaucoup d'égards différente de celle qui a été observée au Canada (Québec). Ce constat s'inscrit en premier dans le contexte général de l'administration légaliste qui s'oppose au modèle du management public. Il faut savoir qu'au moment de leur indépendance, la totalité des pays latino-américains se sont donnés un droit administratif traduit du droit français, s'écartant ainsi du modèle qui allait se développer par la suite en Amérique du Nord et qui a été appelé plus tard le *management public*.

En outre, les études menées par Hofstede (1994) décrivent les valeurs de plusieurs pays latino-américains comme étant élevées au plan de la distance hiérarchique et moins individualistes que les anglo-saxons. Même si l'Argentine est, avec le Costa Rica, dans la même catégorie que les pays anglo-saxons pour l'égalitarisme, et, avec le Brésil et l'Uruguay, au milieu du peloton pour l'individualisme, il s'agit là d'exceptions. Or, les modèles de gestion tels que la GPR correspondent à des comportements égalitaires et très individualistes, caractéristiques, sous toutes réserves, des pays anglo-saxons (Hofstede, 1994). Les études commentées dans cet article sur le Mexique et le Chili vont plus dans le détail et illustrent les limites que la culture oppose à des modèles de gestion quelquefois hâtivement présentés comme universels.

Nous croyons que les résultats observés au Chili et au Mexique sont représentatifs de l'éventail des perceptions que l'on peut rencontrer en Amérique latine. Des résultats fragmentaires colligés au Venezuela se situaient d'ailleurs à mi-chemin entre ceux de ces pays. Selon Moynihan (2005), les problèmes liés à la gestion par résultats sont avant tout dépendants de sa mise en œuvre et celle-ci, selon la théorie du changement, est directement liée aux particularismes de ceux qui la mettent en place. En conséquence, des administrations publiques caractérisées par un grand formalisme, des

règles administratives contraignantes, un contrôle assidu des gestionnaires sur leurs employés et la valorisation du secret, peuvent-elles sérieusement appliquer les principes de la gestion par résultats? Poser la question, c'est y répondre.

Pour autant, comme nous le mentionnions au début de cet article, les gestionnaires publics d'Amérique latine n'ignorent rien de l'évolution du management public. Ils souhaitent s'en prévaloir et expérimenter les plus récentes approches. Reste à savoir comment les réformateurs, traditionnellement négligents sur cette perception, sauront tenir compte des particularités nationales dans leurs programmes de modernisation.

Avec un contrôle externe devenu omniprésent de par la volonté de gens persuadés de suivre « le modèle », on pourrait assister à la naissance d'une gestion par résultats dans un encadrement réglementaire étroit, interprété en descriptions détaillées de fonctions et de tâches administratives. En l'absence d'information, l'autonomie du gestionnaire serait alors très relative.

Décrivons-nous un « scénario catastrophe »? Comment savoir si nous noircissons le tableau? À des degrés divers, le dynamisme ne fait pas défaut aux pays d'Amérique latine. On y trouve des universités à l'avant-garde des idées, des professeurs compétents, un capital humain capable de réaliser des changements selon les règles de l'art. De manière empirique, ils connaissent les caractéristiques des administrateurs publics décrites ici, même si, les partageant, leur conscience en est brouillée. Selon Moynihan (2005), une des raisons principales de l'introduction de la gestion par résultats réside dans l'appréciation par les décideurs politiques des coûts et des bénéfices, d'abord symboliques, des réformes.

Cette affirmation est intéressante par le nouveau jour qu'elle offre sur la question. C'est la culture qui donne du sens, qui fournit les symboles et leur interprétation. Les valeurs élucidées dans ces questionnaires par les gestionnaires publics sont un reflet de leur vision de l'administration publique. Cette vision inclut la réduction des dépenses publiques et l'amélioration des résultats que recherche n'importe quel politicien, quelle que soit sa culture.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arellano Gault, D. (2001). *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*, documento presentado en el VI congreso internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, noviembre.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management, Canada in Perspective*, Montréal, IRPP Governance.
- Bosche, M. (1993). *Le management interculturel*, sous la direction de Marc Bosche, Paris, Nathan.
- Bourgault, J. (2004). « La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats: leçons tirées de l'expérience québécoise », dans *Revue française d'administration publique*, n° 109, p. 109-128.
- Brislin, R., W. Lonner, R. Thorndike (1973). *Cross-Cultural Research Methods*, New York, John Wiley and sons.
- CLAD (1996). *Experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado*, <http://www.clad.org.ve/siare/experiencias.html>
- Ciulla Lamark, E. (2000). « Globalization in Public Administration Reform », dans Nye, J. S., J. D. Donahue (édit.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution Press.
- Gauthey, F., D. Xardel (1990). *Le management interculturel*, Collection Que-sais-je?, Paris, Presses universitaires de France.
- Gauthier, A. (1999). « La reddition de comptes au cœur de la gestion par résultats », *Autrement* (7), juin.
- Hernes, T. (2005). « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences », dans *Revue internationale de Sciences administratives*, vol. 71, n° 1, p. 5-18.
- Hintze, J. (2003). *Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta*, Trabajo presentado en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, Argentina, noviembre.
- Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde interculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'organisation.
- Jones, L. R., K. Schedler, S. Wade (1993). *International Perspective on the New Public Management*, Greenwich, CT: JAI Press.
- Jones, L. R., F. Thomson (1999). *Public Management Institutional Renewal for the Twenty-First Century*, Stamford, CT: JAI Press.
- Kearney, R. (1986). « Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit Based Civil Service in the Dominican Republic », *Public Administration Review*, vol. 46, n° 2, p. 66-80.
- Klingner, D., V. Pallavici, (2001). « Strengthening Personal Management in Developing Countries: Lessons Learned, Lessons Forgotten and an Agenda for Action », *Public Personnel Management*, Washington, Spring.
- Laurent, A. (1980). *Dimensions culturelles des conceptions du management*, Communications de l'INSEAD, Fontainebleau.
- Laurent, A. (1986). *The Cross Cultural Puzzle of International HRM in HRManagement*, n° 25, p. 91-112.
- Light, P. (1993). *Monitoring Government*, Washington D.C., Brookings.
- Makón, M. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*, documento presentado en el V Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración pública, República Dominicana.
- Martin, V., M.-H. Jobin (2004). « La gestion axée sur les résultats: comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », dans *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 3, p. 304-331.
- Merrien, F. (1999). « La Nouvelle Gestion Publique: un concept mythique », dans *Lien social et Politiques*, RIAC, n° 41, p. 95-103.
- Moctezuma Barragan, E. et A. Roemer (2001). *A New Public Management in Mexico. Towards a Government That Produces Results*. Burlington: Ashgate Publishing Ltd., USA.
- Morgan, G. (1989). *Images de l'organisation*, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Moynihan, D. P. (2005). « Why and How Do State Governments Adopt and Implement "Managing for Results, Reforms?" », *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published on April 1, 2005*, 15: 219-243.

- OCDE (1997). *En quête de résultats. Pratique de gestion des performances*, Paris, OCDE.
- OCDE (1994). *La gestion des performances dans l'administration: mesure des performances et gestion axée sur les résultats*, Paris: études hors série sur la gestion publique, n° 3.
- Osborne, D. et P. Plastrik (2000). *The Reinventor's Fieldbook. Tools for Transforming your Government*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Peters, G., D. Savoie (1998). *Réformer le secteur public: où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion – Québec, PUL.
- Popovich, M. G. (1998). *Creating High Performance Government Organizations. A Practical Guide for Public Managers*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Proulx, D. (2000). « Jusqu'où le nouveau management public est-il applicable au Mexique? », *Revue française d'administration publique*, n° 94, p. 221-230.
- Proulx, D. (2003). « Le management par résultats: une perspective transculturelle », dans *Management international*, vol. 7, n° 4, p. 39-48.
- Romzek, B., M. Dubnick (1993). « Accountability and Expectations in American Public Administration » – in Perry, J. (ed.). *Research in Public Administration*, Greenwich, Jai Press.
- Salgado, R. (1997). « Public Administration for Results: Choice, Design and Sustainability in Institutional Development and Civil Service Reform », *DPP Working Paper Series*, n° 106, Washington, D.C., Interamerican Development Bank.
- Trosa, S. (1999). *Quand l'État s'engage: la démarche contractuelle*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Trosa, S. (1995). *Moderniser l'administration: comment font les autres?*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Wake Carroll (2000). « Obstacles à l'évaluation de résultats », *Optimum*, vol. 30, n° 1.
- Zeghal, D. (1997). « Le défi de l'administration publique: mettre le cap sur les résultats », *Document de travail*, Université d'Ottawa.

# ENAP

## L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'**Observatoire de l'administration publique** de L'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

**École nationale d'administration publique**

# Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre

Par **Michael Hughes**, Directeur de l'Institute of Local Government Studies, Université de Birmingham UK • [m.p.hughes@bham.ac.uk](mailto:m.p.hughes@bham.ac.uk)  
Traduit de l'anglais

La performance des services publics constitue une préoccupation politique et administrative depuis plus d'un siècle. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, des réformateurs, aux États-Unis (Williams, 2002), et ailleurs dans le monde (Johnsen, 2005), ont réclamé un compte rendu sur la façon dont les fonds publics étaient dépensés et ce qu'ils avaient permis de réaliser. En Angleterre, pendant une grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, la mesure de la performance des services publics a porté systématiquement sur l'aspect financier. Elle permettait de montrer que les fonds publics étaient dépensés à des fins légitimes. Les réalisations étaient mesurées en termes bruts : nombre d'habitations construites, d'examens réussis, de milles de routes neuves. Toutefois, vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle, un nouveau modèle de mesure de la performance a été élaboré. Ce nouveau modèle se souciait autant du volet *gestion* que du volet *comptabilité*.

Dans le présent article, nous examinons l'expérience de la mesure de la performance des administrations municipales en Angleterre (les ententes diffèrent dans les autres pays du Royaume-Uni) en prenant en compte que les techniques de cette mesure ont été instaurées et préconisées par le gouvernement central. Cette expérience sera évaluée à la lumière des discussions de groupes universitaires sur la mesure de la performance des services publics.

## ■ LE CONTEXTE

En Angleterre, les administrations municipales présentent des caractéristiques qu'on ne retrouve nulle part ailleurs (Norton, 1997 ; Stewart, 2001, 2003). Elles ne bénéficient pas d'une reconnaissance institutionnelle indépendante : elles peuvent être créées, réformées ou démantelées par une majorité simple du Parlement. La majeure partie (plus de 80 %) du financement des administrations municipales est sous le contrôle du gouvernement central. L'impôt foncier des propriétés commerciales est mis en commun et ensuite redistribué aux conseils municipaux selon une formule établie par les ministres. L'impôt foncier des propriétés résidentielles est le seul élément de revenu significatif sous le contrôle de l'administration municipale. Le gouvernement central peut toutefois « plafonner » le taux d'imposition. La façon dont les administrations municipales dépendent leurs revenus est également contrôlée par une mécanique complexe de subventions et de contrôle qui « guide » les conseils municipaux dans la détermination des proportions de leur budget qui devront être allouées aux divers services publics (ODPM, 2005).

Les administrations municipales anglaises sont d'assez grande taille (du point de vue de la population). La ville de Birmingham, qui compte un million d'habitants, a une administration municipale, tout comme la ville de Teesdale, qui ne compte que 25 000 habitants et n'assume aucune responsabilité sur le plan de l'éducation, des services sociaux ou du transport. Depuis 1945, les administrations municipales ne sont plus en Angleterre responsables de la prestation des services de santé ; de la distribution de l'électricité et du gaz (depuis 1948) ainsi que de

l'eau (depuis 1973) ; des services de transport public et de l'éducation complémentaire (depuis 1985). Entre 1980 et 2000, elles ont été contraintes de soumettre un grand nombre de leurs activités à des procédures d'appel d'offres obligatoire. Jusqu'à tout récemment, on a observé une tendance croissante et soutenue du contrôle des administrations municipales par le gouvernement central (Stewart, 2003). Un relâchement de ce contrôle peut cependant se faire jour avec la politique de « décentralisation » redécouverte et désormais prônée par le gouvernement central (House of Commons, 2003 ; ODPM, 2004).

La mise en place de la mesure de la performance est, en partie, liée aux facteurs précités. Dès 1972, par exemple, le comité Bains (Bains, 1972 ; voir Ball, 1998) a proposé que les administrations municipales forment des sous-comités spéciaux pour collecter puis analyser l'information sur leur performance ; en 1974-1979, le gouvernement travailliste (Labour Government) s'est dit inquiet de la performance des administrations municipales dans le domaine de l'éducation et a exprimé le souhait d'imposer davantage de contrôle central.

C'est sous l'administration des gouvernements conservateurs (1979-1997) que sont survenus les changements les plus importants. Entre 1979 et la fin des années 1980, le gouvernement central est passé d'un système où il exerçait une influence sur les administrations municipales en contrôlant leurs finances à un système où il fixait les objectifs de dépenses de chaque conseil municipal (Jones et Stewart, 2003). En 1980, tous les travaux de construction et d'entretien des routes ont été soumis à un appel d'offres obligatoire (UK, 1980). En 1982, les vérificateurs ont été tenus de s'assurer que les administrations municipales concluaient des « ententes convenables » pour assurer une utilisation *économique, efficiente et efficace* des ressources (UK, 1982) : une commission de vérification (Audit Commission) (pour l'Angleterre et le pays de Galles) a été mise sur pied pour superviser le rôle des vérificateurs des administrations municipales auparavant indépendants. En 1988, le système d'appel d'offres obligatoire s'est étendu à toutes les activités « manuelles » (nettoyage,

restauration, entretien, etc.) (UK, 1988) et en 1992, à toutes les activités professionnelles (services comptables, services juridiques, gestion immobilière, services d'architectes, etc.) (UK, 1992).

Le système d'appel d'offres a obligé les administrations municipales à mettre leur propre main-d'œuvre en situation de concurrence avec celle du secteur privé. Les règlements de la concurrence ont fait en sorte qu'une grande partie des activités des administrations municipales ont dû être administrées comme des entreprises commerciales, avec pour conséquence la mesure et la gestion de la performance (Hughes, 1993a ; Hughes, 1993b). Bien que les administrations municipales n'étaient pas tenues de réaliser des profits, elles devaient dégager un excédent et prendre ainsi leur place sur le marché de la concurrence (Walsh, 1995 ; Hughes, 1997). Le gouvernement central a résumé ce modèle comme suit :

**Le succès d'une administration municipale doit être mesuré non pas en fonction de sa taille, mais en fonction de la qualité des services offerts, peu importe la source, de sa sensibilité aux besoins des clients et des consommateurs et de la valeur qu'elle obtient pour chaque livre (£) versée par les contribuables<sup>1</sup>.**

**Heseltine (1991)**

La loi de 1992, qui a étendu le système d'appel d'offres obligatoire, a également instauré le concept *d'indicateurs de performance (IP) prescrits par la loi*, spécialement conçus pour « mesurer le succès d'une administration municipale ». Les administrations municipales étaient tenues de collecter de l'information sur leur performance et de la divulguer. Les attributions de la commission de vérification (Audit Commission) comprenaient désormais, outre la collecte *d'information financière*, la collecte et l'analyse *d'information de gestion*.

Élu en 1997, le gouvernement travailliste a aboli le système d'appel d'offres obligatoire, mais s'est montré tout aussi déterminé que ses prédécesseurs conservateurs à utiliser les objectifs de performance, la gestion de la performance et l'information sur la performance (DETR, 1998 ; House of Commons, 2003). La loi de 1999 sur les administrations municipales

<sup>1</sup> Traduction libre

(1999 *Local Government Act*) a introduit le principe de « meilleur rapport qualité-prix ». Ce principe se voulait la poursuite de *l'économie, de l'efficience et de l'efficacité* ainsi que de *l'amélioration continue* des services offerts par les administrations municipales.

En vertu du principe du meilleur rapport qualité-prix, les administrations municipales devaient préparer un plan annuel de performance contenant de l'information spécifique sur la performance. Elles étaient également soumises à un régime d'inspections de plus en plus strict et « importun ». La commission de vérification se chargeait de vérifier la performance générale de l'administration municipale tandis que d'autres organismes d'inspection se chargeaient de la vérification des services de l'éducation, des services sociaux, du versement des prestations, des services de police et des services d'incendie. Les inspecteurs étaient tenus de rédiger un rapport sur la performance de l'administration municipale et le gouvernement pouvait prendre des mesures pour « forcer » les conseils municipaux à apporter des améliorations.

Après une analyse du fonctionnement du principe du meilleur rapport qualité-prix, les administrations municipales et le gouvernement central ont reconnu que le principe était axé sur les processus plutôt que sur les résultats (DTLR, 2002; ODPM, 2002). Un nouveau modèle a donc été élaboré. En 2002, le système d'indicateurs de performance propres à chaque service utilisé par les administrations municipales a été remplacé par un système unique d'évaluation approfondie de la performance, applicable à toutes les administrations municipales (DTLR, 2002; ODPM, 2002; UK, 2003a).

**3.16 [...] Nous instaurerons par conséquent des évaluations approfondies de la performance pour tous les conseils, et ces évaluations reposeront sur des vérifications, des inspections et des évaluations existantes, y compris l'évaluation des capacités d'affaires.**

**3.17 Ces évaluations constitueront une pierre angulaire du cadre du gouvernement sur la performance des administrations municipales. Elles permettront de dresser, à l'intention du gouvernement, des conseils et du public, un profil clair de la performance de chaque conseil. Cette information :**

- permettra de préparer un plan d'action proportionné, lié au plan de performance axé sur le meilleur rapport qualité-prix, avec chaque administration, pour s'attaquer aux sujets de préoccupation soulignés dans l'évaluation approfondie de la performance et aider à mieux cibler les ressources de soutien;
- servira à la négociation des objectifs et des marges de manœuvre par le biais d'ententes de services publics (public service agreements – PSA);
- fournira une base d'action solide pour s'attaquer à la performance médiocre et aux manquements<sup>2</sup>.

DTLR (2002)

À l'heure actuelle, chaque administration municipale reçoit une cote (médiocre, faible, passable, bonne ou excellente) pour la performance des services offerts et ses ententes de gouvernance. L'évaluation approfondie de la performance comprend la collecte d'information sur la performance, une évaluation externe de la performance (effectuée par des inspecteurs professionnels, des conseillers et des fonctionnaires d'autres administrations municipales) et une autoévaluation interne. Une partie de l'inspection de la gouvernance comprend un examen de la mesure de la performance et des ententes de gestion (Audit Commission, 2002a, 2002b). La cote obtenue influence les pouvoirs et la discrétion qu'une autorité aura à sa disposition.

À compter de 2005, les administrations municipales seront assujetties à un régime révisé d'évaluation approfondie de la performance (Audit Commission, 2005). Ce régime mettra davantage l'accent sur l'expérience des utilisateurs des services municipaux. Il portera un jugement explicite sur l'optimisation des ressources et sera fondé sur des règlements concernant l'importance des différents composants de la performance. Les administrations municipales devront dorénavant tenir des registres et rédiger des rapports sur les efforts qu'elles ont déployés (et qu'elles projettent déployer dans le futur) pour réaliser des « gains d'efficience » (ODPM, 2004a, 2004b, 2004c).

<sup>2</sup> Traduction libre

## ■ MESURE DE LA PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

En Angleterre, la mesure de la performance des administrations municipales n'est pas un exercice entièrement volontaire. Toutes les administrations municipales sont tenues de mesurer certains éléments de leur performance. Omettre de mesurer – et par conséquent de gérer – la performance globale entraînera des résultats médiocres lors de l'évaluation approfondie de la performance.

La mesure volontaire de la performance demeure toutefois un élément clef du discours actuel sur la gestion des services publics en Angleterre (HM Treasury, 2001 ; NAO, 2002 ; Audit Commission, 2003 ; House of Commons, 2005). Ici, il faut comprendre que la mesure de la performance est nécessaire pour

assurer une gestion efficace des services publics. Elle indique aux gestionnaires le degré avec lequel leurs organisations réussissent à atteindre leurs objectifs et elle leur fournit par ailleurs de l'information qui rendent ces services responsables devant le Parlement et le public.

Les conseils adressés aux gestionnaires de services publics quant à l'élaboration de leur méthode de mesure (volontaire) de la performance sont résumés dans le tableau 1. Ces étapes proviennent de l'Agence de mise en valeur et de développement des administrations municipales en Angleterre (Improvement and Development Agency for Local Government) et sont fondés sur les lignes directrices fixées par la commission de vérification (Audit Commission) et le ministère des Finances (HM Treasury).

**TABLEAU 1 : CONSEILS AUX GESTIONNAIRES POUR L'ÉLABORATION DE LEUR MÉTHODE DE MESURE DE LA PERFORMANCE**

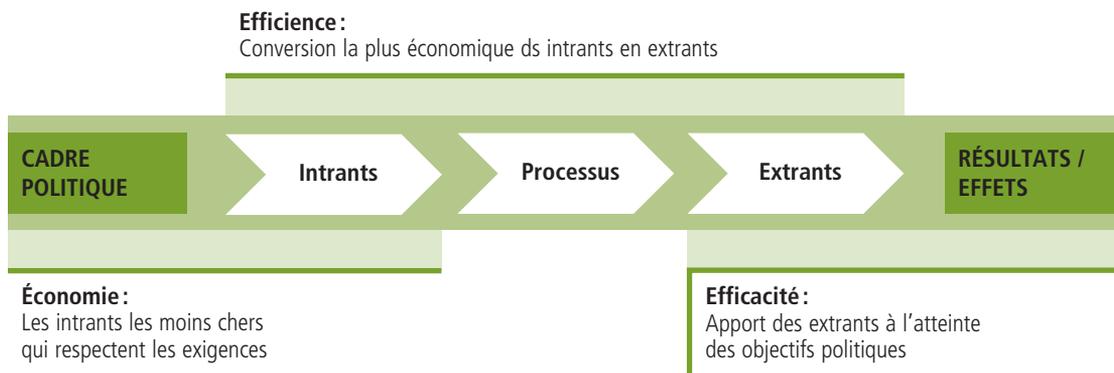
<b>ÉTAPE 1 : LA BONNE PRIORITÉ</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Établir les objectifs de votre collectivité / entreprise / service ;</li><li>• Déterminer ce qui importe le plus pour la clientèle / les partenaires / le personnel ;</li><li>• Déterminer clairement qui utilisera l'information et à quelles fins.</li></ul>
<b>ÉTAPE 2 : LES BONNES MESURES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dresser la liste des mesures qui existent déjà et repérer les lacunes à combler ;</li><li>• Faire participer ceux et celles qui assurent la prestation des services à l'élaboration de mesures sensées.</li></ul>
<b>ÉTAPE 3 : LA BONNE COMBINAISON</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• S'assurer d'avoir un ensemble équilibré de mesures ;</li><li>• Élaborer un nombre satisfaisant d'indicateurs.</li></ul>
<b>ÉTAPE 4 : AMÉLIORATION CONTINUE</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifier la précision et la stabilité ;</li><li>• Vérifier si les indicateurs sont toujours pertinents, utiles et efficaces par rapport au coût ;</li><li>• Être prêt à apprendre et à s'adapter.</li></ul>

Source : I&DeA (2005)

Pour choisir la « bonne mesure », on encourage les gestionnaires d'administrations municipales à adopter un modèle de gestion axé sur la production, modèle dans lequel les activités sont divisées en intrants, en processus et en « extrants ». Selon ce modèle, les intrants représentent les matières premières utilisées dans la production ; les processus, les activités qui permettent de transformer ces matières premières ; les « extrants », les produits finals.

Pour répondre à ceux qui soutiennent que le modèle axé sur la production est trop mécaniste, certains conseillers (particulièrement ceux qui s'intéressent aux volets « économie et efficacité » des services publics) proposent de faire une distinction entre les intrants consommés (la main-d'œuvre) et les intrants utilisés (l'équipement), tandis que d'autres conseillers (notamment ceux qui s'intéressent à l'efficacité des services publics) insistent sur les résultats ou les effets de ces services (figure 1).

FIGURE 1 : EFFICACITÉ DES RÉSULTATS OU DES EFFETS DES SERVICES



Source : Adaptée de la commission de vérification (1996).

Ce modèle ne parvient pas à admettre que les biens soient des services différents ou que les services publics puissent être différents des services produits dans le secteur privé. Hofstede (1981) a soutenu que de nombreuses activités de la fonction publique comportent des objectifs ambigus, des « extrants » non mesurables, incertains quant aux résultats de l'intervention de la direction et que ces activités sont non répétitives. Ces facteurs militent contre l'utilisation de ce modèle pour mesurer la performance qui est pourtant le cœur du conseil donné aux dirigeants des administrations municipales en Angleterre. Tel que Bowerman (2002) l'a fait remarquer à propos

d'autres modèles importés dans le secteur des services publics, le danger « d'isomorphisme sans légitimité » existe.

Néanmoins, le modèle axé sur la production a été intégré sous l'effet de la compulsion et de la persuasion. Le tableau 2 montre le nombre fluctuant d'indicateurs de performance recensés à l'échelle nationale (en 2000, les indicateurs de performance fondés sur le meilleur rapport qualité-prix ont remplacé les indicateurs de performance prescrits par la loi) et colligés auprès des administrations municipales.

**TABLEAU 2 : NOMBRE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE  
RECENSÉS À L'ÉCHELLE NATIONALE**

EXERCICE	INDICATEURS DE PERFORMANCE*	
Commission de vérification – Indicateurs de performance prescrits par la loi	1993-1994	186
	1994-1995	235
	1995-1996	228
	1996-1997	188
	1997-1998	190
	1998-1999	200
	1999-2000	194
Indicateurs de performance fondés sur le meilleur rapport qualité-prix	2000-2001	162
	2002-2003	137
	2003-2004	141

\* tous les indicateurs ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les administrations municipales

Source : Adapté d'après l'information fournie par l'Audit Commission

Ceci n'est que la partie émergée de l'iceberg de l'information sur la performance. Les administrations municipales demeurent tenues de fournir de l'information financière (ODPM, 2004e) et chaque ministère exige des « données statistiques » sur la performance des services pour lesquels il a un intérêt (pour obtenir des exemples de la taille de cet iceberg, consulter DfES, 2005; DoH, 2003). Les administrations municipales ont adopté le modèle axé sur la production dans leur gestion interne. Même lorsque l'information sur la performance n'est pas obligatoire, des pressions sont exercées pour qu'on élabore un système conforme au cadre approuvé (Audit Commission, 2002b, 2003, 2005).

Ainsi, outre l'ensemble officiel des mesures de la performance, il existe des milliers de mesures élaborées et utilisées à l'interne par les administrations municipales. L'Association pour l'excellence dans les services publics (Association for Public Service Excellence) exploite un réseau sur la performance (Performance Networks) qui permet aux gestionnaires d'administrations municipales de comparer

la performance des services qu'ils administrent (Hughes & Bokhari, 2005). Le tiers des administrations municipales en Angleterre se sont jointes à ce réseau; elles signalent jusqu'à 500 mesures de performance dont la plupart touchent l'économie et l'efficacité. L'Improvement and Development Agency for Local Authorities in England (I&DeA) possède une « bibliothèque d'indicateurs de performance des administrations municipales ». Cette bibliothèque compte aujourd'hui 275 indicateurs (encore que nombre d'entre eux comprennent des sous-catégories), comparativement à 7 000 au départ.

#### ■ DE QUELQUES PROBLÈMES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La mesure de la performance comporte son lot de problèmes et ces problèmes s'aggraveront si le modèle de production n'est pas appliqué de façon satisfaisante (Noordegraaf & Abma 2003). Bien que nombre de ces problèmes soient connus depuis près d'un demi-siècle (Ridgway, 1956), ils ne cessent

d'alimenter les discussions sur la mesure de la performance (Rogers, 1990; Likierman, 1993; Stewart & Walsh, 1994; McKeivitt & Laughton, 1996; LGMB, 1997; Gardner, 1998; Jackson, 1998; Pollitt, 1989; Sanderson, 1999; De Bruijn, 2002; Grizzle, 2002; Bouckaert & Peters, 2002). Un examen de cette documentation permet de dégager les principaux :

- **Un comportement paradoxal.** Une organisation publique accroît sa performance en fonction des éléments qui sont mesurés plutôt qu'en fonction de ce qui est important. En Angleterre, la corrélation entre les cotes de performance et la « satisfaction » des consommateurs est faible.

- **Un frein à l'innovation.** Une organisation publique n'a qu'à optimiser la production des éléments mesurés pour recueillir les récompenses. Innover est trop risqué, car la performance pourrait chuter, même temporairement. Les systèmes employés pour mesurer la performance des universités anglaises (et néerlandaises) découragent l'innovation.

- **L'écrémage ou la sélection.** L'organisme sélectionne soigneusement les intrants les plus aptes à accroître sa performance sur le plan des « extrants ». Cette situation est particulièrement problématique dans les domaines de la santé et de l'éducation où les établissements sélectionnent le patient ou l'étudiant qui contribuera le mieux à leur « succès ».

- **Le camouflage de la performance réelle.** À mesure que l'information sur la performance gravite les échelons d'une organisation, on la regroupe et on établit des moyennes. Cette façon de procéder peut faire en sorte que la performance réelle n'atteigne pas la haute direction. En Angleterre, une administration municipale peut obtenir la cote « excellente » à l'évaluation approfondie de la performance et se retrouver en difficulté financière quelques mois plus tard.

- **Le mythe de la fiabilité.** Plus l'écart entre le moment où l'information est collectée et celui où elle est utilisée est important, plus l'utilisateur se fierà à cette information (et moins il devrait s'y fier!).

- **La disparition de la responsabilité.** Les produits et les services publics supposent des compromis entre différentes valeurs qualitatives et quantitatives. Le danger de trop mettre l'emphase sur les mesures quantitatives comme indicateurs des valeurs qualitatives existe. En 1999 par exemple, une administration municipale avait promis d'accroître la performance de toutes ses mesures quantitatives de 2,5%; cette promesse incluait l'engagement de diminuer le nombre d'accidents de la route de 2,5%.

- **La reconstruction de structures traditionnelles.** Quand une organisation ou une partie d'une organisation est en concurrence avec d'autres organisations pour cueillir les lauriers de la haute performance, elle a tendance à éviter les relations de collaboration. On a observé ce phénomène entre les services de santé (qui souhaitent que les personnes âgées quittent l'hôpital le plus tôt possible) et les administrations municipales (qui n'étaient pas en mesure d'offrir sur-le-champ les meilleurs soins en établissement spécialisé). Devant cette situation, le gouvernement central a dû éditer de nouveaux règlements (et de nouvelles mesures de performance) pour administrer le processus (UK, 2003b).

- **La manipulation de la réalité.** Les organisations performantes sont dotées de structures qui leur permettent justement de collecter de l'information probante. Cette forme de logique circulaire est présente dans le processus d'évaluation approfondie de la performance.

Un certain nombre de raisons expliquent ces problèmes ainsi que leur remarquable capacité à résister aux tentatives engagées pour les résoudre.

Tout d'abord, un nouveau système devient rapidement Le système et demeure tel quel. On y a investi du temps et de l'argent. Il a reçu le « sceau » approbateur des cadres de direction, des politiciens et des principales parties concernées. Si des négociations ont eu lieu pour implanter le système, le nombre d'intéressés en interne augmente. Si, par ailleurs, des comparaisons annuelles doivent être effectuées, le système doit

bénéficier d'une certaine stabilité. Une fois le système adopté, il sera utilisé par un réseau de personnes qui en tireront profit et qui ne seront donc pas prêtes à le modifier.

Ensuite, le fait de mesurer la performance donne l'impression de confier une responsabilité au personnel. En fait, la mesure de la performance est plus susceptible d'intensifier la hiérarchie étant donné qu'en gravissant les échelons de la hiérarchie, elle renforce les liens de pouvoir. Le système d'information sur la performance fournit aux gestionnaires de l'information sur les processus professionnels, information généralement difficile à rassembler (De Bruijn, 2002). Si l'information parvient efficacement aux gestionnaires, leur pouvoir de discussion avec les subalternes est accru.

Enfin, il existe le problème de la « différenciation ». Les gestionnaires obtiennent à la fois de l'information qualitative et quantitative. Ces deux types d'information se font concurrence pour capter leur attention. L'information quantitative, plus facilement accessible, parviendra systématiquement aux gestionnaires. Leur portrait de la réalité sera fondé sur l'information du système de mesure de la performance, ce qui renforce leur position dans la hiérarchie et les rend moins enclins à remettre en doute le système de mesure de la performance. En somme, la mesure de la performance devient un rituel. Il existe alors deux réalités au sein de l'organisation : celle collectée par le biais du système de mesure de la performance et celle connue par le personnel. Cette distorsion est propice à la prise de mauvaises décisions par la direction.

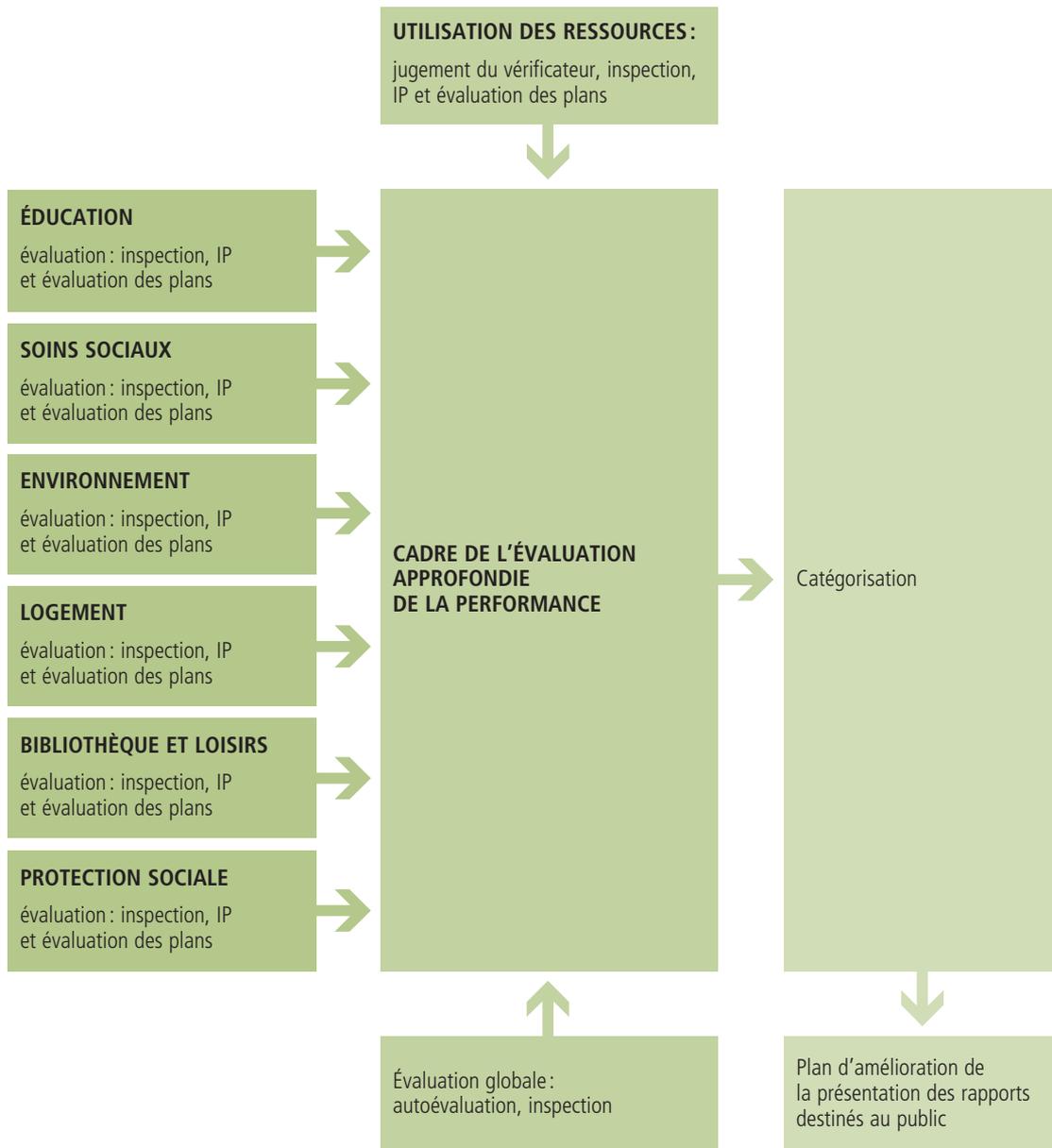
L'évaluation approfondie de la performance (dans ses versions avant et après 2005) tentent de surmonter les faiblesses du modèle axé sur la production. L'utilisation des rapports d'inspection, le recours à la révision interne et à l'autoévaluation signifient que les cotes d'évaluation approfondie de la performance

ne sont plus simplement la mise en commun des mesures de performance (ou des indicateurs de performance comme on les appelle dans les documents sur l'évaluation approfondie de la performance).

La figure 2 est la représentation officielle du processus d'évaluation approfondie de la performance. Elle indique que l'information provient d'un certain nombre de sources (inspections, indicateurs de performance et évaluation de la performance par rapport aux plans) pour dresser un tableau global de la performance de l'administration municipale. Si l'analyse des faiblesses des données sur la performance, leur collecte et leur utilisation sont exactes, le processus d'évaluation approfondie de la performance ne fera que reproduire et amplifier des faiblesses déjà existantes, étant donné que les évaluations, les rapports d'inspection et l'évaluation des plans se fient à l'information sur la performance recueillie à l'échelle nationale ou locale.

Le modèle d'évaluation approfondie de la performance présente trois autres problèmes. Le cadre au cœur de ce modèle n'est pas entièrement transparent en ce qui concerne la façon dont les différentes sources d'information sont jugées. En revanche, ce qui est transparent (dans les systèmes avant et après 2005) est le fait qu'on accorde de l'importance à certaines preuves provenant de certains services plutôt qu'à d'autres preuves venant d'autres services. Une cote faible ou médiocre dans le domaine de l'éducation ou des services sociaux empêche une administration d'obtenir une cote globale supérieure même si elle obtient une cote excellente sur tous les autres points.

**FIGURE 2 : CADRE DE L'ÉVALUATION APPROFONDIE DE LA PERFORMANCE**



Source : Audit Commission, 2002b.

Il existe également des divergences d'opinion au sujet de l'impact des facteurs exogènes sur les cotes d'évaluation approfondie de la performance. Des critiques (Boyne & Enticott, 2003, Andrews, Boyne, & Walker, 2003) ont soutenu que les cotes d'évaluation approfondie de la performance ne tiennent pas

compte des variables externes qui ont des répercussions sur la capacité des administrations municipales à atteindre les objectifs nationaux. L'évaluation approfondie de la performance ainsi que la prolifération de la mesure de la performance au sein des administrations municipales, recréeraient-elles des

problèmes que les sociologues ont étudiés voici 50 ans, à l'époque où les systèmes à « mesures multiples » ont été mis en place dans les organisations des secteurs public et privé? Wagner (1954), cité dans Ridgway (1956), a décrit les régimes de gestion et d'entretien de la Force aérienne de la façon suivante.

**Les travailleurs ont subi des pressions, ils ont été confrontés à des conflits de rôles et de valeurs, ils étaient démotivés; le personnel navigant a connu un antagonisme entre ses membres, il était apathique et démotivé; les structures de l'organisation et du pouvoir ont subi des changements; des distorsions et des blocages sont survenus au sein des communications; l'intégration a diminué; les modèles culturels ont changé et les normes ont été violées<sup>3</sup>.**

Ridgway (1956)

Dans ce cas, des mesures multiples ont été mises en place sans qu'il y ait une augmentation des ressources

pour atteindre les objectifs qu'il fallait respecter. Un examen récent des administrations municipales ayant obtenu une cote globale faible, pour reprendre les termes de l'évaluation approfondie de la performance (Skelcher et al, 2005), semble indiquer que ces problèmes existaient toujours.

## ■ OBSERVATIONS ET CONCLUSION

Le modèle axé sur la « production », bien qu'il domine le discours officiel sur la mesure de la performance, ne constitue pas l'unique façon de mesurer, de comprendre et de gérer la performance des organisations publiques au XXIème siècle.

Noordegraaf et Abma (2003) laissent entendre qu'il existe une solution de rechange à la gestion fondée sur la mesure et à ses critiques (tableau 3).

TABLEAU 3 : CLASSEMENT DES NORMES

	CLASSEMENTS FORTS	CLASSEMENTS FAIBLES
NORMES COMMUNES	Mesure canonique Données (quantitatives et contextuelles)	Pratique de mesure transitoire Données (qualitatives et contextuelles)
NORMES CONTESTÉES	Pratique de mesure transitoire Dialogue (négocié)	Mesure non canonique Dialogue (réfléchi)

Source : Noordegraaf & Abma (2003)

Dans ce modèle, le terme « classement » se rapporte au degré de connaissance des sujets, et le terme « normes » se rapporte au degré avec lequel les sujets sont contestés. L'implication est que le modèle axé sur la production (ou la mesure canonique) peut se révéler approprié en présence de classements forts et de normes communes, mais pas dans les autres cas.

Behn (2003), qui reconnaît aussi que divers modèles de mesure de la performance puissent convenir à différentes circonstances, a élaboré un autre modèle. Il a indiqué que la mesure de la performance des services publics devrait répondre à au moins une des huit questions liées aux « objectifs » de la gestion des services publics (tableau 4).

<sup>3</sup> Traduction libre

**TABLEAU 4 : MESURE DE LA PERFORMANCE : LES HUIT OBJECTIFS DES GESTIONNAIRES D'ORGANISATIONS PUBLIQUES**

OBJECTIF	LA MESURE DE LA PERFORMANCE PEUT AIDER À RÉPONDRE AUX QUESTIONS QUE SE POSENT LES GESTIONNAIRES D'ORGANISATIONS PUBLIQUES.
<b>ÉVALUER</b>	Quel est le degré de performance de mon service ?
<b>CONTRÔLER</b>	Comment puis-je m'assurer que mon personnel fait ce qu'il faut ?
<b>BUDGÉTISER</b>	De quelle façon mon service devrait-il dépenser les fonds publics ?
<b>MOTIVER</b>	Comment puis-je motiver le personnel, les cadres intermédiaires, les entrepreneurs, les partenaires, les parties concernées et les utilisateurs de service à prendre les moyens nécessaires pour accroître la performance ?
<b>PROMOUVOIR</b>	De quelle façon puis-je convaincre les membres de l'assemblée législative, les vérificateurs et les inspecteurs, la haute direction, les citoyens et autres parties concernées que mon service effectue du bon travail ?
<b>CÉLÉBRER</b>	Quels aspects de notre performance pouvons-nous célébrer / louer ?
<b>DÉCOUVRIR</b>	Pourquoi certaines choses fonctionnent et d'autres pas ?
<b>AMÉLIORER</b>	Que devrions-nous faire différemment pour accroître la performance ?

Source : Adapté d'après Behn (2003)

Le modèle de Behn tient compte de l'ambiguïté et de l'incertitude associées à la gestion des services publics sans diluer les objectifs de la gestion.

D'un point de vue légèrement différent, De Bruijn établit le bien-fondé d'une mesure « énergique » de la performance pour résoudre certains problèmes particuliers associés à la hiérarchie et au lien entre les connaissances professionnelles et l'information

nécessaires pour atteindre les objectifs de gestion. La mesure « énergique » de la performance est guidée par trois ensembles de valeurs et chaque ensemble comprend ses propres « principes de conception » (tableau 5).

TABLEAU 5 : VALEURS ET PRINCIPES DE CONCEPTION

VALEURS	PRINCIPES DE CONCEPTION
Confiance et équité	Interaction
Contenu	Variété et redondance
Énergie	Dynamisme, tant dans la mesure du produit que du processus

Source : Adapté d'après De Bruijn (2002)

La confiance s'installe s'il est reconnu qu'un réseau d'interdépendances crée la performance. La mesure de la performance fait partie du lien entre les partenaires qui participent à la production des services (y compris les utilisateurs des services) et pas seulement du lien hiérarchique. Les personnes qui appartiennent à un réseau ont besoin de s'entendre et de comprendre certains points :

- Quel est le « produit », de quelle façon est-il défini ?
- Quels sont les indicateurs de performance ?
- Comment la performance est-elle mesurée et évaluée ?

De Bruijn soutient que le modèle axé sur la confiance est plus susceptible de mener à l'élaboration de mesures qui seront respectées par l'organisation entière. Le concept de variété et de redondance reconnaît la complexité de produire des services publics. Il y a des demandes et des critères de succès conflictuels. Il y a des compromis et certaines personnes ont diverses façons de mesurer le « produit ». La redondance est une conséquence de la variété : comme il n'existe pas de mesure unique, il faut choisir plusieurs mesures et avoir différents points de vue sur la performance. Finalement, le dynamisme est l'inclusion de la mesure du processus à la mesure des produits. On retrouve du dynamisme dans les

produits de l'organisation (réactions nouvelles et changeantes à l'environnement) et dans les processus (effort, innovation, marketing, établissement des priorités, relations).

Ces différents points de vue sur la mesure de la performance (émis par des universitaires des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et du Royaume-Uni) laissent supposer que le « modèle axé sur la production » est non viable dans le secteur complexe, ambigu et incertain des services dont la conception et la prestation sont assurées par les administrations municipales. Ce modèle demeure pourtant au cœur des modèles obligatoires et consultatifs employés dans les administrations municipales en Angleterre.

Les observations critiques d'un comité de la Chambre des communes (House of Commons, 2003) ont entraîné des changements partiels (Audit Commission, 2005) et une réaction du gouvernement (House of Commons, 2004). Celui-ci a admis la nécessité de faire participer le consommateur à la conception et à l'établissement de l'ordre de priorité des mesures de la performance, de même qu'il a reconnu l'importance de prendre davantage de mesures qualitatives de la performance. Les récentes propositions pour mesurer les « gains d'efficacité » des administrations municipales et les comparer aux objectifs nationaux (ODPM, 2004c)

portent à croire que ces changements du modèle axé sur la production demeurent superficiels et qu'en Angleterre, les administrations municipales devront

continuer à composer avec un modèle inadéquat et inapproprié pour mesurer la performance.

## BIBLIOGRAPHIE

- Andrews, R., G. Boyne, R. Walker (2003). *Deprivation and Local Authority Performance: the Implications for CPA*, Cardiff: Centre for Local and Regional Government Research.
- Audit Commission (1986). *Performance Review in Local Government*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2002a). *Delivering Comprehensive Performance Assessment*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2002b). *The Comprehensive Performance Assessment Framework for Single Tier and County Councils*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2003). *Acting on Facts*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2005). *CPA the Harder Test*, London: Audit Commission.
- Bains, M. (1972). *The New Local Authorities, Management and Structure*, London: HMSO.
- Behn, R. (2003). « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, 63 (1), p. 586.
- Bouckaert, G., B. G. Peters (2002). « Performance Measurement and Management, the Achilles Heel of Modern Management », *Public Performance and Management Review*, 25 (4).
- Boyne, G., G. Enticott (2003). « Are the Poor Different? », *Public Money and Management*, 24 (1).
- Bowerman (2002). « Isomorphism Without Legitimacy? », *Public Money and Management*, April-June.
- De Bruijn, H. (2002). *Managing Performance in the Public Sector*, London: Routledge.
- Carmichael, P., A. Midwinter (2003). *Regulating Local Authorities – Emerging Patterns of Central Control*, London: Cass.
- DETR (1998). *Modern Local Government – in Touch With the People*, Department of the Environment, Transport, and the Regions.
- DfES (Page consultée en 2005). *Data Services Group – Delivering Information With Insight*, Department for Education and Skills, [en ligne], <http://www.dfes.gov.uk/datastats1/>
- DoH (Page consultée en 2003). *Health and Social Care Information Service*, Department of Health, [en ligne], [http://www.ic.nhs.uk/index\\_html#](http://www.ic.nhs.uk/index_html#)
- DTLR (2002). *Strong Local Government – Quality Public Services*, London: Department of Transport, Local Government, and the Regions.
- Gardner, D. (1998). « Performance Measurement », *Financial Management for the Public Services*, Buckingham: Open University.
- Grizzle, G. A. (2002). « Performance Measurement and Dysfunction: the Dark Side of Quantifying Work », *Public Management and Performance Review*, 25 (4).
- Heseltine, M. (1991). *Statement on the Local Government Review*, London: Department of the Environment. [Michael Heseltine was a Secretary of State for the Environment in Margaret Thatcher's government]
- HM Treasury (2001). *Choosing the Right Fabric – a Framework for Performance Measurement*, London: HM Treasury.
- Hofstede, G. (1981). « Management Control of Public and Not-for-profit Activities », *Accounting, Organisations, and Society*, 6 (3), p. 192-211.
- House of Commons (2003). *On Target? Government by Measurement*, London: The Stationery Office.
- House of Commons (2004). *On Target? Government by Measurement; The Government's Response*, London: The Stationery Office.
- Hughes, M., S. Bokhari (2005). *Performance Networks – a Review*, Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Hughes, M. (1993a). *Demonstrating Success*, London: Association of Metropolitan Authorities.
- Hughes, M. (1993b). *Understanding Trading Accounts and Management Accounting*, London: Unison.

- Hughes, M. (1997). *Managing in a Competitive Environment*, London: Local Government Management Board.
- I&DeA (2005). *Performance Measurement a Step-by-step Briefing*, London: Improvement and Development Agency for Local Government.
- Jackson, P. (1988). The Management of Performance in the Public Sector, *Public Money and Management*, 8 (4).
- Johnsen (2005). «What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?» *Public Money and Management*, January, p. 9-17.
- Jones, G., J. Stewart (2003). «Central-Local Relations Since the Layfield Report», in Carmichael, P., A. Midwinter (2003). LGMB (1997). *Performance Indicators*, London: Local Government Management Board.
- Likierman, A. (1993). «Performance Indicators: 20 Early Lessons From Managerial Use», *Public Money and Management*, 13 (4).
- McKevitt, D., A. Laughton (1996). «The Manager, the Citizen, the Politician and the Performance Measure», *Public Money and Management*, (16) 3.
- NAO (2002). *Measuring the Performance of Government Departments*, London: National Audit Office.
- Noordegraaf, M., T. Abma (2003). «Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity», *Public Administration*, 81 (4) 853-871.
- Norton, A. (1997). *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, London: Edward Elgar.
- ODPM (2002). *Draft Circular on Best Value and Performance Improvement*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004a). *Efficiency Technical Note for Local Government*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004b). *Delivering Efficiency in Local Services*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004c). *Delivering Efficiency in Local Services 2*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004d). *The Future of Local Government: Developing a Ten-Year Vision*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004e). *Local Government Financial Statistics 2004*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2005). *Local Government Finance: Formula Grant Distribution*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Pollitt, C. (1989). «Performance Indicators in the Longer Term», *Public Money and Management*, 9 (3).
- Ridgway, V. (1956). «Dysfunctional Consequences of Performance Measurement», *Administrative Science Quarterly*, 1(2) 240-247.
- Rogers, S. (1990). *Performance Management in Local Government*, London: Longman.
- Sanderson, I. (1999). *Achieving Best Value Through Performance Review*, Warwick: Warwick Business School.
- Skelcher et al. (2005 – forthcoming). *Learning from the Experience of Recovery: 3rd Annual Report*, London: ODPM.
- Stewart, J., K. Walsh (1994). «Performance Measurement: When Performance Can Never Be Finally Defined», *Public Money and Management*, 14 (2).
- Stewart, J. (2001). *The Nature of British Local Government*, London: Palgrave.
- Stewart, J. (2003). *Modernising British Local Government*, London: Palgrave.
- UK (1980). *Local Government Planning and Land Act*, London: HMSO.
- UK (1982). *Local Government Finance Act*, London: HMSO.
- UK (1988). *Local Government Act*, London: HMSO.
- UK (1992). *Local Government Act*, London: HMSO.
- UK (2003a). *Local Government Act*, London: HMSO.
- UK (2003b). *Community Care (Delayed Discharges, etc.) Act 2003*, London: HMSO.
- Wagner (1954). *Latent Functions of an Executive Control: a Sociological Analysis of a Social System Under Stress*. Chapel Hill: Institute for Research in Social Science.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms*, Basingstoke: Macmillan.
- Williams (2002). «Before Performance Measurement», *Administrative Theory and Practice*, vol. 24, 3, p. 457-486.

# De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques **enseignements préliminaires** tirés des **expériences françaises et québécoises**<sup>1</sup>

Par **Bachir Mazouz**, Professeur à l'École nationale d'administration du Québec • bachir.mazouz@enap.ca  
Et **Claude Rochet**, Professeur à l'Institut de management public et gouvernance territoriale, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III • claude.rochet@wanadoo.fr

«*La faute est dans les moyens bien plus que dans les principes*»

Napoléon Bonaparte, 1769-1821

En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, le clivage public-privé n'a rien perdu de son sens. Dans les champs disciplinaires et pratiques de l'administration publique, l'introduction de la gestion par résultats (GPR) est considérée tantôt comme une tentative de «*privatisation*» de la gestion publique, tantôt comme une panacée au «*mal bureaucratique*».

Les uns évoquent les incertitudes d'une transposition pure et simple de méthodes et d'outils de gestion initialement développés pour les besoins de l'entreprise (privée). Certains y voient une atteinte préjudiciable à la finalité de la chose publique. D'autres, plus instrumentalistes, la considèrent avec optimisme sous l'angle du changement qu'elle implique sur le plan des *structures*, du *fonctionnement* et de la *culture* des organisations publiques. D'aucuns considèrent non seulement la GPR sous l'angle du changement et de la dynamique organisationnelle, mais ils y voient également une occasion extraordinaire pour débattre, au risque d'alimenter la controverse, autour du rôle de l'État, de l'avenir du secteur public, de la gouvernance et de l'action publique. Pour les uns comme pour les autres, ce mode de gestion (la GPR) évoque à la fois des avenues et des incertitudes

qui marqueront à jamais l'évolution des appareils gouvernementaux.

Pour les besoins de cet article, nos propos se limitent à des enseignements tirés des quelques expériences québécoises et françaises en matière de mise en œuvre de la GPR. Au-delà des spécificités liées au contexte institutionnel, budgétaire, économique et administratif marquant l'institutionnalisation de la GPR au sein des deux administrations, nous pensons que les avancées de même que les incertitudes que ce mode de gestion a révélé sont similaires dans les deux pays. Cette similarité serait inhérente aux caractéristiques intrinsèques à la GPR elle-même et aux difficultés qu'éprouve le modèle bureaucratique, difficultés auxquelles la GPR est susceptible de remédier.

Il est important de rapporter à ce niveau que l'introduction de la GPR dans ces deux pays résulte de la loi, la *Loi organique sur les lois de finances* (LOLF), en France, et la *Loi sur l'administration publique* (LAP), au Québec, qui ont été respectivement adoptées à l'unanimité par les parlementaires français et québécois.

Nous présenterons dans un premier volet les éléments d'un modèle de GPR permettant de saisir sa logique et son articulation comme mode de gestion visant à améliorer la performance des organisations gravitant dans le giron de l'État. Dans un deuxième puis dans un troisième volet, nous présenterons le contexte et les premiers constats qui semblent marquer l'institutionnalisation de la GPR en France et au Québec.

<sup>1</sup> Nous tenons à remercier tous nos amis et collègues qui ont bien voulu lire la version préliminaire de cet article et nous faire part de leur appréciation : Les professeurs Alain Juppé (ENAP), Benoît Tremblay (HEC Montréal) ainsi que M. Nourredine Belhocine (MIRS) trouveront ici la marque de notre reconnaissance. Nos recherches bénéficient du soutien du Fonds institutionnel de recherche de l'ENAP. Que le professeur Luc Bernier, directeur de l'enseignement et de la recherche, perçoive ici un signe de notre reconnaissance.

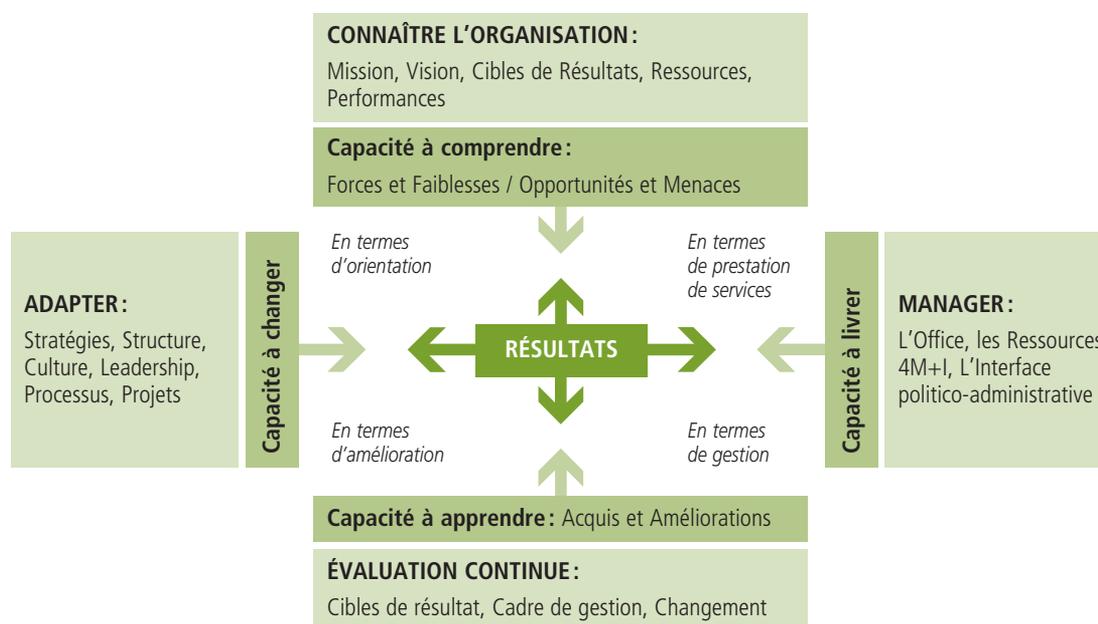
**■ LA GPR, LA PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS PASSE PAR LEUR GESTION**

Si la notion de *finalité* du secteur public semble bénéficier davantage de consensus trouvant son origine dans la *mission publique*, l'*intérêt général* et le *service public*, il en est autrement pour les concepts et les pratiques évoquant sa *performance* (Johnsen, 2005). Un examen attentif de la littérature universitaire consacrée aux réformes administratives engagées, dès le début des années 1980, essentiellement dans les pays de l'OCDE<sup>2</sup> nous révèle que c'est surtout sous l'angle de la performance des organisations publiques que les débats se nourrissent et se structurent (Behn, 2003).

En effet, les débats institutionnels soulevés par les déficits budgétaires et démocratiques ainsi que par l'apparente tendance à l'immobilisme qui caractérise les organisations gravitant autour de l'État se sont

progressivement et essentiellement cristallisés autour de l'imputabilité, de l'optimisation des ressources et de la qualité des services publics. Autrement dit, pour répondre à des exigences citoyennes et à des impératifs économiques nationaux dictés par des marchés de plus en plus concurrentiels (la fin de certains monopoles<sup>3</sup>) et par 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 (Maltais et Mazouz, 2004). Ce faisant, ils ne remettent pas nécessairement en question, et encore moins de manière fondamentale, le rôle de l'État. Par contre, ils questionnent de manière radicale son organisation et son management : sa capacité à changer, sa capacité à livrer, ses capacités à comprendre et à apprendre qui déterminent dès lors son niveau de performance (voir figure 1 ci-dessous).

**FIGURE 1 : LE MODÈLE DE LECLERC-MAZOUZ DE GESTION PAR RÉSULTATS (UN MODÈLE ÉLARGI DE LA GPR)**



<sup>2</sup> Nous distinguons ici la réforme dans les pays industrialisés de celles des pays en développement (PVD), qui est d'une nature très différente. Allen Schick (1998) démontre « pourquoi les PVD ne doivent pas suivre l'exemple des pays développés en matière de réforme ».

<sup>3</sup> Nous avons tendance à distinguer ici la fin des monopoles naturels qui sont effectivement des évolutions liées à celle du système de production, de la fin des monopoles prônée par l'idéologie néo-classique qui est une option de gestion et non une évolution incontournable (C. Rochet, 2005).

C'est de ce quadruple questionnement mené sous fond de performance, appréciée à travers la notion de *résultats*, qu'est née la GPR. Il appartient dorénavant aux gestionnaires publics qui acceptent d'assumer des responsabilités organisationnelles (relativement à la réalité de leur organisation), managériales (relativement aux opérations), stratégiques (relativement à l'adaptation) et d'apprentissage (relativement à l'évaluation et à l'amélioration) d'assurer un niveau de performance politiquement, socialement et économiquement acceptable. Pour être estimée à sa juste valeur, cette performance devrait se matérialiser dans des services publics livrés selon un standard de qualité prédéfini et rendu public (déclaration de services aux citoyens), une saine gestion des fonds et du bien commun (plan d'optimisation des ressources, analyse et maîtrise des coûts) et une transparence accrue des processus décisionnels qui garantissent l'imputabilité et la reddition de comptes (Mazouz, 2003). En contrepartie, une ouverture institutionnelle de la part de l'administration centrale est de plus en plus ressentie par les dirigeants d'organismes, à travers l'octroi d'allègements réglementaires, d'une plus grande autonomie de gestion et d'un système de compensation qui met l'accent sur l'atteinte des résultats.

Institutionnalisée par le *Government Performance and Results Act* aux États-Unis (GPRA, 1993), par la *Loi sur l'administration publique* au Québec (LAP, 2000), par la *Loi organique sur les lois des finances* en France (LOLF, 2001) et par bien d'autres lois dans les pays de l'OCDE, la GPR conduit les auteurs de nombreux travaux de recherches consacrés à sa mise en œuvre à s'interroger sur la notion même de *résultats* et sur les transformations que cette notion amène au sein des organisations publiques (Durant, 1999; Jorjani, 1998; Kravchuk et Schack, 1996; Kimm, 1995; GAO, 1995 et 1996).

D'un côté, la *nature des résultats* qu'un ministère ou un organisme public déterminerait dans le cadre de leur mission publique pourrait paraître plus ou moins mesurable. Les chevauchements de missions, de politiques et de programmes publics, leur étalement dans le temps et dans l'espace, les interférences politiques, etc., sont quelques-uns des obstacles à l'évaluation des résultats (Caroll, 2003; Lindquist, 1998; English et Lindquist, 1998). Par ailleurs, des

difficultés relatives à la *mesure des résultats* rendraient tout exercice d'évaluation de politiques et de programmes publics qui relèvent de mandats aussi précis et circonscrits que, par exemples, la sécurité et la santé publique, plus ou moins pertinents (Jorjani, 1998 au Canada; Stewart et Kringas, 2005 en Australie; Long et Franklin, 2004 aux États-Unis, McHugh, 1997 au Royaume-Uni). Ainsi, la notion de résultats questionnerait moins des ministères et des organismes offrant directement des services à la population et aux entreprises que les ministères et les organismes centraux (au service d'autres composantes de l'État).

D'un autre côté, des avancées considérables sont réalisées par des ministères et des organismes publics ayant expérimenté volontairement ou ayant été contraints par la loi à adopter une gestion par résultats. Au Québec, nous pensons en particulier aux transformations subies par la Régie des rentes, le Centre de perception fiscale du ministère du Revenu, le Centre de conservation du ministère de la Culture et des Communications... Autrefois des unités administratives, ces organisations sont aujourd'hui des agences gouvernementales offrant des services publics de meilleure qualité, à des coûts financiers de plus en plus maîtrisés et jouissant d'une certaine reconnaissance institutionnelle et sociale (Roy et Giard, 2003).

En France, la Bibliothèque Nationale de France (BNF) et l'Office National des Forêts (ONF) font désormais partie de ces organisations publiques qui cheminent vers l'établissement d'un équilibre subtil entre la « finalité » publique qui caractérise toute action gouvernementale et les exigences de « performance », tant dans les activités marchandes que non marchandes qui pèsent désormais sur l'ensemble des organisations publiques (Rochet, 2005).

En France, depuis peu, et au Québec, depuis une vingtaine d'années, mais aussi dans de nombreux pays ayant adopté la GPR comme cadre officiel de gestion publique, la recherche universitaire internationale révèle que malgré les différences institutionnelles et administratives qui caractérisent les systèmes nationaux de gouvernance, les organisations publiques ont tendance à réagir de manière prévisible: par le réexamen de leur mission, l'alignement de leurs opérations sur leurs stratégies, la réorganisation du

travail, des ajustements de structures et un changement de culture. Une des hypothèses qu'il conviendrait alors de vérifier serait celle des caractéristiques intrinsèques à la GPR et au modèle bureaucratique auquel elle est sensée apporter des améliorations. Autrement dit, les enseignements tirés des expériences relativement aux difficultés et aux avancées que permet l'institutionnalisation de la GPR pourraient s'avérer d'une aide précieuse. D'abord, ces enseignements nous serviront à comprendre et à anticiper les enjeux organisationnels des réformes administratives conduites sous la bannière managériale. Ensuite, c'est tout le pilotage du changement dans ces deux pays, et dans bien d'autres de l'OCDE, qui en serait bénéficiaire.

### ■ LA GESTION PAR RÉSULTATS EN FRANCE : UNE PRÉOCCUPATION ESSENTIELLEMENT BUDGÉTAIRE ?

Le passage à une gestion publique qui met l'accent sur les résultats a un caractère critique en France compte tenu du poids des dépenses publiques dans le PIB : 20 % pour l'État, 24 % pour les dépenses de santé, 8 % pour les collectivités locales. C'est donc plus de la moitié de la richesse nationale produite qui va dans les caisses publiques. L'objectif de la GPR n'est pas de réduire cette proportion, mais de la gérer conformément aux enjeux stratégiques des politiques publiques, c'est à dire en affectant les ressources aux objectifs prioritaires et, au sein des organisations, en gérant ces moyens avec efficacité. Rappelons que les pays d'Europe du Nord affichent de meilleures performances en termes de compétitivité, notamment en innovation, avec une part plus importante consacrée aux dépenses publiques.

Le besoin de passer à une gestion par résultats se fait sentir depuis la fin du cycle de croissance ininterrompu de l'après-guerre. En 1974, les dirigeants occidentaux ont tardé à comprendre qu'il s'agissait d'une fin de cycle technologique, une fin de phase B du cycle de Kondratiev de la production de masse qui annonçait le début de la III<sup>e</sup> révolution industrielle, celle des technologies de l'information. Une bonne politique budgétaire aurait été de préparer la gestion du processus de « destruction créatrice » associé aux mutations technologiques. La plupart des dirigeants

occidentaux ont toutefois interprété la crise de 1974 comme une crise conjoncturelle qui pouvait être traitée par des mesures classiques de relance keynésienne.

En France, 1974 est la dernière année qui a vu le vote d'un budget en équilibre, avec un niveau de dépenses publiques qui s'établissait à 34 % du PIB. La dérive n'a cessé depuis, sous l'effet d'un double phénomène :

- Au niveau politique, l'incapacité de définir des priorités stratégiques pour les investissements au nom du rejet des politiques keynésiennes et des excès bureaucratiques qui les avaient accompagnées. Cela aurait pu entraîner, comme aux États-Unis, au Canada, au Québec et en Nouvelle-Zélande, une réduction des dépenses publiques. Malheureusement, ces excès n'ont fait qu'en appeler d'autres : la période isolationniste du début de l'ère Mitterrand (1981-1983) a été suivie par une fuite en avant dans la « construction européenne » avec l'Acte unique puis le Traité de Maastricht en 1992. Loin de réduire le poids de l'intervention publique, elle a suscité la « furie réglementaire » de la Commission de Bruxelles (Lafay, 2005) : la technocratie bruxelloise, essentiellement d'origine française, a multiplié les réglementations tout en prêchant l'abandon de la préférence communautaire. Toute politique industrielle était vidée de son sens sans être pour autant contrebalancée par une diminution du coût, direct et indirect de l'intervention de l'État.

- Les organisations publiques, faute de vision stratégique, ont assez classiquement obéi aux principes de la loi de Parkinson : une inflation de la bureaucratie et de son coût proportionnelle à l'inefficacité ou à l'inutilité des politiques et des administrations. L'exemple le plus cité est celui des « politiques de l'emploi » qui consomment 1,5 % du PIB avec des résultats pratiquement nuls en matière de retour à l'emploi : ainsi, il existe 36 dispositifs d'exonération de charges sociales pour les bas salaires qui ne font qu'accroître les coûts de transaction qui pèsent sur les entreprises. Plus prosaïquement, les services de gestion se sont gonflés aux dépens des services d'intervention. La direction du personnel du ministère de l'Économie et des Finances compte plus de 3 500 agents et la direction de la communication plus de 650 pour confier au-delà de 95 % des tâches à des

prestataires privés, alors que les services sur le terrain – répression des fraudes, contrôle fiscal, douanes... – manquent de bras.

Ces deux dérives ont amené les institutions démocratiques à un point critique : alors que l'origine de la démocratie parlementaire est le consentement à l'impôt, celui-ci ne représente plus aujourd'hui que 5% du budget de la nation. Les 95% restants sont considérés comme des « services votés » qui le sont en bloc sans aucune remise en cause.

### De la réforme de l'État à la réforme de la gestion publique

Les premières tentatives de faire un lien entre l'activité de plus en plus coûteuse des administrations et son utilité sociale, comme les « projets de service » tentés par Michel Rocard au début des années 1990, se sont heurtées aux rigidités des mécanismes de la gestion publique dont la logique de gestion par les moyens est apparue résolument hostile à toute forme de gestion par résultats. Une première tentative est faite alors, par la création d'un Conseil scientifique de l'évaluation, de rapprocher qualité de la gestion et qualité de la décision publique au travers de la généralisation de la pratique de l'évaluation des politiques publiques. Ce sera *de facto* un échec. L'évaluation se réduira à quelques initiatives individuelles. Elle sera plus considérée comme un domaine de recherche et non comme une pratique politico-administrative. Les politiques s'en désintéresseront malgré quelques pétitions de principes (Trosa, 2003).

Le principe wéberien de justification *ex-ante* par le droit, au-delà du « phénomène bureaucratique » décrit par Michel Crozier, ne crée pas un climat culturel favorable à une évolution vers une gestion par résultats. De plus, le thème de la « réforme de l'État » apparaît dans un contexte politique marqué par le retour en force de l'idéologie néo-classique des années 1980 où la privatisation, sous le couvert du thème de « l'État minimum », devient la ligne directrice de beaucoup de gouvernements anglo-saxons et des organisations internationales comme l'OCDE et surtout l'idéologie officielle de l'Union Européenne.

C'est ainsi que tout débat sur la « réforme de l'État » devient vite impossible. Ceux qui en sont partisans apparaissent comme des néo-libéraux partisans d'une privatisation à outrance des services publics, entraînant les défenseurs du service public dans la défense du *statu quo*. La « réforme de l'État » va se limiter à la « réforme de l'administration » pour disjoindre l'amélioration de la qualité de la gestion de la réflexion stratégique sur le rôle de l'État.

### Le déploiement du contrôle de gestion et des technologies de l'information

En 1996, les ordonnances Juppé sur la sécurité sociale ont instauré un vote spécifique de ses crédits, désormais plus importants que ceux de l'État et directement financés par les cotisations des salariés et des entreprises, et ce, avec 24% du PIB consacré aux dépenses de santé, au paiement des pensions de retraite et à la politique familiale. Au détour d'un débat parlementaire, ces ordonnances instaurent des Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG) entre les Caisses de sécurité sociale (santé, famille et retraite) qui sont des établissements publics autonomes gérés de manière paritaire par les représentants des salariés et ceux des employeurs. Les COG sont des dispositifs pluriannuels qui prévoient des objectifs de performance associant amélioration de la qualité et contrôle des coûts.

En pratique, ce dispositif, instauré sans qu'on ait véritablement une vision précise de ce qu'il devait être, a impulsé un processus d'apprentissage organisationnel au sein des caisses qui inaugurent aujourd'hui la troisième génération de COG. Centrées initialement sur le contrôle des coûts, elles ont évolué vers la qualité de service (p. ex. « zéro délai entre le dernier salaire et le premier versement de la retraite ») et fournissent un cadre pour le pilotage stratégique des politiques de santé, notamment avec le développement des outils fondés sur les technologies de l'information. La carte Vitale permet par exemple à chaque assuré d'être remboursé en 4 jours, ce qui représente un coût en trésorerie pour l'assurance-maladie de 100 millions d'euros par mois, coût qui peut être largement compensé par le redéploiement de 15 000 postes de travail anciennement dédiés à la saisie manuelle des feuilles de soins.

Par ailleurs, toujours en 1996, le lancement du projet informatique ACCORD avait pour objectif d'unifier dans un progiciel unique de gestion intégrée (PGI) l'ensemble des applications informatiques de la comptabilité publique, de manière à unifier le flux de tâches, de l'ordonnancement à la liquidation de la dépense. Parallèlement, de nombreuses expériences d'implantation du contrôle de gestion ont été lancées. Elles permettent de bâtir un corps de pratiques de référence à l'usage des administrations (DIRE, 2002).

L'expérimentation de pratiques s'inspirant d'une gestion par résultats n'a pas été par elle-même un moyen de réduction des dépenses, mais elle a développé chez les gestionnaires publics – un peu moins chez les partenaires sociaux – une culture de gestion et de connaissance des coûts qui est à la base des grands projets technologiques, comme le dossier médical personnalisé, qui permettront un réel pilotage stratégique de la santé publique adossé à la réalité de coûts. On peut en tirer plusieurs enseignements :

- Malgré les contraintes réglementaires pesant sur la gestion publique, des résultats très encourageants sont obtenus dans les organisations publiques, surtout dans les agences dotées de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion (Rochet, 2002) ;
- Ces progrès sont liés au développement des systèmes d'information qui permettent, par la définition des processus, une connaissance en temps réel des actes de gestion ;
- La réussite de ces initiatives repose plus sur l'esprit d'entreprise d'acteurs, notamment dans les agences autonomes, que sur des grands projets coordonnés au niveau central. Le projet ACCORD, terminé en 2002, est un échec partiel – fonctionnalités pauvres pour l'utilisateur et dépassement des coûts – dû à l'incapacité de bâtir au niveau central une maîtrise d'ouvrage capable d'unifier le flux de tâches dépassant les corporatismes des ministères (Rochet, 2005).

Néanmoins, l'amorce d'une culture de gestion s'implante de manière apaisée, au-delà des débats idéologiques, par l'approche technologique qu'offre

la combinaison du contrôle de gestion et des systèmes d'information.

Le mouvement grandit aujourd'hui avec le développement de l'administration électronique. En 2000, une réforme du ministère de l'Économie et des Finances a été tentée. On entendait fusionner les administrations d'assiette et de recouvrement de l'impôt dont la dualité ne se justifiait plus et faisait du coût de collecte de l'impôt un des plus élevés d'Europe. L'impéritie de la conduite de la réforme au niveau gouvernemental a entraîné une grève qui a conduit le gouvernement à son abandon. Le développement du projet COPERNIC de déclaration d'impôts par Internet a de fait réussi pacifiquement cette fusion en unifiant les processus des deux administrations autour de la création d'un identifiant fiscal unique pour chaque contribuable.

Ces démarches ont pour grand avantage de donner une « traçabilité » aux processus, de rendre publics leurs coûts et de préparer les réformes de structure subséquentes. Ainsi le projet COPERNIC révèle un sureffectif d'au moins 20000 agents dans les administrations fiscales. De même, à la sécurité sociale, l'usage de la carte Vitale dégage un sureffectif de 15000 agents de saisie qui peuvent être redéployés sur des fonctions de relation et de conseil aux usagers.

### **Une modernisation radicale : la LOLF\***

La LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 réforme radicalement l'Ordonnance du 2 janvier 1959. Celle-ci se justifiait aux débuts de la V<sup>e</sup> République en donnant beaucoup plus de pouvoir à l'exécutif face à l'instabilité parlementaire de la IV<sup>e</sup> République. En contrepartie, le gestionnaire était encadré par des procédures très strictes. La LOLF rétablit l'équilibre en faveur du Parlement et assouplit les contraintes qui pèsent sur le gestionnaire :

- Les budgets des ministères seront votés, à partir du budget 2006, par programmes, définis autour d'objectifs stratégiques ministériels de politiques publiques, assortis d'indicateurs de résultats d'impact socio-économique (*outcomes*), de qualité de service (*outputs*) et de gestion interne ;

---

\* Sur ce sujet voir aussi l'article de Claude Rochet dans le même numéro.

- Ces programmes sont eux-mêmes regroupés en missions qui peuvent être ministérielles ou interministérielles. Le Parlement vote ainsi un nombre réduit de missions (47) qui définissent des grandes politiques publiques (recherche et enseignement supérieur, sécurité intérieure, équipement et aménagement du territoire...) et décident de la répartition des crédits entre les programmes (environ 150);
- Chaque programme est accompagné d'un plan annuel de performance (PAP) qui présente les indicateurs et leurs modes de calcul. Alors que le vote de la loi de règlement était, dans l'ancien système, une pure formalité, il peut devenir un grand moment de vie démocratique. Chaque ministre devra présenter devant le Parlement un rapport annuel de performance (RAP) basé sur les indicateurs définis au moment du vote du programme et de son PAP. Cette revue des résultats pourra donc éclairer les parlementaires pour le vote du budget de l'année suivante;
- En contrepartie, les gestionnaires (80 pour 147 programmes) obtiennent une liberté considérable. Ils se retrouvent à la tête de budgets entre 1 et 30 milliards d'euros qu'ils peuvent gérer selon le principe de la « fongibilité asymétrique », c'est à dire la capacité de changer les crédits d'affectation au sein d'un programme, mais jamais cependant pour augmenter les crédits en personnel qui, ceux-ci, à l'inverse, peuvent être affectés au fonctionnement ou à l'investissement. À noter que les 147 programmes remplacent 870 chapitres.

La LOLF apparaît donc comme une réforme particulièrement radicale et ambitieuse puisqu'elle amène la gestion par résultats au niveau constitutionnel. La stabilité de cette réforme semble garantie par le fait qu'elle provient d'une initiative parlementaire et qu'elle a été votée à l'unanimité par l'ensemble des partis politiques. Elle n'a d'ailleurs pas été affectée par l'alternance de 2002.

Elle suppose quatre chantiers: la constitution des programmes et des missions, la réforme de la gestion publique, la réforme des normes comptables et un nouveau système d'information, appelé ACCORD II, adapté au nouveau dispositif. La LOLF peut fournir un cadre juridique et technique complet pour un passage au pilotage par les résultats sous la responsabilité du Parlement.

Sa mise en œuvre se heurte toutefois à trois obstacles de taille qui supposent, pour être surmontés, une vision politique à long terme. Nous avons montré (Rochet, 2004) que la LOLF était une flèche chargée d'atteindre deux cibles: celle du pilotage stratégique des politiques publiques et celle de la réforme de la gestion, et que ces deux cibles faisaient appel à des champs culturels, des bases d'information, des pratiques et des mécanismes décisionnels différents. Il est possible d'atteindre deux cibles avec une seule flèche si on aligne les deux cibles, celle de la gestion derrière celle du pilotage stratégique. Ceci suppose d'aller bien au-delà du seul formalisme de la LOLF en approfondissant une triple réforme.

· **La réforme de la gestion.** Il est extrêmement simple de « vider » la LOLF de son sens et de n'en faire qu'un simple habillage de façade qui rebaptise sous le nom de « programme » les agrégats existants en produisant des indicateurs non fiables et incompréhensibles par les parlementaires. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a constaté que les premières versions des programmes étaient décalquées sur les structures existantes et que les indicateurs étaient très majoritairement des indicateurs de gestion. En 2006, ce sont plus de 1 500 indicateurs qui seront soumis à l'appréciation du Parlement. Ainsi, pour une étude portant sur le domaine « sécurité » effectuée par l'un de nos chercheurs, les programmes « police » (relevant du ministère de l'Intérieur) et « gendarmerie » (relevant du ministère de la Défense) n'ont pu présenter des indicateurs communs, et ce, malgré leurs objectifs supposés, eux, être communs (Arthuis, 2005).

Un autre moyen facile de « dépouiller » la LOLF est de gonfler le poids des fonctions de support qui, par définition, ne sont affectées à aucun objectif évaluable. Le ministère de l'Économie et des Finances a fixé leur plafond à 15%, mais beaucoup de programmes les fixent à 40%, sinon plus. Compte tenu de l'absence de comptabilité analytique au sein des services de l'État (elle existe dans les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) qui appliquent des normes comptables proches du droit privé), il est très difficile de calculer un coût complet et d'y affecter, autrement que par des clefs de répartition arbitraires, les charges de structures.

Ces réformes de la gestion supposent une refonte assez radicale des systèmes d'information. Nous sommes ici très loin du compte :

- Le système d'information comptable ACCORD II qui devait être le support de la LOLF a dû être abandonné car on a été incapable de conduire un projet aussi gigantesque (Rochet, 2005).
- Il n'y a pas, au sein de l'État, de direction des systèmes d'information qui fixe un schéma commun garantissant l'interopérabilité des systèmes et l'homogénéité des données. Par exemple, beaucoup de programmes publics sont mis en œuvre par des opérateurs, des établissements publics dotés de l'autonomie de gestion qui ont chacun développé leur propre système. Produire un indicateur suppose la construction de tables de données communes et d'entrepôts de données.

Sur le plan de la gestion, il s'agit vraisemblablement d'une réforme de longue haleine qui devra prendre assise sur les premiers développements d'une culture de gestion et de performance pour passer d'une conception verticale et cloisonnée des administrations à un management par des processus transverses. En toute connaissance de cause, les premiers indicateurs produits en 2007 pour le vote de la loi de règlement du budget 2006 seront approximatifs.

· **La réforme des structures.** Une idée sous-jacente à la LOLF est de restructurer le périmètre des ministères autour de finalités stratégiques homogènes définies dans les missions, donc de procéder à une véritable réingénierie de l'appareil administratif. La LOLF devrait également induire de profondes réformes dans les statuts de certains membres du personnel. Ainsi, les enseignants-chercheurs (universitaires) sont censés consacrer 50 % de leur temps à la recherche et 50 % de leur temps à l'enseignement. Un principe de « non-sécabilité » des fonctionnaires interdit de pratiquer une estimation *ex-ante* plus fine. Le développement de la comptabilité analytique dans le calcul de l'effort de recherche de la nation permettra fatalement de faire apparaître deux catégories d'universitaires.

Le plus gros effort de la réforme devra porter sur les dualités de certaines missions ministérielles ainsi que sur la redondance des processus, et ce, pour

aligner les structures sur les objectifs stratégiques des programmes et des missions. C'est par ce biais que la LOLF permettra une allocation dynamique des ressources là où elles sont prioritaires et non plus en fonction de l'entropie bureaucratique des structures au nom du principe des « services votés ».

À cette fin, le gouvernement a mis en place depuis 2004 les stratégies ministérielles de réforme (SMR). La première version a produit un catalogue de 255 mesures ponctuelles représentant des aménagements à la marge qui ont été qualifiés de « piquêre sur un dos d'éléphant » par un parlementaire de la majorité. La deuxième version a visé 2 % d'économies de structure, mais uniquement sur les frais de fonctionnement des administrations, soit 2 milliards d'euros. On a retenu de l'expérience des opérations de réingénierie du secteur privé, notamment celle pratiquée à la fin des années 1980 dans la sidérurgie, que les objectifs de réduction de coûts doivent être beaucoup plus substantiels, de l'ordre de 40 %. À ce niveau, elles auront un impact sur la reconfiguration des processus opérationnels, en conjuguant augmentation de l'efficacité et réduction des coûts par l'élimination de toutes les redondances qu'une structure bureaucratifiée produit. De telles opérations, pour réussir, requièrent deux conditions : en interne, la mobilisation des fonctionnaires en faveur de la réforme, et en externe, un soutien des parlementaires et à travers eux, du public.

· **La réforme de la politique.** Le rapport du sénateur Arthuis (2005) souligne à juste titre que la LOLF est une condition nécessaire mais non suffisante pour la réforme de l'État et que le Parlement doit faire un effort d'adaptation identique à celui qui est demandé aux autres acteurs de la réforme. Nous avons été surpris dans nos entretiens avec les parlementaires du faible nombre de ceux qui s'intéressaient à cette réforme et encore plus du nombre de ceux qui avaient les outils techniques pour la comprendre et l'animer. Un de nos interlocuteurs, parlementaire en vue de la majorité, a considéré qu'il n'y avait pas plus de 25 parlementaires comprenant ce qu'était l'État et pas plus de 40 sachant ce qu'était une entreprise (sur 577 parlementaires). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela :

- le désintérêt pour la procédure budgétaire et sa dépolitisation sous le double effet de la pratique

des « services votés » et de l'opacité des comptes de l'État ;

- le biais « à court terme » induit par la vie politique qui recherche des résultats immédiatement visibles par l'électeur aux dépens des réformes de fond.

Mais plus fondamentalement, nous pouvons y voir le résultat de deux décennies d'hégémonie de l'idéologie néo-classique sur le personnel politique, doctrine qui a dévalorisé le rôle de l'État et de la politique pour s'en remettre au seul jeu des marchés théorisé par la bureaucratie florissante de la Commission de Bruxelles.

Ce biais politique est également de nature à démobiliser les fonctionnaires et à susciter le désintérêt de l'opinion pour une réforme réduite à un contenu purement technique si on perd de vue son impact sur le renouveau de la vie démocratique grâce à la revitalisation de la fonction parlementaire.

La grande masse des fonctionnaires reste très méfiante vis-à-vis de la LOLF qui apparaît comme un moyen de réduction du déficit budgétaire conformément au pacte de stabilité, ce qu'elle n'est pas, et comme un cheval de Troie de l'idéologie néo-classique portée par la Commission de Bruxelles dans son offensive contre les services publics. Or, le « divorce » entre l'opinion publique et les dirigeants politiques s'est manifesté au grand jour par le rejet massif du projet de constitution européenne par les Français lors du référendum du 29 mai 2005 contre des élites politiques qui l'approuvaient à 95 %.

Ce climat politique nous renvoie donc à une situation de blocage où les notions de performance et de pilotage par les résultats apparaissent connotées comme « néo-libérales » alors qu'elles devraient, par définition, être neutres et ne viser qu'à installer des mécanismes de pilotage stratégique permettant de choisir une politique et d'en évaluer les résultats.

## ■ LA GESTION PAR RÉSULTAT AU QUÉBEC : LE SOUCI DU RENDEMENT ET DE LA PROFESSIONNALISATION DES AGENTS PUBLICS

Au Québec, à l'instar des autres pays industrialisés, la promotion de l'État providence et la vision

keynésienne du rôle « contracyclique » des dépenses publiques issues de la Grande dépression ont été confrontées, dès la fin des années 1970, à des limites essentiellement budgétaires. Avec le recours systématique à la dette pour financer les grands projets publics qui ont fait passer la société et l'économie québécoises à l'ère industrielle, mais aussi pour couvrir certaines « dépenses d'épicerie », le gouvernement québécois s'est laissé entraîné, dès le milieu des années 1970 et durant une bonne partie des années 1980, par une logique d'endettement qui a pris des allures dangereuses. Avec une dette nette du gouvernement du Québec qui représentait 40 % du PIB (3<sup>e</sup> rang parmi les pays les plus endettés de l'OCDE, Joanis et Montmarquette, 2004, plus le ralentissement économique marquant le début des années 1990 et le vieillissement accéléré de sa population, la lutte au déficit budgétaire (le déficit zéro) garantissant la survie du modèle social démocratique est devenue une préoccupation majeure des décideurs politiques. Des restrictions et des coupures budgétaires importantes ont marqué le début des années 1990, notamment celles touchant les volets social et culturel. Par conséquent, le rôle de l'État, la portée de son intervention, sa structure et son fonctionnement sont devenus des sujets de débat public.

Sur le plan de la mise en œuvre, un examen attentif des tentatives de réformes menées depuis un quart de siècle par l'État québécois (Clark, 2002 ; Deschênes, 1996) révèle que sa stratégie est basée sur l'engagement institutionnel (Mazouz et Tremblay, 2005). Décideurs politiques, hauts fonctionnaires de l'administration centrale et gestionnaires d'organismes publics se rassemblent autour d'une logique de contractualisation de plus en plus marquée par la notion de résultats, donc de performance sous fond de conventions de performance et d'imputabilité, de contrats de performance et d'ententes de gestion.

Cette stratégie de mise en œuvre de la réforme puise ses fondements dans le pragmatisme de la société civile et des élus politiques québécois (Côté, 2003). La cohérence des programmes de réformes menées depuis 1981 jusqu'à l'entrée en vigueur, en mai 2000, de la *Loi sur l'administration publique* (LAP), était assurée par le fait que chacune des étapes franchies par les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir faisait appel, d'une manière ou d'une autre,

à l'histoire et aux caractéristiques du système national québécois (Côté, 2003).

### La réforme sous fond d'ententes, de conventions et de contrats

Bien que les débats sur le rôle et la portée de l'intervention de l'État québécois semblent diverger ces dernières années, sans doute à la suite des conséquences néfastes des coupures budgétaires pratiquées tout au long des années 1990 et de la médiatisation suspecte de la réingénierie de l'État<sup>4</sup> il en est autrement des interrogations portant sur son fonctionnement, ses structures et sa performance. Plus que jamais, le renouveau du secteur public et la transformation nécessaire des organisations publiques québécoises sont aujourd'hui marqués par une orientation managériale et organisationnelle. En effet, le rôle que s'est approprié l'État québécois et la portée de son intervention ne semblent pas avoir fait l'objet d'une remise en question radicale depuis la Révolution tranquille (Montpetit et Rouillard, 2001). En y regardant de plus près, l'héritage de l'Histoire (Côté 2002 et 2003) serait probablement plus déterminant que les exigences conjoncturelles et les pressions budgétaires subies depuis le milieu des années 1970.

Par contre, les modes d'agencement et de gestion des affaires publiques ont subi quant à eux des adaptations majeures. Ces dernières se manifestent par une plus grande ouverture envers la participation des acteurs de la société civile dans l'élaboration des politiques et programmes publics, une plus grande marge de manœuvre accordée aux gestionnaires publics, une transparence accrue dans la gestion des deniers publics, une réponse aux besoins de flexibilité et d'assouplissement sur le plan des structures publiques et des règlements administratifs, moins de contrôle *a priori* et une responsabilisation grandissante des agents publics. À ce titre, responsables politiques, représentants de l'administration centrale et dirigeants d'organismes publics s'engagent institutionnellement pour garantir une « meilleure qualité de services aux citoyens. » Mazouz et Tremblay (2005) qualifient cette approche de « contractualiste » : « bien qu'une personne morale ou physique ne puisse conclure un contrat avec elle-même, le concept de contractualisation, au-delà de sa connotation juridique, est utilisé ici pour qualifier une philosophie d'organisation et de gestion consacrant la volonté de l'État d'obtenir l'engagement formel de ses agents en faveur du Citoyen et du Service public, sous contraintes de résultats, de rareté de ressources et d'imputabilité ».

FIGURE 2 : LE TRIPTYQUE DE LA GOUVERNANCE CONTRACTUELLE



Source : Mazouz et Tremblay, 2005

<sup>4</sup> « La réingénierie de l'État » fait référence ici à la terminologie officielle utilisée par le gouvernement du Premier ministre Jean Charest, élu en avril 2003, pour désigner le programme de réforme en profondeur de l'appareil gouvernemental québécois, à savoir ses finalités, ses structures, ses processus, son fonctionnement et son financement, pour ne citer que ces axes importants.

Il aura fallu deux décennies entières (1960-1980) pour bâtir une bureaucratie moderne au Québec. À peine l'œuvre accomplie, les artisans de l'édifice bureaucratique se sont vite rendus compte de sa complexité, de son caractère autocentré, de ses règles trop contraignantes et de son mode de fonctionnement trop coûteux en temps et en énergie. Par ailleurs, tout permet de croire que l'efficacité du modèle a profondément et très rapidement affecté le développement de la société et de l'économie, à tel point qu'il est devenu extrêmement urgent de le réformer. C'est ainsi que deux autres décennies (1981-2000) de réflexion, de rapports officiels, de recommandations, de textes législatifs, d'explorations et d'expérimentations empiriques ont été nécessaires pour passer d'une administration centrée sur elle-même à une véritable gestion publique axée sur les résultats.

Dans les faits, c'est autour d'une approche client, institutionnalisée par un énoncé de politique publique intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens* que, dès le début des années 1990, la réforme administrative a réellement retrouvé de la vigueur. Responsables politiques (élus) et représentants de l'administration centrale (hauts fonctionnaires, sous-ministres et sous-ministres adjoints) se sont « associés » aux dirigeants d'organismes publics (directeurs généraux, gestionnaires d'unités opérationnelles...) pour mieux servir le citoyen (population et entreprises) dans un contexte de raréfaction des ressources, de transparence et d'imputabilité.

Contrairement à la philosophie de gestion administrative issue du New Public Management, « les gestionnaires doivent gérer », qui a prévalu tout au long des années 1960 et 1970, une approche « contractualiste » consacrant le « laissons les gestionnaires gérer » s'est progressivement concrétisée dès 1995 avec la création des premières unités autonomes de service (UAS<sup>5</sup>). Le principe de cette nouvelle façon de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des programmes publics est l'engagement institutionnel : le politique (élu) s'engage à réunir les conditions favorables au changement et à légitimer les pratiques adéquates ; le dirigeant administratif s'engage à assouplir les règlements et les structures ; le gestionnaire public

s'engage à livrer des services publics de qualité, à coût maîtrisé et selon une démarche de gestion rigoureuse et systématisée. La responsabilité de chacun des agents publics est mieux cernée et une plus grande transparence dans la gestion des deniers publics vise à faciliter le travail des uns et des autres. Enfin, les parlementaires (Commission de la fonction publique) et les organismes indépendants (Vérificateur général et Protectrice du citoyen) veillent au respect des engagements pris envers la population et les entreprises, à l'utilisation optimale des ressources accessibles et à la conformité aux pratiques et règles administratives prédéfinies.

Au plan opérationnel, la création des premières UAS, sur une base volontaire, à partir de 1995, est venue concrétiser l'idée selon laquelle la modernisation de la bureaucratie québécoise passe par la façon dont l'État québécois doit gérer l'intervention publique. Le modèle organisationnel bureaucratique ayant montré de sérieuses limites – du moins dans le cas de certaines unités administratives et organismes publics qui produisent et/ou livrent directement des services aux citoyens – l'exploration et l'expérimentation d'autres formes organisationnelles et de gestion sont devenues une nécessité vitale pour le « modèle québécois ».

Au fil de la démarche expérimentale qui a duré de 1995 à 2000 et avec l'entrée en vigueur de la LAP en mai 2000, la dynamique créée par l'élaboration des déclarations de service aux citoyens, des conventions de performance et d'imputabilité, des ententes de gestion, des plans stratégiques, des plans annuels de gestion, des plans de contingence et de gestion de risques et des rapports annuels de gestion n'a cessé de transformer les ministères et organismes publics québécois qui gèrent aujourd'hui par résultats. D'aucuns voient dans la dynamique insufflée par la mise en œuvre de la GPR dans certaines unités administratives l'avènement d'une nouvelle façon de faire et de penser qui présente maints avantages sur les plans organisationnel, opérationnel et stratégique. Pour d'autres, les incertitudes que la GPR fait planer sur l'ensemble de l'appareil public québécois sont considérables.

<sup>5</sup> Inspiré de l'option britannique des agences d'exécution, mais privilégiant le mode d'organisation et de gestion comme pivot de réforme (Deschênes, 1996).

Nous présentons ci-dessous quelques-unes des réalités vécues par les uns et les autres.

### **La réforme entre réalisations prometteuses et incertitudes paralysantes**

À l'égal de toute innovation organisationnelle de grande envergure, la GPR a sa face promesses et sa face incertitudes, cette dernière invitant parfois à l'inertie. Autrement dit, d'un côté, la notion même de résultats procure à l'État et aux agents publics des avantages et des potentialités à court et à moyen terme. D'un autre côté, il y a des difficultés liées à la profondeur de la démarche et à la perplexité qui émane d'interrogations empreintes de dangers qui guetteraient les intérêts des acteurs de la sphère publique.

Pour ce qui est des avantages et des potentialités que l'institutionnalisation de la GPR procure aux ministères et organismes publics québécois, en voici quelques-uns<sup>6</sup>:

#### **• La nécessité d'aligner stratégie et opérations.**

Comme dans le cas de l'Office de la protection du consommateur (OPC) au lendemain de la publication du rapport du Vérificateur général du Québec (2000-2001 et 2003-2004), la nécessité d'articuler plan stratégique et plan de gestion est dictée par des ratés constatés dans les opérations quotidiennes. Le constat établi par le VG, notamment concernant les services téléphoniques de l'OPC et la visite de suivi qu'il a effectué deux années plus tard, ont permis aux gestionnaires et aux employés de l'OPC de prendre conscience de la nécessité d'une réorganisation du travail qui tienne compte de leur déclaration de service aux citoyens, des ressources dont ils disposent et de l'évolution générale du créneau qu'ils occupent. Il ne s'agit plus d'une simple rédaction de rapports officiels « préformatés » et déconnectés de la réalité organisationnelle des ministères et organismes publics. L'exercice stratégique qu'institutionnalise la LAP est soumis à un mécanisme de reddition de comptes et d'imputabilité qui assure le contrôle et le suivi de l'atteinte des résultats. L'expertise et la responsabilité des gestionnaires publics étant institu-

tionnellement reconnues, leurs opinions et leurs jugements devraient contribuer à l'émergence d'une vision stratégique et à la mise en œuvre d'une stratégie assurant le bon fonctionnement et le développement de leurs organisations. Ainsi, l'élaboration du plan stratégique du ministère ou de l'organisme public se fait sur la base d'objectifs réalistes et tient compte des ressources accessibles et des ajustements administratifs possibles.

#### **• Une sensibilité au dialogue et à la négociation.**

Que ce soit le cas du Centre de perception fiscale de Revenu Québec (CPF), de Forêt Québec, de la Régie des rentes (RRQ) ou du Centre de conservation du Québec, les directives, notes de service et autres formes de « décisions d'en haut » se font de plus en plus rares. En revanche, les rencontres entre gestionnaires sont de plus en plus fréquentes. En effet, la déclinaison des engagements conclus entre ministres, sous-ministres, dirigeants d'organismes et/ou représentants du Conseil du trésor, au niveau organisationnel, se fait à travers la négociation. C'est au cours de l'élaboration des plans que dirigeants et gestionnaires réalisent l'importance de se fixer des objectifs réalistes. C'est aussi durant cette phase qu'ils réalisent le poids des contraintes liées aux ressources accessibles et des allègements qu'il faut obtenir pour y arriver. Pratiquement, les différents plans exigés par la LAP sont souvent utilisés comme un outil de négociation pour obtenir les ressources dont ils ont besoin.

#### **• Une collaboration intra et inter-organisationnelle entre les gestionnaires publics.**

L'autonomie accordée aux gestionnaires publics qui se sont portés volontaires pour expérimenter la gestion axée sur les résultats a renforcé la collaboration entre gestionnaires à tous les niveaux organisationnels. L'utilisation des tableaux de bord de gestion (TBG) afin de suivre et de mesurer l'atteinte des résultats, formulés en termes d'amélioration des services fournis à la population et d'indicateurs de gestion interne, a rendu nécessaire cette collaboration plus étroite. Elle prend parfois la forme d'un partage d'information, voire d'autres ressources pour répondre à des difficultés opérationnelles particulières ou pour

<sup>6</sup> Nous remercions M<sup>me</sup> Valérie Martin pour sa précieuse contribution à notre recherche.

chercher des solutions à des problèmes similaires. Pensons aux différents protocoles d'échange d'information développés par la Régie de l'assurance maladie et la Société de l'assurance automobile du Québec. Prenons aussi comme exemple la création de forums virtuels par des organismes publics et des unités administratives pour répondre aux besoins exprimés par leurs gestionnaires, répartis à travers tout le Québec, d'échanger plus facilement entre eux. La collaboration entre les gestionnaires est devenue une nécessité pour faire face à la complexité des situations rencontrées dans un contexte de rareté des ressources.

• **Une plus grande sensibilité à la mesure et à l'amélioration continue des services.** La clarification des responsabilités et des engagements pris par les différents intervenants vis-à-vis d'un résultat donné et leur visualisation (tableau de bord de gestion, rapports périodiques de gestion, etc.) a amené les gestionnaires à développer une plus grande sensibilité (*responsiveness*) à la notion de performance. Du traditionnel « non mesurable » qui caractérisait jadis les réponses typiques fournies par des intervenants publics, certains gestionnaires ont développé une plus grande ouverture à la notion de mesure et d'amélioration continue du service. C'est le cas de cet organisme public qui a convenu avec chacun de ses bureaux régionaux des résultats à atteindre. Les gestionnaires des bureaux qui n'ont pas réussi à honorer leur engagement se sont mis à s'interroger sur la performance de leurs pratiques en les comparant à celles des bureaux ayant réussi. De cette préoccupation, un projet d'étalonnage (*benchmarking*) est né au sein de cet organisme public. Le développement d'un système de mesure conventionnel et sa légitimation par le biais d'ententes internes et externes assurent une plus grande transparence des résultats et une amélioration au niveau de la performance.

En ce qui concerne les incertitudes que fait planer l'institutionnalisation de la GPR sur l'ensemble de l'appareil public québécois, nous avons cerné les suivantes :

• **Une surcharge administrative considérable pour peu de retombées perceptibles.** L'efficacité de la GPR et, par conséquent, l'efficacité de la démarche de modernisation de la gestion publique, dépendent

du respect mutuel des engagements pris par les représentants de l'administration centrale et des dirigeants d'organismes publics et d'unités administratives. Si les efforts consentis par les gestionnaires et leurs équipes sur le terrain, notamment sur les plans de la gestion et de la prestation de services, continuent à se heurter aux rigidités des ministères et des organismes centraux, c'est toute la démarche qui risque de perdre sa crédibilité. Concrètement, la lourdeur des processus menant à la production des documents officiels requis (déclaration de service aux citoyens et différents plans stratégiques et annuels de gestion des dépenses) et l'ambiguïté qui entoure encore les mécanismes de reddition de comptes semblent être, pour beaucoup d'intervenants, à l'origine d'un sentiment d'inefficacité et de « peine perdue ». Certains gestionnaires dirigeants d'agence et d'UAS voient encore, à tort ou à raison, dans le processus menant à la production desdits documents officiels, une perte de temps qui ne sert ni plus ni moins qu'à contrôler davantage leurs activités de gestion. À long terme, ce sentiment de désabusement mènera au scepticisme et au cynisme non seulement des gestionnaires publics (Rouillard, 2003), mais aussi des employés de première ligne.

• **Le syndrome des « autres logiques ».** Une fois les plans stratégiques et d'action explicités et les conventions et ententes conclues, il devient difficile de distinguer et d'intégrer la part des logiques émergentes et celles qualifiées habituellement (avec ironie) de « autres logiques ». Rappelons que ces dernières discréditent le plus souvent toute l'organisation et démotivent son personnel. Pour illustration, on citera un programme très coûteux reconduit dans un ministère malgré des résultats démontrant son inefficacité. La pression des groupes d'intérêts et des bénéficiaires de ce programme n'est pas l'unique raison pour laquelle il a été reconduit. Des logiques diverses ont émergé en cours d'exercice et ont fini par affecter les décisions de toute l'organisation sans que les dirigeants de cette dernière n'aient pu les intégrer dans leur engagement institutionnel. De telles décisions ont certes un effet démotivant pour le personnel. Employés et gestionnaires intermédiaires finissent par s'interroger sur la crédibilité de la démarche les menant à investir des efforts considérables pour définir des cibles de résultats et prévoir des

effets et des impacts qui ne seront finalement pas pris en considération par les hauts dirigeants.

• **Une pseudo-participation.** Les concertations menées dans le cadre de l'élaboration des plans stratégiques ne sont pas toutes empreintes de crédibilité et de rigueur aux yeux des gestionnaires publics et des représentants de l'administration centrale. Il n'est pas rare de constater que dans tel ou tel ministère ou organisme public, des gestionnaires intermédiaires utilisent des forums servant à la concertation pour mettre de l'avant leurs préoccupations quotidiennes et leurs désaccords par rapport à d'autres facettes de l'organisation. Aux yeux des décideurs, ce genre de pratiques rend plus long et plus coûteux le processus d'élaboration des plans. Les gestionnaires intermédiaires, quant à eux, ne voient dans la concertation qu'une pseudo-participation sans réel pouvoir de suggestion. Ainsi, c'est toute la démarche qui se trouve discréditée.

• **Une nouvelle dualité opération/soutien.** En théorie, la GPR devrait valoriser toutes les activités de l'organisation performante. Dans la réalité, une dualité entre unités opérationnelles et unités de soutien s'est imposée, tout comme dans le modèle bureaucratique, mais avec moins de hiérarchisation. Cela est plus visible au sein des organisations dont l'activité principale est la production de services directs aux citoyens. Une logique fournisseur-client commence à s'installer entre les unités opérationnelles et les unités de soutien. Ces dernières sont par ailleurs confrontées aux exigences d'une administration centrale qui n'a pas encore tout à fait changé ses règles ni sa structure de fonctionnement. Les cadres fournissant des activités de support vivent des tensions croissantes qui risquent, par la suite, de devenir source d'inefficacité et de non-efficience.

• **Des structures difficiles à adapter.** En théorie toujours, ce sont les stratégies et la nature des activités qui dictent aux dirigeants la façon dont l'organisation doit être structurée. En pratique, les activités de planification et les mécanismes de reddition de comptes ont clairement démontré que certains ministères et organismes publics assujettis à la LAP continuent à éprouver des difficultés à se restructurer en tenant compte des activités et des résultats attendus. Des intérêts divers, y compris personnels et politiques,

auraient interféré avec ceux des gestionnaires pour décider des structures à adopter.

• **Des assouplissements et des allègements critiques.** Tel que nous l'avons démontré précédemment dans notre article, la GPR requiert l'autonomie de gestion et l'octroi d'allègements réglementaires en contrepartie d'une plus grande transparence et d'une responsabilité partagée. Toutefois, il arrive que les représentants des ministères et des organismes centraux (Conseil du trésor et Conseil exécutif) estiment que le plafond a été atteint en matière d'allègements réglementaires accordés à certains ministères et organismes. C'est le cas de plusieurs agences et unités autonomes de service qui ont accepté la règle du jeu, mais éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir des marges de manœuvre suffisantes. Force est de constater que malgré la signature d'une convention de performance et d'imputabilité et/ou d'une entente de gestion, le traitement différencié des organisations publiques pousse encore les représentants de l'administration centrale à s'interroger sur cette pratique. Il y a aussi la crainte justifiée des abus de la part des dirigeants et des gestionnaires intermédiaires.

## ■ EN GUISE DE CONCLUSION

En France comme au Québec, la transition des ministères et des organismes publics vers la GPR requiert à la fois une double mutation politico-institutionnelle et managériale. En effet, l'institutionnalisation de la GPR questionne des valeurs et des pratiques soutenant l'évolution des systèmes de gouvernance des pays de l'OCDE. La GPR accompagne le passage de l'ère des grandes structures tayloriennes de la production de masse à celles des architectures modulaires d'organisations basées sur la société de l'information et du savoir et capables d'évoluer en fonction de la complexité des politiques publiques. (Rochet, 2005; Mazouz et Tremblay, 2005).

Cette dynamique de transformation voit nécessairement alterner les débats passionnants sur le projet de société, les structures de l'État et la portée de son action, puis ceux sur la qualité des services aux citoyens, la maîtrise des coûts et l'imputabilité des agents publics. Cette double mutation se reflète dans les ajustements des structures, de l'organisation du travail et de la culture administrative et devrait

doter les ministères et les organismes publics d'une vraie capacité à produire des résultats. Ce faisant, l'expérimentation, l'apprentissage organisationnel et la poursuite de la maîtrise des technologies de l'information permettront de bâtir des architectures organisationnelles et informationnelles. Celles-ci permettront à leur tour la construction des indicateurs et des systèmes de pilotage stratégique. L'ensemble donnera aux gestionnaires publics toute la latitude dont ils auront besoin pour accomplir leur mandat de gestion.

L'analyse comparée de la dynamique des réformes au Québec et en France permet de dégager des concordances dans ce processus de transformation. Dans un pays jeune dont la structure administrative est récente comme dans un pays aux traditions juridiques et institutionnelles séculaires, on voit se dessiner une dynamique de ruptures et de continuités : ruptures pour affronter les enjeux de l'évolution et le processus de destruction créatrice des cycles technologiques et continuité, car aucune réforme ne se fait selon des règles universelles, mais s'adapte au contraire au contexte et tient compte de « la dépendance de sentier » (path dependency) des histoires institutionnelles et des cultures organisationnelles.

Notre analyse et notre pratique de la réforme dans des contextes différenciés nous conduisent à être critiques face aux tentations d'organisations internationales comme l'OCDE à émettre des règles universelles de « bonne gouvernance » basées sur des catalogues de « bonnes pratiques ». L'analyse comparée des dynamiques de transformation de l'État et des administrations publiques dans les pays développés ne doit pas avoir pour objectif de définir de manière positiviste des règles universellement valables, mais au contraire d'en dégager les différences face à des enjeux identiques.

Ce sont ces différences qui sont, sur un plan stratégique, à la base de la construction d'avantages comparatifs institutionnels et, sur un plan pratique,

une condition de réussite des réformes. Il est paradoxal, entre autres, de constater que le terme de « gouvernance » qui est devenu aujourd'hui le parangon, sinon la langue de bois, du discours politique et un facteur de rejet des réformes de la part des fonctionnaires irrités par un discours uniformisant et « mondialisateur », est en fait un vieux mot français du XIII<sup>e</sup> siècle désignant la bonne gestion des bailliages (Moreau Desforges, 2003, p. 6).

Il est nécessaire ici de rappeler quelques principes théoriques des dynamiques de transformation dans les périodes de rupture : elles ne sont pas le résultat d'un « grand soir » tel que le suggère l'emploi abusif du terme de révolution – révolution technologique, révolution managériale... – issu d'une conception hégélienne où quelque esprit supérieur pense une nouvelle organisation rationnelle du monde, mais le résultat d'une surimposition de causes et de micro-transformations qui conduisent à une transformation globale du système.

De tels processus sont à la fois déterministes dans leurs grandes régularités et leurs grands principes, mais fondamentalement stochastiques dans leurs mises en œuvre. La capacité à comprendre sa culture institutionnelle et à s'inscrire dans son histoire nationale, à jouer des circonstances et à stimuler l'apprentissage organisationnel au quotidien est un facteur clé de réussite sur un plan pratique et le fondement d'une stratégie de construction de nouveaux avantages comparatifs entre les nations dans le contexte de la III<sup>e</sup> révolution industrielle qui voit, comme lors des révolutions industrielles précédentes, les cartes se redistribuer entre les nations.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arthuis, J. (2005). Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF, Sénat, Paris.
- Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? *Public Administration Review*, vol. 65, n° 5, pp. 588-606.
- Carroll, B. W. (2003). Some Obstacles to Measuring Results, *Optimum, the Journal of Public Sector Management*, vol. 30, n° 1, pp.41-47.
- Clark, D., *Modernizing Quebec's Public Services: An Evaluation*, Southampton, England, 2002.
- Côté, L. (2002). « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », dans *Coup d'œil*, vol. 8, n° 1, L'Observatoire de l'administration publique.
- Côté, L. (2003). « De l'État minimal à l'État subsidiaire: l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n°1, L'Observatoire de l'administration publique.
- Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État (DIRE), 2002, « le contrôle de gestion dans les administrations de l'État: éléments d'une méthodologie », *La Documentation Française*, Paris.
- Deschênes, J. C. (1996). « Les agences britanniques, sources d'inspiration des modernisations administratives » *Choix: IRPP*, vol. 2, n° 3, février, pp.1-36.
- Durant, R. (1999). The Political Economy of Results Management in the "Neo-Administrative State", *American Review of Public Administration*, vol. 29 n° 4, pp. 307-331.
- English, J., E. Lindquist (1998). *Performance Management Linking Results to Public Debate*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto.
- Fouchet, R. (1999). « Performance, service et nouvelles approches managériales », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 17 n° 2, juin, pp. 35-49.
- GAO, (1995). *Managing for Results: Critical Actions for Measuring Performance and Results Act (GAO/GGD/96-187)* Washington, DC: United States General Accounting Office.
- GAO, (1996) *Managing for Results: Achieving GPRA'S Objectives Requires Strong Congressional Role (Testimony)*. GAO/T-GGD/96-19). Washington, DC: United States General Accounting Office.
- Guthrie, J. Olson, O., C. Humphrey (1999). « Debating Developments in New Public Financial Management: the Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward » *Financial Accountability and Management*, vol. 15, n° 3/4, pp. 209-228.
- Joanis, M., C. Montmarquette (2004) *La réduction de la dette: un défi prioritaire pour le Québec*, CIRANO, p. 3.
- Johnsen, A. (2005) What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money & Management*, January, pp. 9-17.
- Jones, L. R., D. F. Kettl (2003). « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4 Issue 1, pp.1-19.
- Jorjani, H. (1998) Demystifying Results-Based Performance Measurement, *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 13, n° 1, pp. 61-95.
- Kernaghan, K. (1994). « The Emerging Public Service Culture: Value, Ethics and Reforms » in *Canadian Public Administration*, 37, Winter.
- Kimm, V.J. (1995). GPRA: Early Implementation. *Public Manager*, vol. 24 n° 4, pp. 15-18.
- Kravchuk, R.S., R.W. Schack, (1996) Designing Effective Performance-Measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993, *Public Administration Review*, vol. 56, n° 4, pp. 348-358.
- Lafay, G. (2005). *L'épopée de l'Europe va-t-elle se poursuivre ?* Economica, Paris.
- Leclerc, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique*, Presses de l'Université du Québec.
- Lindquist, E. (1998). *Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates*, In *How Ottawa Spends 1998-1999*, ed. Leslie A. Pal, Toronto: Oxford University Press.
- Long, E., A.L. Franklin. (2004). The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation. *Public Administration Review*, vol. 64, n°3, pp. 309-319.

- Maltais, D., B. Mazouz (2004). À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences. *Revue Internationale de Gestion*, vol. 29 n° 3, septembre, pp. 82-92.
- Mazouz, B. (2001). « Le management public à l'ère de la modernisation de l'administration : les défis de la mise en œuvre » dans *Sources ENAP*, mars-avril, pp. 3-5.
- Mazouz, B. (2003). « La gouvernance contractuelle. Côté cour, côté jardin du renouveau administratif québécois », dans *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, juin, pp.8-13, L'Observatoire de l'administration publique.
- MAZOUZ, B., B. Tremblay (2005). Toward a Post-Bureaucratic Model of Governance: How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration, *Public Administration Review*, (accepted for publication in march 2005 and is under impression).
- McHugh, M. (1997). Trouble in Paradise. Disintegrated Strategic Change within a Government Agency. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, n° 6, pp. 433-443.
- Montpetit, E., C. Rouillard (2001). « La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois » *Globe : revue internationale d'études québécoises*, vol. 4, n° 1, pp. 79-98.
- Moreau Deforges, Ph. (2003). La gouvernance. Collection *Que sais-je*, PUF, 127p.
- OCDE, (2003): « From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification » in OECD Countries in *OECD Observer*, juin, pp. 1-7.
- Olsen, J. P. et Peters G. (1996): « *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies* » Oslo: Scandinavian University Press.
- Paquet, R. (2001). « Les particularités de la réorganisation du travail dans le secteur public » dans Charih et Landry, *Enjeux de l'administration publique*, ENAP, Québec.
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-83*, London, Allen and Unwin.
- Pollitt, C., Bouckaert G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rochet, C. (2002). *Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'État*, La Documentation Française, Paris.
- Rochet, C. (2003). *Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats*, Éditeur Village Mondial, Paris.
- Rochet, C. (2005). *L'innovation, une affaire d'État ? Piloter la réforme face à la III<sup>ème</sup> révolution industrielle*. Thèse de doctorat, Université de Versailles à Saint-Quentin-En-Yvelines, <http://claudio-rochet.com>
- Rouillard, L. (2002). « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois : quatre exemples d'innovations financières ». *Administration publique du Canada*. 45[1], pp. 52-69.
- Rouillard, C. (2003). Du Cynisme au désabusement organisationnel. Le nouveau management public en tant que facteur de confusion. *Choix*, vol. 9, n° 6, août.
- Roy, P. R., P. Giard, (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, juin, L'Observatoire de l'administration publique.
- Secrétariat du Conseil du Trésor (1999). « *Pour de meilleurs services aux citoyens* », l'énoncé de politique, gouvernement du Québec.
- Schick, A. (1998) Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1 (February 1998), pp. 123-31.
- Stevens, A. (1990). « Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service » *Revue française d'administration publique*, n° 55, juillet-septembre, pp. 485-495.
- Stewart, J., P. Kringas (2005). Change Management – Strategy and Value in Six Agencies from the Australian Public Service, *Public Management Review*, vol. 63, n° 6, pp. 675-688.
- Trosa, S. (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, Paris.

# Repères et Références

Télescope a choisi pour ce numéro consacré à la gestion par résultats des articles et des ouvrages à lire utilement.

## ■ DES ARTICLES

### La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et la modernisation de la gestion publique en France

Mémoire présenté par **Abdelmajid Aluis** (2004)  
Langue : français  
À consulter : <http://www.ena.fr/ena.php?ld=006003014002&Retour=006003014&profil=>

La thèse principale de ce mémoire est le caractère indissociable du nouveau mode de gestion budgétaire qu'introduit la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 avec une modernisation plus soutenue des administrations. Au-delà de réorienter une gestion budgétaire axée sur les moyens vers une gestion axée sur la performance, la LOLF implique une transformation du mode de fonctionnement des administrations. Pour soutenir cette thèse, certaines notions sont mises en parallèle, contrôle de gestion et gestion par résultats, contractualisation et plus grande liberté accordée aux gestionnaires, etc.

### Series on Outcome Management for Nonprofit Organization

Accessible dans le site **The Urban Institute** (2003)  
Langue : anglais  
À consulter : [http://www.urban.org/uploaded/PDF/310776\\_keysteps.pdf](http://www.urban.org/uploaded/PDF/310776_keysteps.pdf)

Cet article est le premier d'une série portant sur la gestion par résultats dans les organisations à but non lucratif. Il offre une vue d'ensemble du processus. Il nous présente également les principales étapes de sa mise en place.

### Témoignages d'expériences étrangères

Conférence organisée par **l'École nationale d'administration** (Paris – 2004)  
Langue : français  
À consulter : <http://www.ena.fr/ena.php?ld=007003004003&Retour=007003004&profil=>

Lors de cette conférence, Jacques Bourgault, professeur titulaire à l'Université du Québec et professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec et Elke Löffler, Chief Executive Officer of Governance International au Royaume-Uni, nous présentent un historique des politiques suivies au Québec et en Grande-Bretagne dans le domaine de la gestion par résultats et les différents écueils rencontrés lors de leur mise en application. Gilles Carrez, rapporteur de la Commission des finances à l'Assemblée nationale, expose la situation française.

### L'appréhension et la mesure de l'intensité du travail en entreprise

Par **Giusto Barisi** (2000)  
Langue : français  
À consulter : <http://www.ires-fr.org/files/publications/revue/r34/articles/r346.pdf>

Cet article s'intéresse à un aspect relativement peu étudié : la mesure de l'intensité du travail en entreprise. Trois types de processus sont analysés, une chaîne de découpe de la viande, une unité de soins intensifs d'un hôpital et les guichets d'une entreprise de services. À la vue des résultats, le problème des indicateurs utilisés pour l'introduction de la gestion par objectifs est soulevé.

### Practice of Outcome-Based Road Administration

Par **Kinji Hasegawa, Tamura Hisashi et Waka Matsuda** (2004)  
Langue : anglais  
À consulter : <http://www.nilim.go.jp/english/report/annual2004/p066-067.pdf>

En référence au mode de gestion adopté par la Grande-Bretagne et les États-Unis pour les administrations responsables des infrastructures routières, les trois auteurs s'intéressent à l'avancement et aux carences du plan de réforme initié au Japon en mars 2003 (The 2003 Performance Plan for Road Administration). Une attention toute particulière est portée aux outils d'évaluation des résultats.

### Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society

Par **Peter Saner et Raymond Gouda** (2004)  
Langue : anglais  
À consulter : <http://www.clad.org.ve>

Le New Public Management (NPM) vise à augmenter l'efficacité et l'efficacités des administrations traditionnelles grâce à une gestion plus transparente et axée vers les résultats. Dans certains pays tels que la Suisse et les Pays-Bas, l'application du NPM ne s'est pas faite sans difficultés, voire a connu, au moins au début, un rejet. À la lumière des expériences menées dans ces deux pays, les auteurs proposent des concepts permettant un redémarrage des réformes lorsque la situation est bloquée.

### **Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto**

Par **Eduardo Zapico Goñi** (2004)

Langue: espagnol

À consulter: <http://www.clad.org.ve>

L'auteur insiste sur la nécessaire adaptation des outils d'évaluation à la culture et à l'environnement des organisations. Selon lui, elle permet de limiter les résistances à l'implantation d'un système d'évaluation et de gestion par résultats. Pour que la gestion par résultats devienne pérenne, il est indispensable qu'elle soit adaptée, par la concertation et l'innovation, au milieu.

### **Managing for Results in an Impossible Job: Solution or Symbol?**

Par **D. P. Moynihan**, *International Journal of Public Administration*, vol. 28, n° 3/4, 2005, p. 213-231

Langue: anglais

À consulter en version électronique par META-PRESS

Ces dernières années, la gestion par résultats est apparue comme une caractéristique essentielle de la gestion publique. Le présent article tente de cerner les principaux effets de ce type de gestion, défini dans la littérature comme une « tâche ardue ».

### **A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management**

Par **J.E. Swiss**, *Public Administration Review*, vol. 65, n° 5, sept/oct 2005, p. 592-602

Langue: anglais

À consulter par la banque de données ABI/INFORM GLOBAL

La gestion par résultats, implantée par plusieurs gouvernements, n'a pas toujours produit les effets escomptés. Le présent article analyse les raisons de ces échecs et suggère que des incitatifs insuffisants constituent un des points faibles de ce type de gestion.

## ■ DES OUVRAGES

### **Le guide de la gestion par programmes: vers une culture du résultat**

Par **Sylvie Trosa** (2002)

Langue: français

Éditeur: Éditions d'Organisation

Cet ouvrage se veut une analyse approfondie de la Loi organique sur les lois de finances (LOLF), votée en 2001, qui introduit une gestion par programmes dans l'administration française. On y trouve des exemples pratiques d'application qui permettent de se faire une idée plus précise des nouvelles méthodes de gestion introduites par la LOLF. L'auteur mentionne également les principaux facteurs de succès et, à l'inverse, les raisons pouvant mener à un échec.

### **Manager par les objectifs, les techniques essentielles du management: fixer les objectifs, apprécier les résultats**

Par **Gisèle Commarmond et Alain Exiga** (2004)

Langue: français

Éditeur: Dunod

L'atteinte, la pérennisation et l'amélioration des objectifs dépendent pour l'essentiel des méthodes employées pour mobiliser les équipes. À travers l'analyse d'exemples précis, les auteurs nous font découvrir ces méthodes. Cette nouvelle édition (nouvelle présentation) s'enrichit de nouveaux outils pour formuler des objectifs, faire participer les équipes à leur définition et mener efficacement les entretiens de contrat de résultats.

### **Gérer autrement l'administration publique: la gestion par résultats**

Par **Jean Leclerc** (2001)

Langue: français

Éditeur: Presses de l'Université du Québec

Les réformes gouvernementales confrontent les administrateurs publics à des normes de plus en plus exigeantes en termes de qualité des services rendus aux citoyens, de transparence, d'imputabilité, de reddition de comptes et d'obligation de gérer par résultats. Débutant par un historique des politiques de modernisation administrative suivies dans le monde, l'objet principal de cet ouvrage est de proposer un guide méthodologique permettant la mise en place de la gestion par résultats (GPR).

### **Performance Management in Healthcare**

Par **Jan Walburg et Helen Bevan** (2004)

Langue: anglais

Éditeur: Routledge

Cet ouvrage explore les fondements théorique et philosophique du management par objectifs tout en portant une attention particulière aux aspects pratiques qui y sont associés. Les auteurs tentent de déterminer les conditions nécessaires et les principales étapes de l'implantation de la gestion par résultats qui permettent la réalisation des objectifs et préservent la « santé » de l'organisation. Pour illustrer leurs propos, ils présentent des exemples de situations analysés à l'aide des principaux concepts théoriques.

# Comment **lier innovation** dans les organisations et dans les institutions ? Le cas de la LOLF<sup>1</sup> en France

Par **Claude Rochet**, professeur à l'Institut de management public et gouvernance territoriale, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III • [claude.rochet@wanadoo.fr](mailto:claude.rochet@wanadoo.fr)

La transition vers un pilotage par les résultats requiert une double transformation : au niveau institutionnel, pour définir de nouvelles règles du jeu (le GPRA aux États-Unis, la Loi sur l'administration publique au Québec et la LOLF en France) et au niveau organisationnel pour les implanter. Nous avons soutenu qu'il s'agissait là de deux disciplines différentes (Rochet, 2004) qui faisaient appel à des bases informationnelles, conceptuelles et décisionnelles différentes et que dans le cas de la LOLF française il s'agissait d'atteindre deux cibles avec une seule flèche.

Cela n'est possible qu'à une condition : aligner la première cible, celle de la gestion, sur la seconde cible, la stratégie, qui permet de structurer le système de pilotage. La présente recherche s'est fixée pour objectif d'évaluer les pratiques mobilisées dans l'administration française pour réussir cette transformation à l'occasion de la construction des programmes de la LOLF.

Cet article fait le bilan d'un projet pilote mené entre le ministère de la Recherche et les opérateurs du programme 4 de la mission interministérielle recherche. Ce projet pilote a été amorcé à l'automne 2003 avec six établissements publics de recherche, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le

développement (CIRAD) et le Centre de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF), et ce, avec le soutien méthodologique de la Délégation à la réforme de l'État. Il a eu pour objet la définition du système de pilotage stratégique du programme 4 de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette mission est l'une des plus importantes du budget de l'État par son volume et ses enjeux stratégiques. Elle est aussi des plus critiques pour la conception du nouveau système de pilotage par les résultats du budget de l'État puisqu'elle regroupe 13 programmes de 7 ministères différents. Elle a une importance stratégique du fait des enjeux de la recherche dans la compétitivité de l'économie nationale.

Elle est appelée à remplacer le Budget civil de la recherche et du développement (BCRD), institué formellement par la Loi d'orientation sur la recherche de 1982 qui donnait au ministère de la Recherche un pouvoir de négociation et de coordination des investissements en recherche des ministères. Dans l'ancien système, le BCRD n'était pas voté ; il était un « jaune budgétaire », c'est à dire un document synthétique de compte rendu au Parlement. Dans le système LOLF, il a un périmètre beaucoup plus vaste puisqu'il inclut l'enseignement supérieur (2 programmes), passe de 9,5 à 18,2 milliards d'euros (figure 4), concerne 7 ministères et fait intervenir environ 200 opérateurs publics.

Le budget de la recherche compte parmi les budgets de l'État qui sont mis en œuvre par des opérateurs, un autre cas étant celui du ministère de la Santé. Par opérateurs, on entend les personnes morales de

<sup>1</sup> LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

droit public autonomes agissant pour le compte de l'État, soit les établissements publics administratifs (EPA, avec leurs spécificités que sont les universités et les établissements publics à caractère scientifique et technologique – EPST) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Certains programmes sont « multiopérateurs » comme le programme 1 avec les universités, d'autres « monoopérateurs » comme le programme 3 avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le programme 5 avec le Centre national d'études spatiales (CNES).

À l'automne 2003, les dirigeants des opérateurs du programme 4 ont découvert les premiers projets de maquette de l'organisation de la mission conçus par le ministère de la Recherche. Tel que cela a été constaté par la mission parlementaire (Rochet, 2004), le souci de respecter les structures établies était manifeste, au point que certaines actions étaient simplement des

« copier-coller » d'un programme à l'autre. La cohérence stratégique de l'ensemble n'était pas évidente, alors que la nouvelle organisation budgétaire posait des questions fondamentales comme, par exemple, les liens des organismes avec les tutelles techniques (essentiellement le ministère de l'Agriculture).

Le métier de ces organismes est la recherche finalisée. Plus précisément, leur métier de base reste la recherche fondamentale, mais elle est finalisée par la production de connaissances soit pour les pouvoirs publics, soit pour les filières économiques associées. Un rattachement insidieux aux ministères techniques aurait eu pour but de dévier cette mission de recherche pour répondre à une logique purement réactive, qui aurait été fonction des demandes des ministères techniques. En pratique, il s'agit de savoir ce qui, par exemple, pour l'INRA, est le plus important, du « R » (recherche) ou du « A » (agronomie).

**FIGURE 1 : PROPOSITION DE MAQUETTE DES ACTIONS DU GROUPE DE TRAVAIL**

<b>PROGRAMME</b>	« Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources au Nord et au Sud »
<b>ACTIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherche sur les ressources, les milieux et leur biodiversité</li> <li>• Recherche sur les systèmes socio-économiques associés</li> <li>• Recherche sur les systèmes de production et de transformation associés</li> <li>• Recherche sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être</li> <li>• Recherche pour la sécurité alimentaire, sanitaire et environnementale et la prévention des risques naturels</li> <li>• Diffusion, transfert et valorisation des connaissances scientifiques, des technologies et des compétences</li> <li>• Conception et gestion d'infrastructures partagées pour la recherche et l'appui aux politiques publiques</li> <li>• Moyens généraux (<i>coûts du pilotage et des moyens non encore ventilés</i>)</li> </ul>

Ces organismes étaient déjà liés par un fonctionnement ancien en réseau lié à leur communauté de pratiques. La réussite du nouveau fonctionnement par programme supposait qu'ils puissent rendre

cohérent leur cadre budgétaire et comptable, ce qu'ils avaient anticipé, pour passer d'un budget par nature de dépense à un budget par destination.

C'est un travail de grande ampleur en raison de l'hétérogénéité des statuts, des régimes comptables et des systèmes d'information. Les EPIC ont une gestion comptable qui permet une comptabilité analytique plus évoluée – notamment le calcul des coûts complets – que dans les EPST. La question des coûts complets est sans doute le point technique déterminant pour la mise en œuvre de la LOLF : à défaut de pouvoir imputer les coûts à des actions et à des objectifs, ils tombent dans les charges générales ou dans les fonctions de support et ne sont donc plus rattachés à des finalités. La LOLF est, dès lors, vidée de son sens.

Pour éviter cet écueil, le groupe de travail s'est donné comme discipline de restreindre l'imputation aux fonctions de support des seuls coûts de pilotage du programme. C'est à dire, en pratique, le coût de confection et de gestion du tableau de bord prospectif qui devrait être l'outil de travail du directeur de programme. La proposition était de créer une nouvelle action concernant la gestion des infrastructures

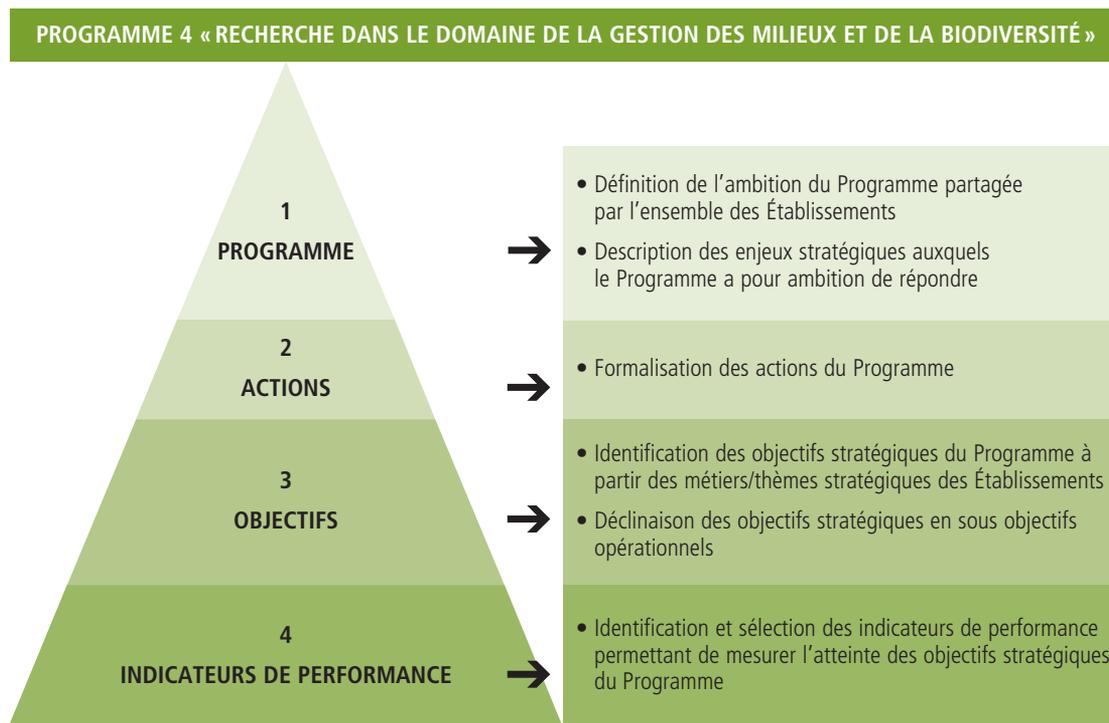
partagées qui peut être finalisée au regard des objectifs. Cette proposition n'a pas été retenue dans l'architecture finale.

D'un point de vue stratégique, l'enjeu principal est que l'organisation par programme ait du sens et ne soit pas la simple addition des activités des opérateurs qui le composent. Le travail entrepris au cours de ce projet pilote a donc été de :

1. Partager une vision – entre les opérateurs et avec le ministère de la Recherche – de la cohérence stratégique du programme 4, en combinant les différentes logiques (budgétaires, managériales et stratégiques) ;
2. Définir des objectifs qui puissent faire le lien entre les enjeux stratégiques du programme et les objectifs opérationnels des opérateurs ;
3. Bâtir un cadre commun de gestion pour créer et gérer des indicateurs.

Ce travail a été mené en quatre étapes (figure 2) :

**FIGURE 2 : LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION DU SYSTÈME DE PILOTAGE DU PROGRAMME**



**■ DONNER DU SENS À LA NOTION DE PROGRAMME**

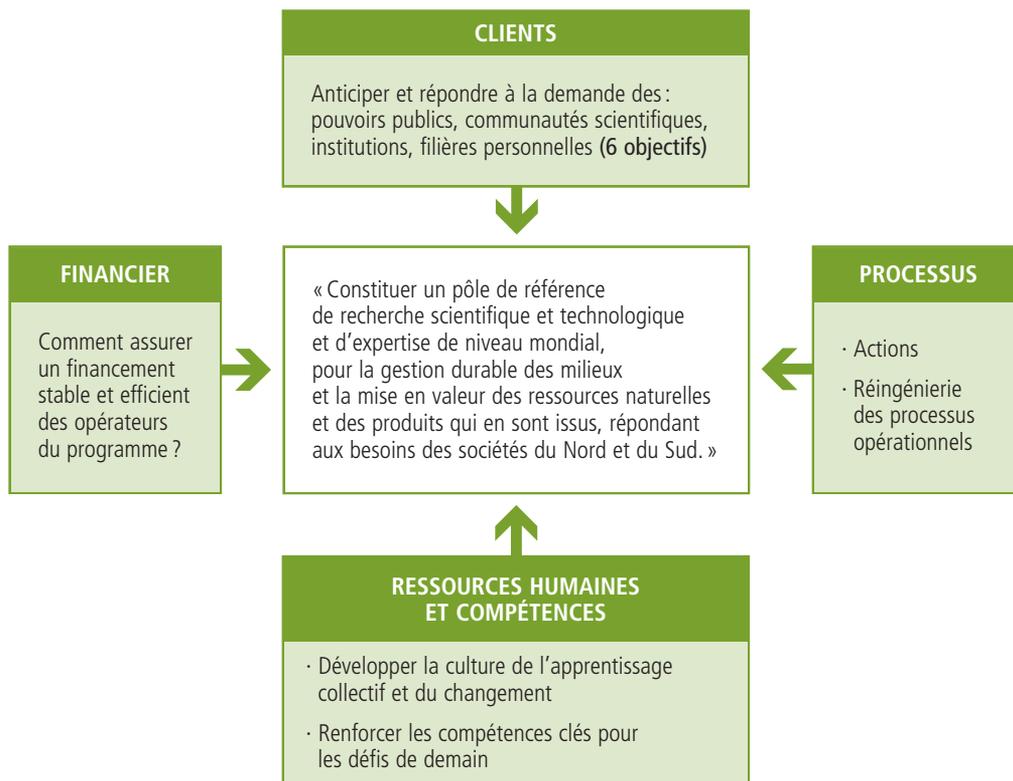
Pour contrer la dérive gestionnaire du processus de construction des programmes, les responsables du projet ont ajouté une étape supplémentaire : la définition de l'ambition et de la vision stratégique du programme (figure 2). Il s'agit de voir à long terme, puis de décliner cette vision en objectifs de performance associés à des indicateurs d'impacts puis ensuite en processus opérationnels et en allocations de ressources. Le modèle de raisonnement et l'outil adoptés ont été le tableau de bord prospectif (TBP) car il permet de lier toutes ces dimensions (figure 3).

Ce faisant, les actions sont clairement différenciées des objectifs. Ceux-ci sont des bénéfices livrables des politiques publiques (figure 6), tandis que les actions représentent les processus qui permettent de les produire (figure 1) et qui font l'objet des allocations de ressources budgétaires. La mécanique du TBP

permet ainsi de faire le lien entre objectifs et actions dans le cadre de l'exercice de fongibilité asymétrique. La démarche adoptée a été très participative du côté des directeurs, sans y associer, dans un premier temps, le ministère de la Recherche, de crainte qu'il n'impose des processus et une rationalité intangibles qui bloquent tout processus de créativité.

C'est donc une démarche ascendante qui part du terrain et de la pratique des opérateurs pour faire émerger les enjeux et les objectifs stratégiques communs. Le ministère de la Recherche, de son propre aveu, subit la pression de la Direction de la réforme budgétaire du ministère de l'Économie et des Finances qui impose, tel que nous l'avons précisé, une démarche à dominante budgétaire. Or, le fait que les délais accordés soient courts ne laisse pas de place pour une telle démarche, au risque d'une incompréhension du nouveau dispositif par les opérateurs.

**FIGURE 3 : TABLEAU DE BORD PROSPECTIF DU PROGRAMME 4**



La préparation de la LOLF n'a pas été ressentie comme une contrainte nouvelle, mais comme une occasion pour franchir une étape dans un processus de réflexion stratégique partagée pour aboutir à la définition d'objectifs associés à des indicateurs de pilotage. Les activités communes des établissements

– qui devront donc se traduire en finalités du programme – sont celles de la recherche finalisée : production de connaissance et de technologie, puis valorisation socio-économique auprès des filières associées ainsi que partage de l'expertise en appui aux politiques publiques.

**FIGURE 4 : LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MIRE), BUDGETS EN EUROS.**

PROGRAMMES	MINISTRE	LFI 2004	PLF 2005
Formations supérieures et recherche universitaire	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8.842.054.716	9.205.618.320
Vie étudiante	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.664.805.368	1.707.338.908
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	3.443.110.840	3.684.531.389
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.069.420.446	1.134.253.578
Recherche spatiale	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.222.999.851	1.201.425.851
Orientation et pilotage de la recherche	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	571.645.435	567.664.970
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Écologie et développement durable	269.566.154	279.431.543
Recherche dans le domaine de l'énergie	Économie, finances et industrie	633.712.242	617.339.530
Recherche industrielle	Économie, finances et industrie	386.864.091	428.135.941
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Équipement	410.054.410	396.436.465
Recherche duale (civile et militaire)	Défense	200.000.000	200.000.000
Recherche culturelle et culture scientifique	Culture et communication	129.377.157	131.679.631
Enseignement supérieur et recherche agricoles	Agriculture	218.322.810	228.159.190
<b>TOTAL</b>		<b>19.061.933.520</b>	<b>19.782.015.316</b>

L'initiative des six directeurs d'établissements a été guidée par trois principes :

- Le souci de dépasser une approche minimaliste de la LOLF, budgétaire et comptable, pour en faire un outil au service d'une politique ;
- Un travail participatif entre les établissements et interactif avec le ministère de la Recherche, aidé par un tiers acteur, le ministère de la Réforme de l'État ;
- Une démarche ascendante qui a émergé de la mise en commun du portefeuille de projets et de contrats existants. De ce travail est apparu la vision stratégique commune qui a été déclinée en objectifs communs.

Ce travail a intégré une étude des pratiques de pilotage stratégique des opérateurs de recherche aux États-Unis et en Angleterre. Un des enseignements a été d'une part la complexité de l'exercice, et d'autre part, la difficulté, voire la non-pertinence de l'utilisation d'indicateurs purement quantitatifs, les anglo-saxons utilisant souvent des indicateurs qualitatifs finaux, mais insistant beaucoup sur la qualité du processus qui va de la recherche à l'économie.

**FIGURE 5 : FORMULATION DE L'AMBITION ET DE LA MISSION DU PROGRAMME 4**

<b>AMBITION</b>	« Constituer un pôle de référence de recherche scientifique et technologique et d'expertise de niveau mondial, pour la gestion durable des milieux et la mise en valeur des ressources naturelles et des produits qui en sont issus, répondant aux besoins des sociétés du Nord et du Sud. »
<b>ENJEUX</b>	<p>Ce programme a pour ambition de répondre aux enjeux stratégiques de recherche suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Connaître, évaluer, gérer et exploiter de manière durable les ressources terrestres et marines</li> <li>• Connaître, préserver et restaurer la qualité des milieux et la biodiversité des écosystèmes</li> <li>• Concevoir, développer et évaluer des systèmes de production durable et de transformation valorisant les ressources naturelles</li> <li>• Connaître les dynamiques des sociétés, des territoires et des espaces marins pour appuyer les politiques publiques au Nord et au Sud</li> <li>• Connaître, prévoir, prévenir et gérer les risques naturels, sanitaires et environnementaux</li> <li>• Contribuer à l'amélioration de la santé des populations du Sud, notamment par la connaissance des grandes endémies et des maladies émergentes</li> <li>• Améliorer les connaissances sur l'alimentation, ses produits et leurs effets sur le bien-être et contribuer à garantir la sécurité alimentaire</li> <li>• Contribuer à la réduction des émissions polluantes et à la sécurité énergétique notamment par le développement d'énergies renouvelables</li> <li>• Concevoir et gérer des observatoires, réseaux de surveillance, infrastructures et bases de données pour la recherche et l'expertise sur les milieux, les ressources naturelles ainsi que les produits et les risques associés</li> </ul>

La formulation de l'ambition et des enjeux (figure 6) n'est pas prévue par le processus de la LOLF. Elle a été l'étape la plus longue, mais cette phase de conceptualisation en amont fonde la cohérence stratégique du programme et permet ensuite la définition d'objectifs communs cohérents et leur déclinaison en indicateurs opérationnels.

La complexité de l'exercice a été de conjuguer le métier fondamental de la recherche – la production de connaissance – qui peut être commun avec le programme dédié à la recherche disciplinaire de la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) avec la spécificité du programme 4, la recherche finalisée : valorisation des filières socio-économiques associées ; appui aux politiques publiques ; aide au développement du Sud par le partenariat.

Une autre discipline que s'est fixée le groupe de travail est de bien distinguer les actions et les objectifs. Les actions sont des sous-ensembles budgétaires, des budgets opérationnels de programme (BOP en langage LOLF) qui, dans la pratique, correspondent aux sous-directions actuelles des ministères. Il est donc important de ne pas tomber dans le travers qui consisterait à définir les objectifs en fonction des

structures. Les actions ont donc été définies comme des activités d'un processus, des blocs de métiers qui devront être, par le biais des indicateurs, au service d'une finalité (figure 1).

Le groupe de travail est finalement parvenu à déterminer cinq objectifs dont les indicateurs ont été globalement définis. Le terme « globalement » est employé parce que pour qu'un indicateur soit opérationnel, il faut définir sa pertinence au regard de l'objectif, son algorithme de calcul, sa valeur cible et la capacité des systèmes d'information à le calculer.

### ■ LES LIMITES D'UN PROCESSUS DE TRAVAIL ASCENDANT : OÙ EST LE PILOTE ?

Cette démarche ascendante a toutefois une limite qui apparaît précisément quand on entame ce travail de définition des indicateurs : les opérateurs ont un champ d'action qui reste restreint à des objectifs de production scientifique et à leur impact immédiat sur leurs partenaires : l'État (pour l'aide à la décision), les filières socio-économiques associées (pour la valorisation de la recherche), voire les citoyens pour l'intégration de la recherche dans le débat public.

FIGURE 6 : OBJECTIFS ET INDICATEURS VALIDÉS DU PROGRAMME 4

OBJECTIFS	INDICATEURS DU PAP
1 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Part des publications de référence internationale des EP du programme dans la production scientifique</li> <li>· Indice de citation à deux ans</li> </ul>
2 Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Efficacité de la politique de valorisation</li> <li>· Efficience de la politique de valorisation</li> <li>· Intensité du partenariat avec les entreprises</li> </ul>
3 Mobiliser les connaissances en appui aux politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>· % ETP annuels consacrés aux expertises, avis et productions de données pour les PP</li> </ul>
4 Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Nombre UR des EP faisant l'objet d'un accord de partenariat</li> <li>· Nombre de copublications et ouvrages scientifiques et techniques rédigés avec les partenaires du Sud</li> </ul>
5 Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Taux de succès au PCRD</li> <li>· Taux de coordination des projets PCRD</li> </ul>

Il n'appartient pas aux opérateurs de définir les grands enjeux de la politique de recherche et son impact sur la compétitivité globale de la nation. On retrouve ici la carence des autorités de tutelle à définir un pilotage stratégique des opérateurs et donc de passer d'une tutelle<sup>2</sup> bureaucratique à une tutelle stratégique.

Beaucoup de ces indicateurs demeurent à ce niveau : les opérateurs n'ont ni la vision stratégique, ni le pouvoir de définir la relation entre leurs *outputs* et les *outcomes* d'une politique publique de la science. La liaison entre *outputs* et *outcomes* reste le point critique de pilotage d'une politique de la science, qui reste, à ce jour, un problème non résolu.

### L'enseignement du cas américain

Les États-Unis ont une antériorité d'expérience dans ce domaine avec la mise en place du Government Performance and Results Act (GPRA), la LOLF américaine, dès 1993. Les autorités ont procédé de manière également expérimentale, par enquête auprès de la mesure de la performance de la R&D dans le secteur privé et par projets pilotes. En 1995, une première table ronde sur le sujet concluait :

**Although the Roundtable stated that the results of a research program' performance can be measured, it cautioned that at the same time, it is important to recognize the complexity of the cause-effect relationship between R&D and its results. It added that this complexity makes it difficult to establish quantifiable measures that consistently measure program performance. It also noted that such measures create a potential for incorrect application, which could lead subsequently to a detrimental effect on scientific endeavours. It warned**

**that quantitative empirical demonstrations of such cause-effect relationships should not be required and are often not even possible<sup>3</sup>.**

Le Government Accountability Office (GAO) stipule de se méfier des indicateurs chiffrés pour mesurer la performance des politiques de soutien à la recherche. Il craint même leur effet pervers par l'orientation à court terme qu'ils pourraient donner à la politique fédérale de recherche. Les indicateurs sont utiles pour mesurer les *outputs*, mais ne révèlent rien sur les *outcomes*.

Une étude complémentaire a été confiée au Committee on Science, Engineering, and Public Policy (COSEPUP) de la National Academy pour « évaluer l'évaluation » de la recherche (figure 8). L'étude conclut que l'indicateur le plus pertinent est le développement du capital humain sur lequel se fixe la connaissance stratégique créée par la recherche. Le groupe de travail recommande que les États-Unis maintiennent un leadership sur tous les domaines de la science sans se soucier des *outcomes*<sup>4</sup>. Le critère ultime de performance est l'impact sur l'ingénierie et l'économie. Il est différent d'un critère purement scientifique puisqu'il repose sur l'évaluation, à partager avec toutes les parties prenantes, des retombées de la recherche sur la performance de la nation.

Les critères proposés par le COSEPUP se résument donc en deux points : 1) être les leaders mondiaux dans tous les domaines de la science, ce qui relève d'un jugement sur la qualité du travail scientifique, et 2) déterminer par analyse comparative les domaines où les États-Unis doivent maintenir un leadership stratégique, ce qui est un jugement politique, et non plus scientifique.

<sup>2</sup> Sous réserve que dans ce cas, le terme « tutelle », qui veut dire « gestion des incapables majeurs », soit toujours approprié.

<sup>3</sup> « Strengths and limitations of research indicators », GAO, 1997.

<sup>4</sup> « *it is impossible to predict the ultimate practical outcomes of scientific research. For example, basic research on electromagnetism in the 19th century led to the development of modern communication in the 20th century; research in quantum physics 5 decades ago, followed by research in solid-state physics, led to the transistor and semiconductor electronics; and studies of unusual enzymes in bacteria led to recombinant-DNA technology and then to the modern biotechnology industry. None of those outcomes was directly expected by those who performed the basic research. Today, COSEPUP would extend that recommendation to include basic research in engineering.* » Evaluating federal Research Programs, National Academy Press, 1999.

En conclusion, le comité retient le leadership stratégique comme critère ultime, en confirmant sa méfiance envers les indicateurs quantitatifs :

**The use of measurements needs to recognize what can and cannot be measured. Misuse of measurement can lead to strongly negative results; for example, measuring basic research on the basis of short-term relevance would be extremely destructive to quality work. Because the evaluation of applied research is directly connected to practical outcomes, whereas the evaluation of basic research is in terms of quality, relevance, and leadership, which ultimately lead to practical outcomes, there might be a tendency to bias an agency's overall research program toward applied research at the expense of basic research. This should be avoided, and a proper balance should be maintained.**

Pour le GAO, c'est la qualité des ressources humaines, le capital humain accumulé, qui doit être évaluée au regard de la mission de l'agence d'assurer, dans son domaine, le leadership stratégique des États-Unis. Ainsi, le système américain ne retient que deux objectifs et deux indicateurs :

- Être les meilleurs dans tous les domaines de la production scientifique, et, si on ne l'est pas, le devenir ;
- Assurer le transfert rapide de la connaissance scientifique vers l'ingénierie pour maintenir la capacité d'innovation de l'industrie américaine sur la frontière technologique.

Le pilotage stratégique de la recherche est donc directement connecté à la politique nationale d'intelligence économique.

**FIGURE 7 : L'ÉVALUATION DES MÉTHODES D'ÉVALUATION DE LA RECHERCHE DANS LE CADRE DU GPRA**

METHODS	PRO	CON
Bibliometric analysis	Quantitative; useful on aggregate basis to evaluate quality for some programs and fields	At best, measures only quantity; not useful across all programs & fields; comparisons across fields or countries difficult; can be artificially influenced
Economic rate of return	Quantitative; shows economic benefits of research	Measures only financial benefits, not social benefits (such as health-quality improvements); time separating research from economic benefit is often long; not useful across all programs and fields
Peer review	Well-understood method and practices; provides evaluation of quality of research and sometimes other factors; already an existing part of most federal-agency programs in evaluating the quality of research projects	Focuses primarily on research quality; other elements are secondary; evaluation usually of research projects, not programs; great variance across agencies; concerns regarding use of "old boy network"; results depend on involvement of high-quality people in process
Case studies	Provides understanding of effects of institutional, organizational, and technical factors influencing research process, so process can be improved; illustrates all types of benefits of research process	Happenstance cases not comparable across programs; focus on cases that might involve many programs or fields making it difficult to assess federal-program benefit
Retrospective analysis	Useful for identifying linkages between federal programs and innovations over long intervals of research investment	Not useful as a short-term evaluation tool because of long interval between research and practical outcomes
Benchmarking	Provides a tool for comparison across programs and countries	Focused on fields, not federal research programs

## La capacité stratégique du ministère de la Recherche

Le processus LOLF montrent que les données et la technologie qui permettront de produire les indicateurs d'impact sont actuellement absentes. C'est la capacité de pilotage stratégique du ministère de la Recherche qui est directement mise en cause sur deux plans : celui des systèmes d'information et celui du pilotage stratégique opérationnel. Dans son rapport d'audit du programme 6, le programme de pilotage de la MIRE, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) conclut que :

**La plupart des indicateurs, tant au niveau du programme que de la mission, ne sont pas disponibles actuellement et, pour une part importante d'entre eux, ne le seront pas pour l'exercice 2006. Et de toute manière aucun de ces indicateurs ne sera, dans l'état actuel des choses, produit par des indicateurs de gestion informatisée. Cette situation montre le retard du système d'information en matière de recherche, retard dont le ministère a pris conscience mais qui ne pourra pas être comblé rapidement. L'amélioration du système d'information passe notamment par :**

- une coordination des ministères impliqués dans la mission, pour permettre une consolidation, autour du programme, d'un certain nombre d'indicateurs ;
- une inscription systématique dans les contrats d'objectifs conclus avec les organismes de recherche de la dimension de construction des systèmes d'information ;
- la fixation d'objectifs clairs aux organismes producteurs de statistiques et d'indicateurs, pour qui la production de données demandées au titre de la LOLF doit devenir une activité structurante : contrat avec l'Observatoire des sciences et techniques (OST), approbation explicite par les responsables de programmes intéressés du programme de travail de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) ;
- le renforcement de la compétence de l'administration centrale en matière de système d'information<sup>5</sup>.

Cette situation résulte d'une absence de doctrine en matière de système d'information. Il n'existe aucune architecture commune des systèmes d'information, aucun format homogène des données, et la gestion est plus centrée sur l'administration et les budgets que sur les enjeux stratégiques. Le problème est accru par la taille de la mission et l'on voit apparaître des indicateurs communs à plusieurs programmes comme, par exemple :

- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international (programmes 1 : « formations supérieures et recherche universitaire », 3 : « recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires », 4 : « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », 5 : « recherche spatiale », 10 : « recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat », 11 : « recherche duale (civile et militaire) », 12 : « recherche culturelle et culture scientifique ») ;
- améliorer la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation de résultats de recherche (programmes 1, 3, 4, 6, 9 : « recherche industrielle », 10) ;
- concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française (programmes 1 et 3).

Or, rien à ce jour n'est prévu pour le pilotage des missions de la LOLF. Ce concept, tel que mentionné précédemment, a été introduit dans le dispositif par un amendement parlementaire pour permettre le droit d'amendement du Parlement qui, sans cela, aurait été prisonnier de l'architecture des programmes présentée par le gouvernement. Le pilotage au sein de la mission – on le voit dans ce cas précis – peut être un puissant levier de réorganisation des ministères autour de leurs missions stratégiques. De ce fait, ce n'est ni une priorité de la DRB, ni des ministères, peu enclins à bouleverser leurs structures dont la réorganisation autour des missions remettrait en cause le périmètre.

<sup>5</sup> Rapport d'audit sur le programme « orientation et pilotage de la recherche » du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, CIAP (Comité Interministériel d'Audit des Programmes), 7 janvier 2005.

En outre, il faut se demander si le ministère de la Recherche a les capacités de pilotage stratégique qui sont des capacités nouvelles que l'on attendait déjà de voir se développer avec la mise en place du BCRD. Dans l'état actuel des choses, la réponse est négative. Parallèlement à ce projet pilote, la Cour des Comptes a audité les organismes concernés. Dans ses conclusions, elle note que :

**le pilotage ministériel n'a pas été à la hauteur des enjeux associés aux domaines d'activité. Dans l'ensemble, les interventions des autorités ministérielles ont paru peu soucieuses d'assurer la cohérence des orientations stratégiques non plus que de veiller à la coopération notamment en matière de coordination des systèmes d'information<sup>6</sup>.**

## ■ LA TENTATIVE DE DÉFINITION DES INDICATEURS

Ce travail de restructuration – voire tout simplement de définition – du système de pilotage apparaît clairement quand on en vient à tester la fonctionnalité des indicateurs (figure 10). Sur cinq indicateurs, le groupe de travail constate qu'il ne peut initialement définir le mode de calcul de deux d'entre eux.

L'indicateur le plus commun aux programmes de recherche, l'index de citation des publications scientifiques, n'est pas opérationnel, car la coopérative d'indicateurs montée entre les établissements publics n'est pas encore terminée. En outre, les indicateurs existants ne concernent que les sciences « dures » pour lesquelles les publications sont classées par citation dans le référentiel SCI (*Science Citation Index*). Il n'existe pas d'indicateurs pour les sciences humaines et sociales, dont on connaît le rôle croissant dans la gestion de l'innovation.

Autre difficulté, la notion de « Sud » n'est pas précisée, car elle est l'héritage des programmes de coopération et d'aide au développement de l'ancienne Union française. De même, comment définir un « partenariat », étant entendu que dans ce cas, il doit profiter unilatéralement au développement du « pays du Sud » partenaire.

Par ailleurs, en l'absence d'un système de mesure du temps alloué aux projets communs aux opérateurs, qui ne sera accessible qu'en temps extracomptable chez ceux, comme les EPST, qui n'ont pas de comptabilité analytique en coûts complets, il n'est pas possible de mesurer le temps consacré à l'aide à la décision publique.

Lorsqu'on entre dans le détail de la faisabilité des indicateurs, l'actualisation des systèmes de gestion de chaque organisme s'impose. En pratique, ce test de faisabilité confirme le diagnostic du CIAP sur le programme 6 : les indicateurs du programme 4 ne seront pas opérationnels avant 2008, au mieux. Si on prend le cas des citations de publications, une fois l'indicateur défini (ce qui devrait être acquis en 2005) et qu'on prévoit un délai moyen de 2 ans pour une publication, auquel il faut ajouter un autre délai de 2 ans pour que l'article soit cité, on ne bénéficiera pas d'indicateurs fiables avant 2010.

---

<sup>6</sup> « Communication sur la recherche dans les domaines de l'agriculture et du développement », Cour des Comptes, non public.

FIGURE 8 : LES INDICATEURS ET LEUR MODE DE CALCUL.

OBJECTIFS	INDICATEURS DU PAP	MODE DE CALCUL	ÉCHÉANCE
1 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part des publications de référence internationale des EP du programme dans la production scientifique</li> <li>Indice de citation à deux ans</li> </ul>	= lien avec le GT MRT, faisabilité technique des indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>CR à faire sur l'état de maturité des indicateurs</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicateur SHS à construire et non disponible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>À construire</li> </ul>
2 Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efficacité de la politique de valorisation</li> <li>Efficience de la politique de valorisation</li> <li>Intensité du partenariat avec les entreprises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nbre brevets, COV, logiciels</li> <li>Licences/brevets et COV</li> <li>Produits des redevances/dépenses externes de dépôt</li> <li>Part des contrats/ressources des EP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pb de la réinitialisation des valeurs cibles des contrats État/EP</li> <li>Valeur cible = <math>\Delta + \dots \%</math>, à partir de l'initialisation de l'existant</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Tous produits conçus pour PP</li> <li>France + Europe + étranger hors Europe</li> <li>UO = ETP/an (220 jours)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiffres à consolider pour le 9/03 pour validation du minimum calculable</li> </ul>
3 Mobiliser les connaissances en appui aux politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>% ETP annuels consacrés aux expertises, avis et productions de données pour les PP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le « Sud » : &lt; 15 000 USD PIB/hab + hors PI - OCDE et hors PECO (voir proposition CIRAD)</li> <li>Le « partenariat » : toute implantation locale avec accord formel avec et. ES &amp; Recherche</li> <li>Base SCI (Cf indicateur 1)</li> </ul>	
4 Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nbre UR des EP faisant l'objet d'un accord de partenariat</li> <li>Nombre de copublications et ouvrages scientifiques et techniques rédigés avec les partenaires du Sud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nbre projets sélectionnés/projets éligibles</li> <li>Nbre projets coordonnés : Nbre total de projets</li> </ul>	
5 Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de succès au PCRD</li> <li>Taux de coordination des projets PCRD</li> </ul>		

Le mode de calcul non maîtrisé apparaît en italique

Ce sont donc en pratique les processus, les systèmes comptables et les systèmes d'information de chaque organisme qu'il faudra réorganiser et aligner sur ces objectifs stratégiques, et concevoir en totalité le système de pilotage central du directeur de programme.

Les indicateurs qui seront déposés au Parlement à l'automne 2005 pour le vote du budget 2006 – le premier budget voté au format LOLF – ne seront donc pas vérifiés et ne pourront être définis que par approximation. Ce qui signifie que le rapport annuel de performance présenté sur l'exécution de ce budget au printemps 2007 sera lui aussi très approximatif.

Ces résultats serviront de base au vote du budget 2008, avec un système de mesure amélioré, mais avec une base de départ incertaine. En poursuivant à ce rythme, on peut envisager de parvenir à des indicateurs fiables pour le budget 2010. Ce délai peut paraître long mais il est en fait raisonnable. Dans le cadre de la mise en place du GPRA de 1993, Les Américains ne sont pas parvenus à calculer des indicateurs avant 1999.

Cela ne fait que souligner le fait que nous sommes engagés dans un processus d'apprentissage et de reconfiguration des structures de l'administration à long terme. Et comme toujours, avec ce type de

processus (Barzelay, 2003), il n'a de chances de succès que 1) si la volonté politique perdure; 2) si la rationalité gestionnaire ne prend pas le pas sur la vision stratégique; et 3) si le processus est géré dans le temps comme un processus d'apprentissage et de

création de nouvelles connaissances managériales qui constituera la véritable intégration par l'administration du nouveau paradigme de la gestion publique appropriée au pilotage des enjeux de la troisième révolution industrielle.

FIGURE 9: L'ÉTAT DE LA CAPACITÉ DE GESTION DES INDICATEURS PAR ORGANISME

MODE DE CALCUL	CIRAD	IFREMER	IRD	CEMAGREF	INRA	BRGM	CONSOLIDÉ
· Judikaël = lien avec le GT MRT, faisabilité technique des indicateurs							· Prévoir consolidation des 7 programmes concernés au niveau MIRES
· Indicateur SHS à construire et non disponible							· Prévoir consolidation des 7 programmes concernés au niveau MIRES
· Nbre brevets, COV, logiciels	OK	OK	Possible	OK	Possible	OK	
· Licences/brevets et COV Produits des redevances / dépenses externes de dépôt	OK si clé définie	OK	OK si clé définie	OK si clé définie	OK si clé définie	Mesurer la valeur incorporée dans les services vendus	· Flux (a) stock (b, c)
· Part des contrats recherche et transfert de SF / ressources des EP en montant facturé annuel	OK	OK	OK	OK	OK	OK	· Unité de compte en euros · Entreprise = toute structure de droit privé
· Tous produits conçus pour PP · France + Europe + étranger hors Europe · UO = ETP/an (220 jours)	OK 2007	OK 2006	OK 2006	OK en extra comptable	OUI 2008	À valider selon le business model du BRGM	· Comptabilité feuille de temps à bâtir
· Le « Sud » : < 15000 USD PIB/hab + hors PI - OCDE et hors PECO · Le « partenariat » : toute implantation locale avec accord formel avec et. ES & Recherche · Base SCI (Cf indicateur 1)	OK	OK (néant)	OK	OK (néant)	OK (néant)	OK	· À revoir après validation des définitions
· Nbre projets sélectionnés / projets éligibles · Nbre projets coordonnés : Nbre total de projets élus	OK	OK	OK	OK	OK	OK	· En flux

Dans l'état actuel, le chantier est immense. Le problème essentiel est la capacité de pilotage stratégique de la recherche par le ministère du même nom. La présentation qu'en fait le rapport parlementaire de Jean-Pierre Door ne peut que susciter l'inquiétude:

**Empêtré dans une gestion au jour le jour, le ministère, dont la structure administrative est moins fournie que celle de nombreux EPST, en oublie sa compétence première, celle de pilote stratégique de la politique de recherche. À tel point que, comme le rapporte l'administrateur général du CEA**

(Centre pour l'énergie atomique), il arrive que des questions pourtant mineures soient directement soumises à l'arbitrage du ministre voire du Premier ministre. La confusion est la plus totale<sup>7</sup>.

### Peut-on piloter par les résultats sans coûts complets ?

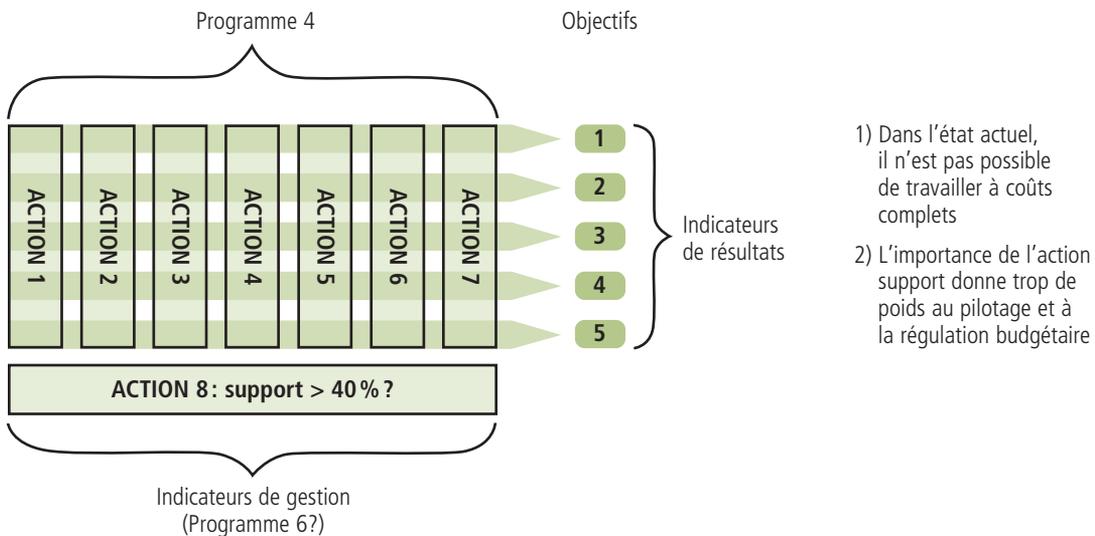
L'hypothèse initiale du groupe de travail était de parvenir à raisonner en coûts complets, donc d'affecter l'ensemble des dépenses budgétaires aux objectifs. La norme est de limiter la charge des fonctions de support à 15% des budgets puisque, par nature, les fonctions de support ne sont rattachées à aucun résultat.

Au début de l'année 2005, le représentant de la direction financière du ministère de la Recherche a déclaré qu'il n'était pas en mesure de respecter cet objectif : l'ensemble du programme 6 est déclaré programme de pilotage de la mission, les fonctions administratives du ministère ne pouvant être ventilées par actions, et c'est donc le déploiement de ce programme qui définira le poids des fonctions de support dans chaque programme et dans chaque établissement.

La conséquence apparaît avec la figure 13 : le gonflement des fonctions de support ne permettra pas de doter de budgets les projets aux coûts complets et ils risquent de n'être financés qu'au coût marginal. De la sorte, les projets seront directement affectés par la régulation budgétaire sur les fonctions de support, au moment même où le rapport Door préconise de sanctuariser les crédits de recherche à l'abri de la régulation budgétaire.

Plus globalement, on pointe avec le pilotage stratégique de la recherche un problème plus fondamental : le pilotage par l'efficacité budgétaire a-t-il un sens ? Dès lors que le résultat final de la recherche, en termes d'impacts, est aléatoire et indéterminé tout en restant un point de passage obligé d'une politique de compétitivité de l'économie nationale, quel sens cela a-t-il de présenter au Parlement un rapport annuel entre production de la recherche et dépenses budgétaires ? Nous avons vu dans l'exemple américain le danger du recours à de tels indicateurs qui risquaient d'orienter la recherche sur des enjeux solvables à court terme qui ne sont pas compatibles avec des enjeux de recherche fondamentale.

FIGURE 10: MATRICE OBJECTIFS, ACTIONS ET FONCTIONS DE SUPPORT



<sup>7</sup> Rapport d'information « La recherche publique et privée en France face au défi international », Assemblée Nationale, 21 décembre 2004.

De surcroît, le dispositif ne prend pas en compte une autre dimension : les ressources propres des établissements provenant de leurs redevances ou des études réalisées à titre commercial qui peuvent représenter jusqu'à 33% du budget de fonctionnement dans le cas du BRGM. La notion de « performance globale » dont nous prônions la mesure (Rochet, 2002) n'est toujours pas définie dans le système de pilotage. Cette omission risque d'avoir un effet pervers grave : le ministère de la Recherche peut être tenté d'inviter les opérateurs à pallier l'insuffisance de financement public par des financements privés. Quoique tue, l'incidence est directe sur les missions des établissements en les orientant vers la recherche solvable à court terme, au détriment de la recherche fondamentale.

### ■ COMMENT LIER ENJEUX DE RECHERCHE ET ENJEUX DE PUISSANCE : LE RÔLE DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE

Bien plus qu'un pilotage budgétaire, la politique nationale d'intelligence économique devrait être prépondérante pour consolider le dispositif de pilotage stratégique de la recherche. Nous avons vu que cette préoccupation était très présente aux États-Unis dans le pilotage des programmes du GPRA. Quelles sont les pistes possibles pour avancer dans ce sens ?

Le gouvernement britannique met en place depuis 1998 un système d'inspiration semblable à la LOLF, mais avec une différence notable : pour remédier au morcellement de l'administration britannique consé-

cutif aux politiques inspirées par la Nouvelle gestion publique mises en œuvre dans les années 1980, le gouvernement a arrêté, depuis 1999, 19 enjeux stratégiques transversaux (*Public Service Agreements PSA*) auxquels les ministères sont priés d'apporter leur contribution. Ainsi, 18 objectifs sur 19 traitent du développement durable qui devient par là même un élément structurant de la construction des politiques publiques de chaque ministère et de chaque agence. Chaque ministère doit ainsi justifier dans son PSA (approche verticale) sa contribution à un objectif transversal (approche horizontale).

Lorsqu'on dévoile une ambition pour le programme, ambition à laquelle on associe des enjeux stratégiques puis des objectifs stratégiques qui vont matérialiser l'efficacité de la politique publique (figure 6), un premier problème apparaît : celui de la difficulté de lier objectifs de politique de recherche et objectifs de politique publique. Ces objectifs sont des objectifs de performance de la recherche qui pourraient être les mêmes dans tous les pays. Où sont les enjeux spécifiques de politiques publiques de la politique de recherche ? Il est évident que des objectifs ne peuvent être générés de manière ascendante par les opérateurs et que la carence du ministère de la Recherche en matière de cadrage stratégique est flagrante.

Un second problème – plus grave – apparaît avec les indicateurs. L'objectif « Renforcer la compétitivité des filières économiques associées » se décline en sous-objectifs et en indicateurs :

Contribuer à l'innovation dans les entreprises valorisant les milieux et les ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Montant en euros des redevances provenant des licences (logiciels et brevets)</li> <li>· Création d'entreprises innovantes issues des recherches des organismes et/ou de leur structure d'incubation (nombre)</li> </ul>
---	---

Aucun critère de « patriotisme économique » ni de contribution à des enjeux stratégiques nationaux n'apparaît. Un tel système de pilotage peut parfaitement aboutir à une politique activiste de vente de brevets à des pays concurrents ou au soutien d'entreprises hostiles. La responsabilité ne saurait en incomber aux opérateurs qui sont des « producteurs » de science. C'est à la politique publique de transformer

la science en compétitivité. Pour avancer dans cette voie, on propose quatre axes de progrès :

- Travailler en liaison étroite avec les Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat responsables du cadrage stratégique de la LOLF pour que soient élaborés des critères d'intelligence économique dans la validation de la cohérence stratégique des programmes et des indicateurs ;

- Participer aux réunions interministérielles de validation des programmes LOLF, consacrées aujourd'hui pour l'essentiel aux luttes de territoire entre ministères;
  - Élargir la structure de normalisation de l'architecture Mission (programme actuellement sous l'influence unique de la direction du budget du ministère de l'Économie et des Finances) aux services d'intelligence économique, pour faire de l'IES un levier de réforme de l'État: objectifs stratégiques centraux, interministérielle, convergence et allègement des structures...;
  - Introduire les critères IES (*International Education Standards*) dans les cahiers des charges des systèmes d'information qui seront à la base du pilotage de ces programmes (tant pour satisfaire aux besoins de sécurité des données – c'est à dire les problèmes rencontrés par ACCORD 1<sup>8</sup> – que pour utiliser la technologie comme démarche structurante de réflexion stratégique.
- En conclusion, la construction d'un système de mesure de la performance conduite indépendamment d'une politique de puissance ne risque d'aboutir qu'à « l'activisme bureaucratique » dénoncé par Peter Knoepfel (Rochet, 2004).

**FIGURE 11 : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME OBJECTIF TRANSVERSAL DANS LES PSA BRITANNIQUES**

Link between Sustainable Development Indicators and Departmental Public Service Agreements			
SUSTAINABLE DEVELOPMENT INDICATOR	TYPE OF LINK	DEPARTMENT	PUBLIC SERVICE AGREEMENT TARGET
Homes judged unfit to live in	Direct	Department for the Environment, Transport and the Regions	Ensure that all social housing meets set standards of decency by 2010, by reducing the number of households living in social housing that does not meet these standards by a third between 2001 and 2004, with most of the improvements taking place in the most deprived local authority areas as part of a comprehensive regeneration strategy.
Expected years of healthy life	Direct	Department of Health	Reduce substantially the mortality rates from major killers by 2010. Narrow the health gap between socio-economic groups and between the most deprived areas and the rest of the country.
Road traffic Passenger travel by mode How children get to school Average journey length by purpose Traffic congestion	indirect	Department for the Environment, Transport and the Regions	Increase rail use in Great Britain (measured in passenger kilometres) from levels in 2000 by 50% by 2010, with investment in infrastructure and capacity, while at the same time securing improvements in punctuality and reliability.  Increase bus use in England (measured by the number of passenger journeys) from levels in 2000 by 10% by 2010, while at the same time securing improvements in punctuality and reliability.  Double light rail use in England (measured by the number of passenger journeys) by 2010 from levels in 2000.
Emissions of greenhouse gases	Joint	Department for Trade and Industry / Department for the Environment, Transport and the Regions	Improve the environment and the sustainable use of natural resources, including by reducing greenhouse gas emissions by 12,5% from 1990 levels and moving towards a 20% reduction in CO <sub>2</sub> emissions by 2010.

Source : National Audit Office

<sup>8</sup> Le projet ACCORD (Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense) a été lancé en 1996. L'objectif était d'intégrer au sein d'une application unique l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables). Dans la première version (ACCORD 1) douze ministères étaient raccordés. Dans le cadre du Palier 2006, l'application Accord sera adaptée à la LOLF dans une seule version appelée *Accord LOLF*, qui sera déployée dans toutes les administrations centrales pour la gestion 2006.

## ■ UN BILAN : DÉPASSER L'APPROCHE BUDGÉTAIRE POUR RÉFORMER L'ÉTAT

Cette étude, comme les autres études de cas que nous avons pu réaliser, fait ressortir le besoin, pour réussir une réforme budgétaire, de remettre la politique aux commandes.

Tirant les leçons de son étude sur le processus de « scénarisation » stratégique mené par l'US Air Force pour satisfaire à la demande du GPRA de construire des plans stratégiques quinquennaux, Michaël Barzelay (2003) souligne la nécessité d'aller bien au-delà des exigences de ce processus budgétaire pour dresser de véritables plans stratégiques à long terme embrassant toute la démarche dans sa complexité. Le cas est significatif, car, avec la disparition du monde bipolaire de la guerre froide, la doctrine d'emploi des forces aériennes a radicalement changé. L'institution est énorme et rigide (4 % du budget des États-Unis) et elle est régie par la rationalité technique très structurée des militaires de l'air. Le processus budgétaire impulsé par le GPRA n'a eu de sens que lorsqu'il a mis en œuvre une prescription non écrite dans la loi : la planification à long terme.

A l'instar de Colbert qui raisonnait à un horizon de 250 ans en plantant la forêt de Tronçais pour fournir du bois à la marine française, la planification stratégique exige de prévoir des scénarios d'évolution à long terme. La politique de gestion des déchets radioactifs est, en France, planifiée à un horizon de 300 ans. Elle est une référence en matière de débat public en faisant avancer décision publique et progrès de la science.

Michaël Barzelay (2003 : 17) souligne que les administrations publiques vivent au jour le jour dans un contexte de « caserne de pompier » et que toute idée innovante est contrainte par la reproduction du *statu quo*. Aussi, la planification budgétaire ne peut-elle être bénéfique que si elle se fixe pour objectif de réduire le fossé entre la gestion budgétaire annuelle et la planification stratégique pluriannuelle. Nous ne pouvons qu'approuver ce constat : la LOLF sera efficace si, au-delà de son application, on retrouve les grands objectifs stratégiques de politique publique et si on relie ceux-ci à la gestion au quotidien.

Nous ne pouvons qu'adhérer aux cinq conditions de réussite que propose Michaël Barzelay :

1. Chaque département doit définir un **cadre de réflexion stratégique** qui permet de déterminer les enjeux du futur qui vont venir questionner les pratiques actuelles. Autrement dit, la première chose que devrait faire un directeur de programme LOLF est de bâtir un tel cadre de réflexion stratégique. Tout comme dans le cas du GPRA américain, il faut ajouter au processus budgétaire un processus de planification stratégique.
2. Le pilote doit faire porter son effort sur la **conception de processus résilients** aux défis mis en lumière par les scénarios retenus. Ainsi, la « réingénierie » des processus ne doit pas se faire uniquement en fonction de gains de productivité à court terme, mais en vue de construire des architectures organisationnelles agiles et résilientes.
3. Le succès de ce processus dépend essentiellement des **qualités personnelles du leader** et de son implication personnelle. On ne peut que se montrer inquiet de la délégation donnée par les directeurs de programmes à leur directeur administratif et financier.
4. **Le processus doit être collectif** et impliquer les hauts dirigeants et les opérateurs de terrain afin de construire une vision stratégique partagée et opérationnelle. Il est clair, à ce jour, que la confusion est forte chez les agents opérationnels qui voient dans la LOLF une loi de réduction du déficit budgétaire (ce qu'elle n'est pas) et donc de réduction des effectifs.
5. Le but ultime du dirigeant public est de **présenter à la décision publique un ensemble de facteurs critiques** pondérés et d'options assorties de probabilités d'occurrence, de facteurs de risques et d'enjeux d'évolution institutionnelle et organisationnelle.

Compte tenu du poids des organisations publiques, il est important de partir ainsi du futur pour se dégager des contingences actuelles, de pouvoir raisonner « en base zéro » et de dépasser les modèles dominants

pour créer la connaissance nouvelle qui permettra la mutation.

Le lien entre l'exercice de « scénarisation » stratégique et la gestion peut se faire en confrontant les pratiques actuelles aux défis envisagés et en définissant les besoins d'évolution. À partir de là, le leader peut engager un processus d'évolution selon le principe des systèmes adaptatifs, en mettant l'accent sur deux facteurs clés : la définition de nouvelles architectures organisationnelles résilientes face aux nouveaux risques et la construction des compétences organisationnelles appropriées.

Pour réussir la connexion entre la stratégie et la gestion, Sandford Borins détermine un trinôme de l'innovation : aux politiques de faire preuve d'une vision novatrice dans les périodes de rupture, notamment lors des crises ; aux dirigeants d'affirmer leur leadership dès leur entrée en fonction ; à l'encadrement intermédiaire et aux agents opérationnels de rechercher des solutions créatives et de mettre en œuvre les possibilités technologiques. Pour autant, la charge de la réussite de ce processus d'innovation repose d'abord sur des leaders qui doivent être capables d'anticiper les mutations et de préparer l'adaptation des capacités de l'organisation pour éviter les crises.

Ces conditions, globalement semblables à celles que l'on trouve dans le secteur concurrentiel, sont plus difficilement remplies dans le secteur public en raison de la dyarchie du leadership entre hauts fonctionnaires et politiques. Dans tous les cas rencontrés, celui de la stricte séparation des pouvoirs aux États-Unis, le système de Westminster dans l'ancien Commonwealth ou le parlementarisme rationalisé avec primat de l'exécutif en France, cette affirmation du leadership politique reste fonction du caractère – le « fil de l'épée ! » – des leaders politiques.

Autre source de blocage de l'innovation, la dichotomie entre corps techniques et corps administratifs que l'on retrouvera dans l'armée, la santé, l'équipement... qui peut correspondre à deux visions du monde et à des processus décisionnels différents. Mais encore une fois, le dialogue impulsé par la démarche de construction d'une vision stratégique partagée peut transcender ces frontières.

Le fonctionnement de cette mécanique repose sur le leadership des dirigeants, un leadership stratégique qu'ils ne peuvent exercer seuls, mais qu'ils doivent au contraire impulser au travers d'un processus participatif. Il est singulier que dans le pilote fait sur le programme 4, nous n'ayons reçu aucune manifestation d'intérêt de la part des deux directeurs de programme du ministère de la Recherche, la directrice de la recherche et le directeur de la technologie, dont les attributions sont inégales, confuses et se chevauchent. Ou ces dirigeants considèrent que la construction du programme est un processus uniquement budgétaire et ils le délèguent à leurs directeurs financiers pour réserver leur réflexion stratégique à d'autres lieux de discussion ou bien ils se désintéressent de la stratégie. La seule marque d'intérêt de l'institution pour cette démarche est venue de la Cour des Comptes qui a qualifié ce chantier d'exemplaire pour remédier aux carences du pilotage stratégique ministériel que ses magistrats n'ont cessé de dénoncer.

Ce besoin de leadership stratégique ne contribue pas à remettre en cause l'autonomie des établissements. L'autonomie est corrélée avec l'innovation (Rochet, 2002 ; Barzelay, 2003). Le leadership stratégique est un moyen, et sans doute le point de passage obligé, pour glisser de la tutelle bureaucratique à la tutelle stratégique. Devenue une pratique organisationnelle, il permet d'actualiser en permanence les objectifs institutionnels, les architectures organisationnelles et les compétences clés et de soutenir un processus d'apprentissage adaptatif qui est le fondement des organisations à la fois résilientes et capables d'évoluer lors des ruptures stratégiques.

Pour réussir ce processus, les outils de pilotage existent. La popularité croissante du tableau de bord prospectif est sans doute due à sa capacité d'intégrer toutes les dimensions de l'évolution de l'organisation et de mettre la gestion, les processus et les compétences en perspective avec la stratégie et la création de valeur. Son autre mérite est d'être approprié à une démarche « en cascade » entre le sommet politique et le « front office » opérationnel des organisations.

Le tableau de bord prospectif a enfin un autre avantage : en plaçant la finalité stratégique au centre, il montre que la seule approche budgétaire est insuffisante. Il instaure en outre une pratique de

planification récurrente qui permet un mouvement continu, de l'innovation incrémentielle à la révision des hypothèses sous-jacentes de la stratégie. Ce cycle permet de valoriser le capital humain dans l'organisation, d'actualiser les compétences clés et d'instaurer un dialogique stratégique entre management public et leadership politique.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research in Public Policy, Montréal.
- Barzelay, M., C. Campbell (2003). *Preparing For the Future*, Brookings, Washington D.C.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*, University of California Press.
- Baumard, P. (2004). « Les stratégies de puissance technologique des nations: de la maîtrise des actifs critiques à la stratégie de dominance » dans *La France a-t-elle une stratégie de puissance économique*, mars 2004, éditions Lavauzelle.
- Borins, S. (2001). *Public Management Innovation, Toward a Global Perspective*, American Review of Public Administration, Vol. 31, N°1, March 2001.
- Borins, S. (2001). *The Challenge of Innovating in Government*, Arlington, VA.: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Bouygard, F. et al (2002). « Intérêts et limites d'une évaluation interne au service de la stratégie publique », communication au congrès de la Société Française d'Évaluation.
- Clark, I. D., « Réflexions sur la réforme de la fonction publique fédérale dans les années 1990 », février 2001, Ottawa, accessible sur [www.oag-bvg.ca](http://www.oag-bvg.ca)
- Dunleavy, P., H Margetts. *E-gouvernement and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies*, Political Studies Association's Annual Conference 2003, Leicester University.
- Fortier, I. (2003). *Du scepticisme au cynisme, paradoxes des réformes administratives*, Choix n° 9, Irpp, Montréal.
- Franko, C. (2004). « La conduite du changement par les TIC: l'exemple de l'administration des impôts », dans *Revue française d'administration publique*, n° 110, L'administration électronique.
- Giauque, D. (2003). *The Liberal Bureaucracy*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 69.
- Gollac, M. (sous la présidence de) (2003). *Les métiers face aux technologies de l'information*, Commissariat Général du Plan.
- Gow, I., C. Dufour (2000). *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 66, SAGE publications.
- Guillaume, H. (avec G. Dureau et F. Silvent) (2000). *L'État et la performance*, Inspection générale des Finances.
- Knoepfel, P. (2001). *Le New Public Management: attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés – une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques*, Institut des Hautes Études en Administration Publique, Lausanne.
- Knoepfel, P., F. Varone (1999). « Mesurer la performance publique – Méfions-nous des terribles simplifications », 9<sup>e</sup> colloque international de la Revue *Politiques et Management Public*.
- Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances Assemblée nationale, Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique (15 janvier 2004). Accessible à <http://www.assemblee-nat.fr/12/budget/loi-organique.asp#etape150104> 28 avril 2004, rapport n° 1554, <http://www.assemblee-nat.fr/12/rap-info/i1554.asp>

- Rapport du Vérificateur général du Canada (2001). *Une décennie au service du Parlement*, www.oag-bvg.ca
- Recascino Wise, L. (1999). *The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors the Role of Organizational and Individual Factors*, Public Productivity & Management Review, Vol 23, n°2, Dec 1999, 150-168.
- Rochet, C. (2002). « Are Government Agencies a Good Way of Combining Entrepreneurial Dynamism and Public Policy? The Case of National Public Establishments in France », OECD.
- Rochet, C. (2003). *Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats*, Ed. Village Mondial, Paris.
- Rochet, C. (2002). *La gouvernance publique partagée*, OCDE, Paris.
- Rochet, C., (2002). *Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'État*, La Documentation Française, Paris.
- Rouillard, C. (2003). *Du cynisme au désabusement organisationnel, le nouveau management public en tant que facteur de confusion*, Choix n° 9, Irpp, Montréal.
- Schick, A. (1999). *Construire aujourd'hui l'administration de demain : opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique*, OCDE, Paris.
- Turc, A. (2003). *Une génération de réformes du management public : et après*, 13<sup>e</sup> colloque de la Revue *Politiques et Management Public*.

# La gestion du changement dans les organisations publiques : Le cas de la Régie des rentes du Québec (RRQ)

Par **Guy Morneau**, Administrateur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP), ancien Président de la Régie des rentes du Québec (1998 – 2004) • [guy.morneau@enap.ca](mailto:guy.morneau@enap.ca)

Avec **Imad Eddine Hatimi**, HEC Montréal • [imad-eddine.hatimi@hec.ca](mailto:imad-eddine.hatimi@hec.ca)

Et la collaboration de **Bun Luk Khuong**, directeur de la performance à la Régie des rentes du Québec et de **Nathalie Dionne**, agente de recherche à l'ENAP

Le gouvernement du Québec a entrepris depuis quelques années une réforme majeure de l'administration publique afin de favoriser l'émergence d'une culture de performance centrée sur les services aux citoyens (population et entreprises). La gestion par résultats y est institutionnalisée afin de responsabiliser les gestionnaires publics, améliorer la qualité des services aux citoyens et permettre une plus grande imputabilité des agents publics (Mazouz et Rochet, 2005). Sur le plan organisationnel, l'implantation d'une telle orientation s'avère une tâche difficile à réaliser. Elle nécessite une transformation majeure sur le plan des valeurs, des façons de faire et des règles qui régissent le comportement des individus et la performance de l'organisation. Si on se réfère à une étude récente de Mazouz et Tremblay (2005), cette réforme menée par le gouvernement québécois présente deux facettes aux yeux des fonctionnaires des organisations concernées. D'un côté, elle est perçue comme une occasion à saisir pour avoir plus de marge de manœuvre en termes de gestion, une imputabilité accrue des agents publics et de meilleurs services aux citoyens. De l'autre côté, particulièrement sur le plan des unités administratives qui n'offrent pas de services tangibles, la réforme est synonyme de nombreuses incertitudes et de risques de dérapage. Les uns aspirent

à une réelle autonomie de gestion, les autres pratiquent le *wait and see* quand ils ne sont pas ouvertement opposés à toute forme de changement dans leurs organisations. Ces comportements à la fois d'espoir et de méfiance traduisent des préoccupations de légitimité à l'égard du nouveau modèle de gestion.

Le présent article tente de décrire comment rendre légitime pour les différentes parties prenantes (employés, groupes d'intérêts, etc.) le passage vers le modèle de « gestion intégrée de la performance ». À cet effet, nous nous servons d'un exemple de transition réussie vers le nouveau modèle de gestion pour faire ressortir les dimensions clés qui peuvent faciliter l'implantation du changement au sein des organisations publiques. La Régie des rentes du Québec (RRQ) a vécu et vit encore une transition vers le nouveau modèle de gestion. Elle a, au fil des ans, développé et instrumenté une grande capacité de changement tout en améliorant sa performance. Du point de vue théorique, la transformation de la RRQ nous offre l'occasion d'étudier une situation de changement institutionnel complexe qui présente toutes les caractéristiques du succès.

La première partie de l'article présente le cas de la RRQ et illustre les raisons qui ont poussé à l'adoption d'un nouveau modèle de gestion. La deuxième partie de l'article décrit les éléments fondamentaux qui ont été développés et implantés dans cette organisation pour répondre à la réforme administrative lancée

par le Gouvernement québécois. La troisième partie distingue et explique les conditions clés de succès de la transformation de la RRQ. Enfin, la quatrième partie discute, d'un point de vue conceptuel et à la lumière des prémisses des nouvelles théories institutionnelles, de l'importance des facteurs de légitimation dans le processus d'adoption du nouveau modèle de gestion.

### ■ UNE RRQ TROP INTRAVERTEE ET UNIDIMENSIONNELLE OU LA NÉCESSITÉ DE CHANGER

Au milieu de la décennie 1990, la RRQ était une organisation centrée principalement sur ses opérations et sur le service offert à sa clientèle. La qualité dudit service était à peu près le seul indicateur de performance, ce qui réduisait le rôle de l'organisation à celui de prestataire de rentes de retraite. Les objectifs étaient généralement établis à court terme et semblaient manquer à l'occasion de cohérence. Cette gestion unidimensionnelle au sein de la RRQ en faisait un organisme évoluant en vase clos et peu préoccupé par l'évolution rapide de son environnement et des préoccupations montantes des autres parties prenantes.

Par conséquent, la RRQ était peu préparée à anticiper le futur et à saisir les occasions à sa portée. La culture et le contexte de l'organisation limitaient la prise d'initiative et maintenaient les employés dans une volonté de préserver le statu quo. Les gestionnaires et les employés avaient des rôles de stricts opérateurs du versement des prestations. Seule préoccupation valorisée dans l'organisation, elle incitait les gestionnaires et les employés à concentrer leur énergie sur l'amélioration du service à la clientèle, du moins tel qu'ils le concevaient eux-mêmes. Les notions d'efficacité, d'efficience et d'innovation étaient généralement considérées en vase clos et l'impact réel des politiques et des actions de la RRQ n'était pas ou peu évalué. Ce faisant, les pratiques existantes pouvaient difficilement être remises en question.

Pourtant, plusieurs facteurs concouraient, à court ou moyen terme, à une remise en question du modèle bureaucratique axé sur la conformité et les activités. On relève à cet égard les enjeux démographiques, l'arrivée des nouvelles technologies de l'information,

le renouvellement de la gestion dans le secteur public pour une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les activités avec une plus grande imputabilité des gestionnaires, l'ouverture à la prise de risque mesuré, la prise en considération du potentiel des partenariats possibles tant avec les organismes publics que privés, l'amélioration attendue de la reddition de comptes et la transparence accrue souhaitée des organismes publics de même que le renouvellement de la gouvernance.

Prenons par exemple un des enjeux les plus importants de la RRQ, à savoir le contexte démographique québécois. Ce dernier s'est radicalement transformé depuis les premiers balbutiements du régime des rentes du Québec en 1966. L'accroissement rapide de la population à cette époque a fait place à une crise démographique sans précédent, caractérisée par un faible taux de natalité et un vieillissement de la population. Ce renversement de tendance est particulièrement important et rapide au Québec, ce qui le distingue de tous les autres pays au monde, à l'exception du Japon. Un tel phénomène interpelle directement le système de sécurité du revenu à la retraite. Sera-t-il en mesure d'assurer la sécurité financière de tous les québécois? Son financement est-il adéquat? Les dispositions des régimes de rentes sont-elles adaptées au contexte futur? La RRQ étant le seul organisme québécois dédié à ces questions, est-elle en mesure d'éclairer l'appareil gouvernemental sur cet enjeu sociétal majeur qui nécessitera une grande capacité d'adaptation de la société québécoise? La RRQ, comme organisation, sera-t-elle en mesure de faire face à cette hausse importante de clientèle sans voir son budget d'opération exploser malgré le contexte des départs massifs à la retraite qui, par ailleurs, peut la priver de l'expertise nécessaire pour assurer la continuité?

En outre, dans le passé, les Québécois ont été peu informés sur le système de sécurité du revenu à la retraite existant au Québec et peu sensibilisés à l'importance d'épargner pour leur retraite. Ce manque de connaissance de la population en général, des employeurs et des syndicats en particulier, jumelé à l'évolution du cycle du régime de rentes, a entraîné une situation où les travailleurs québécois n'épargnaient pas suffisamment pour assurer à tous une autonomie financière à la retraite.

Partant de là, la consolidation du système de revenu à la retraite était nécessaire afin d'en assurer la viabilité et la pérennité. Il devenait dès lors primordial d'adapter le régime québécois aux nouvelles réalités. La RRQ devait être constamment à l'affût et même à l'avant-garde des grandes tendances afin que les ajustements requis puissent être apportés au bon moment et de manière appropriée. Pour la nouvelle direction de la RRQ, il était évident que le service à la clientèle ne pouvait pas être une fin en soi et elle ne pouvait limiter son rôle à celui d'un simple prestataire de services. La RRQ devait promouvoir la planification de la sécurité financière des travailleurs québécois et contribuer à sensibiliser les Québécois, les partenaires patronaux et syndicaux à la nécessité de mieux préparer leur retraite. De plus, le régime devait être revu pour s'adapter aux nouvelles réalités qui caractériseront le Québec de 2030. Pour y parvenir de manière crédible et efficace, la RRQ devait hausser sa notoriété et mériter le respect des principaux partenaires sociaux (syndicats, patronat, spécialistes en avantages sociaux).

Étant responsable de l'application de la *Loi sur le Régime des rentes du Québec* (L.R.Q. c. R-9), de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraites* (L.R.Q., c. R-15.1) et de l'administration du *Régime de prestations familiales* (L.R.Q., c. P-19.1), la RRQ constituait la seule organisation habilitée à œuvrer dans la gestion des régimes de retraite. Elle devait donc jouer un rôle central dans l'amélioration du système de sécurité financière à la retraite des Québécois et des Québécoises et se donner une mission éducative quant à la planification financière de la retraite. La RRQ avait aussi à relever le défi de la performance pour faire face à la hausse de clientèle prévue, et ce, en promouvant une offre de services qui permettait à cette clientèle d'être de plus en plus autonome.

Pour y parvenir, la RRQ allait devoir questionner et renouveler son offre de service électronique afin de rendre accessible toute la gamme des services, outils et information que les travailleurs et travailleuses pourraient facilement consulter 24 heures par jour et 7 jours par semaine. Il fallait donc « repenser » la RRQ, revoir ses pratiques de gestion pour en améliorer l'efficacité et l'efficience, bref, implanter une nouvelle culture organisationnelle misant sur l'innovation,

l'initiative et la performance. Des mécanismes de contrôle et de gestion des risques seraient élaborés afin de procéder au pilotage de l'efficacité et de l'efficience de la RRQ en temps réel. Plus ouverte sur son environnement, la RRQ devait assouplir ses procédures et offrir de nouveaux produits afin de rencontrer les besoins de la population. L'information de gestion et les systèmes de support aux gestionnaires devaient être réformés afin que ces derniers disposent en temps réel de l'information pertinente pour une gestion efficace. La reddition de comptes et la transparence devaient être grandement améliorées.

Ainsi, la RRQ, qui se concentrait jusque-là principalement sur les bénéficiaires, allait devoir écouter et considérer l'ensemble des acteurs clefs de son environnement et favoriser la création d'une valeur ajoutée pour chacun d'entre eux, de manière à asseoir cette transformation sur des bases durables. Favoriser l'émulation autour de cette plus-value et maintenir un équilibre dans le partage de celle-ci entre les différents acteurs serait le défi de la direction et du conseil d'administration. En d'autres termes, la RRQ devait changer son mode de gestion.

## ■ LA RRQ EN TRANSITION : VERS UN MODÈLE DE GESTION INTÉGRÉE DE LA PERFORMANCE

Le *Plan stratégique 2002-2007* de la RRQ traduit de façon claire et cohérente la nouvelle vision de la RRQ. Il définit les enjeux, les orientations, les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance s'y rattachant. Non seulement les grands axes de la nouvelle vision y sont-ils explicités, mais les valeurs organisationnelles (satisfaction du client, excellence et responsabilité partagée) dans lesquelles ils s'inscrivent le sont également. De cette manière, la RRQ misait sur le développement d'un système de sécurité financière qui prend en considération les réalités sociales, économiques et démographiques du Québec. Cinq orientations principales sont au cœur de ce plan :

- Informer et former les citoyens en matière de sécurité financière à la retraite ;
- Consolider le système de sécurité financière à la retraite ;
- Hausser la notoriété de la RRQ, mettre à profit et partager les expertises ;

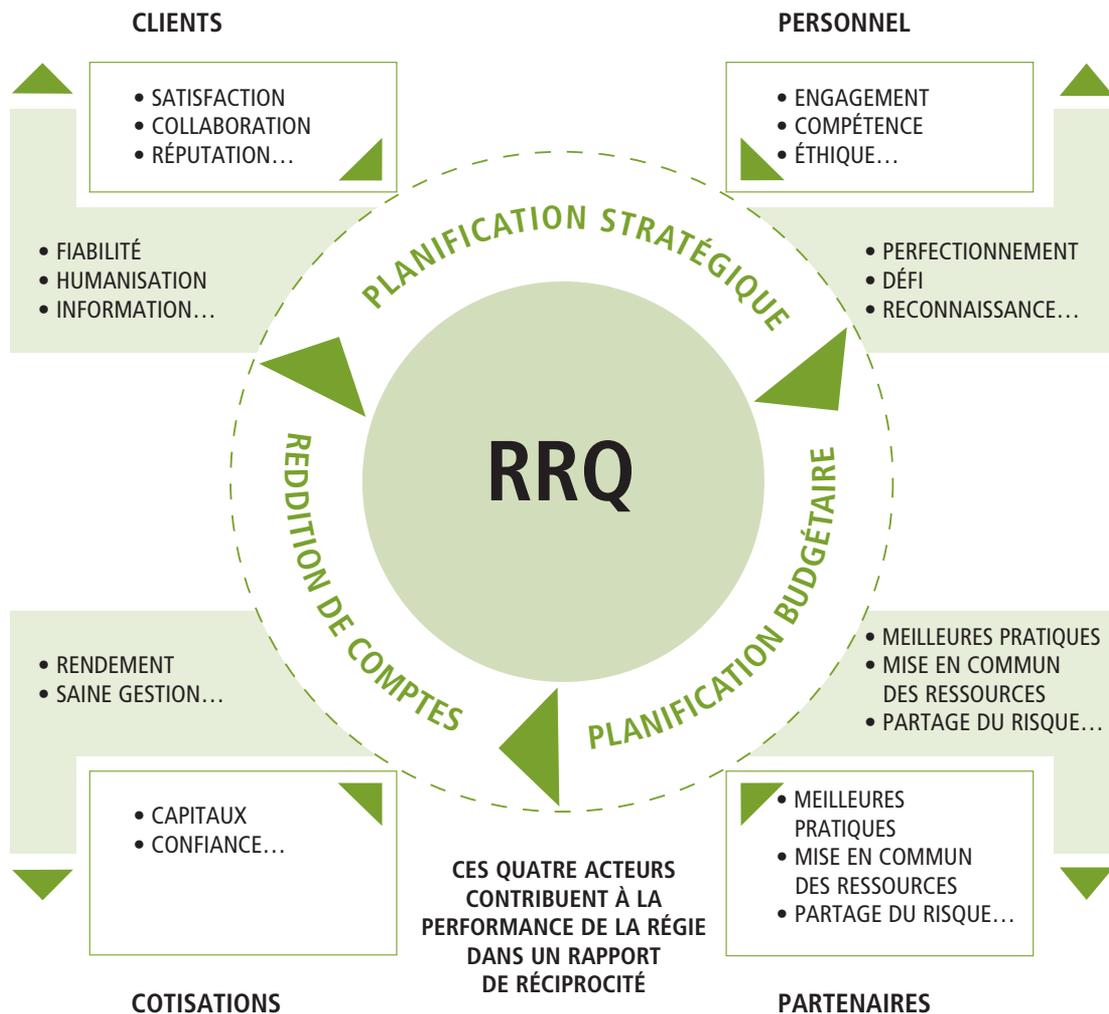
- Viser un niveau élevé de performance dans les activités de prestation de services aux citoyens;
- Créer et développer des partenariats.

Afin de mettre en œuvre sa nouvelle vision, la RRQ a choisi d'adopter un modèle de gestion intégrée de la performance qui tient compte non seulement du bénéficiaire (client) du système, mais aussi des autres acteurs indispensables au succès de la RRQ, cotisants, personnel et partenaires. Ce modèle assure pour chaque acteur une valeur ajoutée en retour de sa contribution et favorise ainsi la création de relations durables et mutuellement avantageuses. Pour chacun des acteurs impliqués, une vision de l'organi-

sation est développée et les attentes sont définies et communiquées à tous les employés. Plus précisément, des objectifs stratégiques sont fixés pour tous les acteurs et des indicateurs de performance sont clairement établis afin de permettre une mesure précise et une évaluation ultérieure. De plus, les gestionnaires de la RRQ étaient appelés à se doter de plans d'action pour chacun des acteurs dans leurs prévisions sectorielles triennales.

Techniquement parlant, trois grandes étapes ont permis d'assurer le déploiement de la nouvelle vision corporative : la planification stratégique, la planification budgétaire et la reddition de comptes.

## MODÈLE DE GESTION INTÉGRÉE DE LA PERFORMANCE



## La planification stratégique

La première étape du processus est la planification stratégique, canevas de la définition de la vision et des principaux objectifs afférents. Une telle approche avait pour objectif de renseigner les gestionnaires et leurs collaborateurs sur les objectifs fixés pour les cinq ans à venir et sur les principales stratégies qui devraient être conduites. Pour appuyer le plan stratégique, une pléthore de documents a été éditée, à savoir le *Cadre de gestion intégrée*, le *Plan directeur du service à la clientèle*, le *Plan directeur en gestion du personnel* et le *Cadre de gestion des partenariats*. Le plus important de ces documents, le *Cadre de gestion intégrée*, cherchait à garantir la cohérence et l'intégration des actions, mais également à responsabiliser chacun des gestionnaires dans la mise en œuvre du plan stratégique auprès de ses employés. Il consiste en un processus de gestion par résultat par lequel la planification stratégique de l'organisme se transpose en visions triennales et en plans d'action annuels concrets. Il favorise ainsi l'expression claire des principes et des valeurs organisationnelles que devront poursuivre les différentes directions de l'organisation afin d'atteindre leurs objectifs respectifs. Le processus de gestion par résultats développé par la RRQ est le « chevron » d'intégration de la vision stratégique de l'organisme.

## La planification budgétaire

Le modèle de gestion intégrée de la performance propose également une nouvelle vision de la gestion qui incite les directions à gérer et à budgétiser en fonction d'activités dont les objectifs sont connus et explicites. La gestion par activité permet de soutenir l'amélioration continue de la performance d'une organisation en permettant aux gestionnaires de disposer en temps réel et en continu de l'information de gestion sur les coûts des différentes activités intervenant dans son processus de production. Ces derniers peuvent ainsi beaucoup mieux déceler les différences de productivité et les activités à valeur ajoutée ou celles justifiant la révision fréquente des processus d'affaires. Le management par activité permet en outre de simuler l'impact des hausses ou baisses imprévues de volume et d'ajuster rapidement le niveau de ressources, ce qui permet d'avoir une certaine souplesse et une plus grande flexibilité dans la gestion de celles-ci.

Du point de vue technique, l'étape de la budgétisation permettait d'établir un cadre budgétaire triennal ainsi qu'un budget annuel allouant les ressources en fonction d'activités déterminées, ce qui a favorisé un contrôle accru des coûts et une meilleure reddition de comptes. L'allocation budgétaire traditionnelle par catégorie de dépenses ne garantissait pas la juste allocation des ressources nécessaires à l'atteinte des résultats visés. Elle faussait la reddition de comptes en se concentrant davantage sur l'utilité des ressources plutôt que sur la pertinence des activités. Dans le cadre du nouveau mode de budgétisation, les directions et services se voyaient attribuer une grande latitude quant à la façon d'atteindre leurs objectifs respectifs, d'où une plus grande imputabilité. En contrepartie, ils étaient garants d'une responsabilité supérieure sur les résultats visés et d'une reddition de comptes plus transparente et complète. Enfin, pour mesurer l'atteinte des objectifs ainsi que la façon d'allouer les ressources, des outils de suivi ont été élaborés tels que le tableau de bord, le rapport annuel de gestion et les activités de balisage.

## La reddition de comptes

Le nouveau mode de gestion apportait une nouvelle dimension à la RRQ et aux services publics en général, celle de la reddition des comptes. Cette importante étape du cycle de gestion a toujours été le maillon faible de la gestion dans l'administration publique. Elle repose essentiellement sur la transparence, la démonstration de la contribution au bien-être de la communauté et elle se veut le témoignage du dynamisme et du leadership de l'organisation publique. La reddition de comptes s'adresse d'abord et avant tout aux citoyens et aux parlementaires et a pour objectif de permettre à ces derniers de se faire une opinion éclairée sur la performance des organisations publiques. De cette manière, il est possible de partager avec eux la complexité des défis et des enjeux de l'organisation concernée, de prouver la pertinence des actions entreprises par cette dernière et, surtout, d'acquiescer leur confiance.

Toutefois, les organisations peuvent l'utiliser à l'interne pour montrer le progrès accompli et souligner la contribution des employés et des gestionnaires dans l'atteinte des objectifs stratégiques. La communication des résultats à l'interne est fondamentale pour soutenir la mobilisation des employés et donner du sens à

l'organisation tandis que la communication à l'externe est nécessaire pour expliquer les résultats, la performance et la vision organisationnelle. Pour une administration publique telle que la RRQ, ces démarches permettaient de réaliser un meilleur arrimage entre toutes les parties prenantes et de combler ainsi le déficit d'information souvent source des préjugés à l'encontre des administrations publiques. Cependant, pour y arriver, des conditions favorables devaient être réunies, à savoir une clarification des rôles, des responsabilités et des pouvoirs (notamment lorsqu'il s'agit de partenariats); un système d'information de gestion; des mesures de suivi, d'évaluation et de contrôle; des mécanismes d'analyse et d'ajustement pour prendre en compte l'évolution et le niveau d'atteinte des résultats.

### ■ LA RRQ : LA GESTION DU CHANGEMENT

Passer d'une gestion axée sur les activités, le contrôle *a priori* et la normalisation à une gestion axée sur les résultats, l'initiative et le contrôle *a posteriori* (gestion des risques) constituait un défi de taille pour une organisation publique. Dans plusieurs administrations publiques de différents pays (Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Australie et Nouvelle-Zélande), une telle expérience n'a pas été probante. Une étude de

Valérie Martin et Marie-Hélène Jobin (revue de l'Institut de l'administration publique du Canada, Vol 4F, p. 327, 2004) concluait :

**[...] en dépit d'un cadre de plus en plus explicite, la gestion par résultat demeure encore une réalité difficile à vivre pour les gestionnaires de la fonction publique... La mise en œuvre d'un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats dans une organisation demeure un enjeu fondamental qui mériterait d'être étudié avec attention.**

La RRQ figure parmi les rares administrations publiques dans lesquelles la réforme a eu une issue fructueuse. Elle s'est en effet rapidement hissée parmi les organisations les plus performantes, tant publiques que privées. Elle présentait, d'une part, des coûts d'exploitation extrêmement compétitifs et d'autre part, une qualité supérieure à la norme du secteur. De surcroît, elle fut le premier organisme public à mériter le Grand prix québécois de la qualité en 2001. Plusieurs objectifs stratégiques fixés lors de l'adoption du modèle de gestion intégrée de la performance ont été déjà atteints (annexe I) et les indicateurs de performance relatent dans la majorité des cas une amélioration notable sur le plan opérationnel. Voici d'ailleurs quelques indicateurs qui témoignent de la performance globale de la RRQ (tableaux 1, 2, 3, 4, 5 et 6).

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DES TAUX D'ERREURS À INCIDENCE FINANCIÈRE

OBJECTIFS	RÉSULTATS*		
	Taux d'erreurs à incidence financière		
	2004-2005	2003-2004	2002-2003
Lors de l'attribution de la rente de retraite, maintenir à moins de 0,75 % le pourcentage de dossiers contenant une ou plusieurs erreurs à incidence financière.	0,58 %	0,51 %	0,63 %
Lors de l'attribution des prestations de survivants, maintenir à moins de 0,75 %...	0,53 %	0,81 %	0,45 %
Lors du traitement administratif de l'attribution de la rente d'invalidité, maintenir à moins de 1 %...	1,29 %	1,13 %	1,14 %
Lors du traitement administratif des dossiers de prestations familiales, maintenir à moins de 1 %...	0,17 %	0,68 %	0,91 %

\* Niveau de confiance de 95 %.

TABLEAU 2 : DÉLAI DE RÉPONSE AUX REQUÊTES DES CLIENTS

TYPES DE SERVICE	ENGAGEMENTS	RÉSULTATS			
	délai maximal	2004-2005	2003-2004	2002-2003	Temps habituel de réponse en 2004-2005
<b>Services communs</b>					
Courriel					
Délai de réponse*	2 jours ouvrables	99 %	96 %	s.o.	s.o.
Téléphone					
Temps d'attente avant de parler à un employé* (Les clients sont informés si le délai d'attente est supérieur à 20 secondes.)	3 minutes	95 %	97 %	99 %	31 secondes
La RRQ s'engage à ce que la ligne ne soit que très rarement occupée (moins de 5 % des appels)*	s.o.	1,9 %	0,4 %	0,8 %	s.o.
En personne					
Temps d'attente pour rencontrer un employé**	20 minutes	96 %	97 %	97 %	6 minutes
<b>Services particuliers à la Loi sur le régime de rentes du Québec</b>					
Délai pour répondre à une demande de :					
• Rente de retraite	60 jours	97 %	96 %	96 %	24 jours
• Rente de conjoint survivant Les conjoints de fait doivent fournir des informations attestant leur situation, ce qui peut entraîner un délai plus long.	90 jours	95 %	95 %	95 %	36 jours
• Rente d'invalidité Le délai débute au moment où la RRQ a en main la demande de rente et le rapport médical rempli par le médecin traitant. La RRQ ne s'engage que pour les cas où l'information médicale reçue initialement est suffisante et lui permet de prendre une décision.	150 jours	96 %	97 %	97 %	74 jours

\* Pour les trois lois et la mesure administrées par la RRQ.

\*\* Pour le Régime de rentes du Québec et le régime de prestations familiales/CIRSE.

Voir le *Rapport annuel de gestion 2004-2005* pour les notes 60, 61 et 62 ainsi que pour les informations sur le délai de traitement des plaintes.

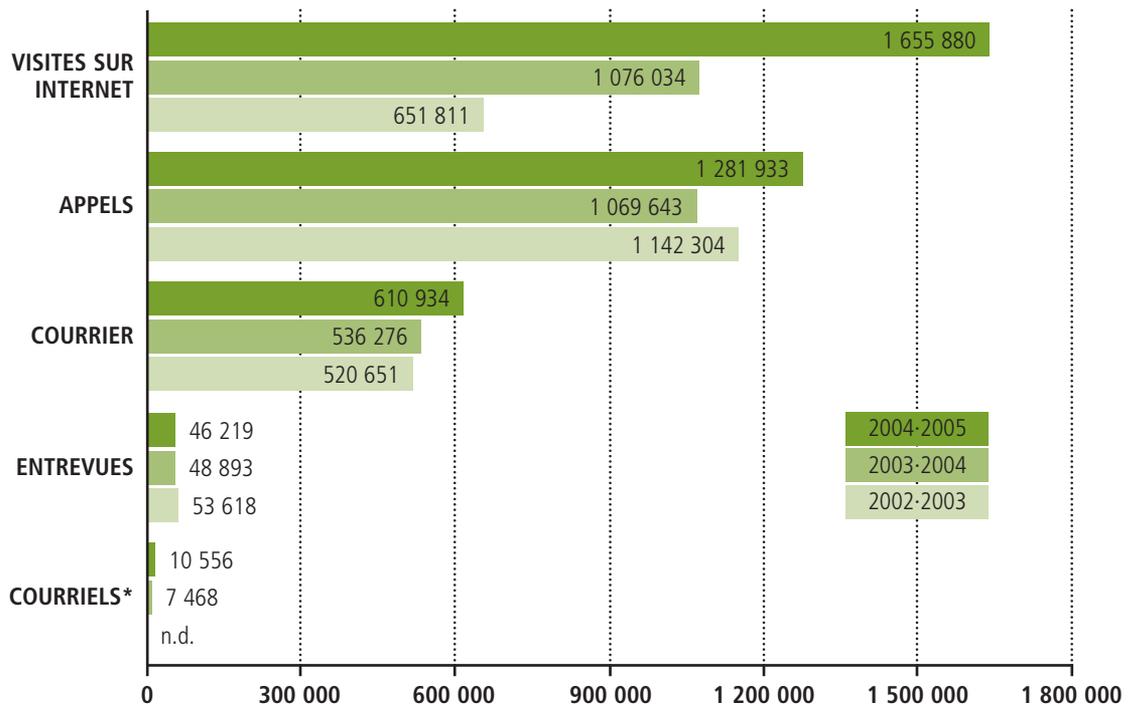
TABLEAU 3 : ÉVOLUTION DES PLAINTES DURANT LES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

RÉPARTITION DES DEMANDES	2004-2005	2003-2004	2002-2003
<b>DEMANDES</b>	<b>2956</b>	<b>2282</b>	<b>2401</b>
• Demandes d'information	437	602	1216
• Plaintes (A)	2519	1680	1185
• Plaintes sur les lois	1872	989	674
• Plaintes sur le service	647	691	511
- fondées (B)	93	130	151
• Taux de plaintes fondées (B/A)	4 %	8 %	13 %

TABLEAU 4 : MODES UTILISÉS POUR LA PRESTATION DE SERVICES PAR L'ENSEMBLE DE LA CLIENTÈLE

POUR LES 3 VOLETS

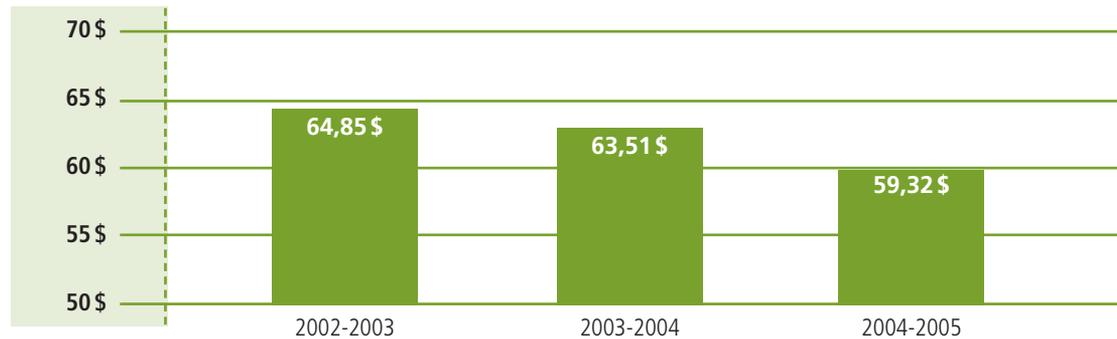
Évolution de l'utilisation des différents modes de prestation de services par l'ensemble de la clientèle



\* Les courriels compatibilisés font référence à une demande d'information.

## TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN PAR BÉNÉFICIAIRE

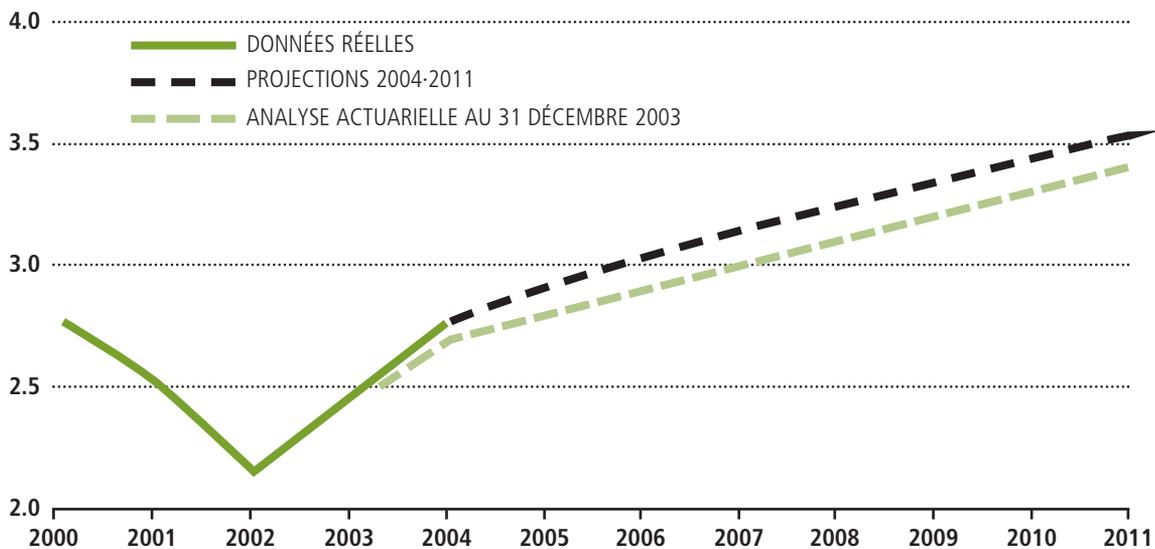
COÛT MOYEN PAR BÉNÉFICIAIRE\* (EN DOLLARS DE 2001)



\* Aux fins du calcul du coût moyen par bénéficiaire, les frais d'administration prennent en considération les dépenses remboursées par d'autres organisations gouvernementales, notamment les travaux relatifs à la gestion des ententes de sécurité sociale effectués pour le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, les séances d'information à la retraite et les revenus autonomes générés dans le cadre de partenariats.

## TABLEAU 6 : PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

ÉVOLUTION DU RATIO\* RÉSERVE/SORTIES DE FONDS



\* Rapport entre la réserve (l'actif net) à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante.

Dans ce contexte, la question qui se pose est celle qui consiste à déterminer les facteurs qui ont permis à la RRQ de réussir la transition vers le nouveau mode de gestion tout en réalisant une performance hors pair. L'analyse du cas<sup>1</sup> de la RRQ fait ressortir quatre grandes

dimensions qui nous semblent caractéristiques de la gestion du changement réalisé et responsables de son succès. Il s'agit de l'implication des partenaires, de la mobilisation du personnel, de l'engagement de la direction et de la gestion stratégique.

<sup>1</sup> L'analyse du cas de la RRQ repose sur une étude qualitative d'une série d'entretiens avec la direction et de documents formels de l'organisation.

### L'implication des partenaires externes

Pour mener à terme la réforme administrative, la RRQ était consciente de l'importance d'impliquer ses partenaires dans le processus de transition vers le nouveau modèle de gestion. Le partenariat d'affaires à la Régie des rentes du Québec est devenu un moyen permettant d'obtenir, de façon plus avantageuse qu'avec les méthodes du « faire seul » ou du « faire faire », des résultats précis résultant de la synergie d'une mise en commun et du juste partage de ressources, d'activités, de risques et de bénéfices. Il contribue à l'amélioration de la performance globale de la Régie et de ses partenaires.

Les dirigeants de la RRQ savaient pertinemment que le changement qu'ils s'apprêtaient à réaliser dépassait les frontières de leur organisation. Il fallait donc expliquer la transformation auprès des partenaires pour les encourager à adopter la nouvelle vision et mettre en commun leurs ressources avec la RRQ pour accroître l'effort d'éducation populaire que la Régie voulait entreprendre. Dans ce but, plusieurs actions d'information, de sensibilisation et de collaboration ont été mises en œuvre par la RRQ.

Dans un premier temps, la RRQ a convenu un premier partenariat connu sous le vocable de « Question Retraite » dont la mission était d'encourager et de mettre en place des activités visant à sensibiliser et à informer les citoyens sur l'importance d'assurer leur sécurité financière à la retraite et de les orienter vers des moyens pour la réaliser. Pour y parvenir, la RRQ a fait appel à un large consortium qui regroupait différents acteurs de la société afin de maximiser l'impact de l'action éducative en partageant les moyens de tous ses partenaires (annexe II).

Par la suite, un deuxième partenariat a été conclu avec d'autres partenaires du monde de la finance afin de donner aux Québécois et Québécoises les moyens de comprendre le langage parfois complexe de la planification financière. Il s'agissait de concevoir et de diffuser largement un répertoire d'information et d'outils sur la sécurité financière à la retraite. Qui plus est, ce répertoire se devait d'être accessible à tous les internautes québécois pour leur permettre de comprendre les principaux enjeux de la finance et de la planification financière à la retraite. Ce serait la mission de *Flash Retraite* qui regroupe la Banque

Laurentienne, la Banque Nationale, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Fédération des Caisses Desjardins du Québec et la firme CGI (annexe III). Ce partenariat a permis la mise sur pied d'un portail d'information où plus de 50 capsules informatives étaient largement diffusées sur le site Internet de chacun des partenaires, augmentant ainsi l'accessibilité et l'uniformité du message. On y trouve des capsules expliquant ce qu'est un REER, un planificateur financier, les diverses sortes de placements, la retraite progressive, le prêt levier, la fiscalité et l'épargne retraite, l'insaisissabilité et d'autres sujets d'intérêt pour le grand public.

Par ailleurs, la RRQ a créé le *Centre d'expertise des grands organismes* pour accompagner et soutenir, par des réalisations tangibles, les différents partenaires gouvernementaux impliqués dans la transition vers la *mode de gestion intégrée de la performance*. Ce centre exerçait un rôle de catalyseur d'initiatives en matière de qualité dans le secteur public québécois et de repère au regard des meilleures façons de faire dans la livraison des services aux citoyens. En ce sens, les partenaires étaient la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), la Commission des normes du travail (CNT), la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Sous l'égide du Forum des grands organismes, le centre d'expertise a permis aux gestionnaires de premier niveau de ces organismes de partager leurs « bons coups » et de documenter de bonnes pratiques sur différents thèmes qui les préoccupaient dans leur gestion quotidienne, contribuant ainsi à la mise en réseau de ces organismes publics de premier plan.

Enfin, dans un troisième temps, la RRQ a conclu plusieurs ententes de partenariat avec divers organismes et institutions (annexe IV) qui sont en contact direct avec ses clients. Ces ententes ont été négociées dans le but d'aider certains clients à exercer leurs droits et à assumer leurs responsabilités ainsi que pour les sensibiliser à l'importance de la planification financière de leur retraite. Plusieurs activités ont été réalisées. Notons simplement, parmi d'autres activités, la publication d'articles dans les magazines des organismes partenaires, la tenue de kiosques d'information, de conférences et de sessions de

formation pour des groupes de travail conjoints. Ces activités permettaient à la RRQ de mieux renseigner le personnel des partenaires sur ses services et de les aider à répondre plus adéquatement aux besoins de leurs clients, qui sont aussi les siens. Toutes les activités que la Régie a conçues à l'intention des partenaires ont fait l'objet d'ententes de partenariat de collaboration dans le but d'officialiser cette relation et de la maintenir indépendamment des personnes en place.

### La mobilisation du personnel

Bien qu'il soit à la discrétion de l'employé d'adopter la vision corporative et de contribuer à son implantation, il incombe à l'organisation et à sa direction de mettre en place les conditions favorables à la

compréhension et à l'appropriation de cette vision. C'était le cas de la RRQ. Réalisant la nécessité de convaincre ses employés du bien-fondé de sa nouvelle vision et de les motiver à participer à sa réalisation, la direction a développé un ensemble d'activités visant à favoriser la mobilisation de l'ensemble du personnel. De tels efforts se reflètent bien dans les résultats de l'évaluation annuelle de la mobilisation des employés que la RRQ a réalisée par des sondages réalisés dès l'entrée en vigueur de la réforme. Les résultats montrent des degrés de mobilisation toujours croissants, et ce, pour toutes les catégories du personnel.

**TABLEAU 7 : L'INDICE DE MOBILISATION DE TOUS LES EMPLOYÉS DE LA RÉGIE**



Une telle évaluation du degré de mobilisation n'est pas le fruit du hasard. La direction de la RRQ savait qu'elle amenait son personnel vers une grande aventure qui demande un constant souci d'accomplissement et de responsabilisation. Par conséquent, elle a déployé plusieurs leviers de mobilisation (tableau 8). Nous soulignerons à titre d'exemple les programmes de reconnaissance (formelle, informelle, spontanée, par équipe et individuelle); les possibilités de développement (promotion interne pour les postes d'encadrement de premier niveau, plan de la

relève); la formalisation des relations de supervision (évaluation annuelle du rendement et des attentes signifiées); les activités de formation (formation à la tâche: lois et règlements, outils de base dans le domaine des TI, dimensions comportementales), etc. D'après notre analyse qualitative, nous en retiendrons essentiellement deux qui nous apparaissent comme étant les plus importantes, à savoir un climat de travail axé sur l'innovation et une communication structurée qui rejoint tous les membres impliqués dans le changement.

TABLEAU 8 : RÉSULTAT DE LA MESURE DES LEVIERS DE MOBILISATION

LEVIERS	2005*	2004*	2003*	2002*
Appartenance à la Régie	4,20	4,16	4,08	–
Climat de travail	4,05	3,96	3,93	3,84
Communication	3,89	3,78	3,80	3,61
Organisation du travail	4,09	4,02	3,97	3,72
Possibilités de développement	3,80	3,77	3,71	3,54
Reconnaissance	3,78	3,63	3,62	3,43
Relation de supervision	4,11	4,07	4,11	3,81
Travail en équipe	3,95	3,86	3,86	3,75
Utilisation du potentiel	3,96	3,85	3,69	3,63

\* Une échelle de 1 à 5 est utilisée : 5 est un indice fort tandis que 1 est un indice faible.

### Climat de travail axé sur l'innovation

Il semble que le succès de la RRQ des dernières années soit directement lié au développement d'un climat de travail axé sur l'innovation. Tel que présenté précédemment, la RRQ se donnait un nouveau mandat éducatif dont les fondements intrinsèques étaient l'initiative et la créativité. Pour y arriver, la direction de la RRQ a canalisé le potentiel de ses employés vers des projets novateurs qui font appel à leur intelligence et à leur imagination. Elle s'est engagée à attribuer des tâches à la hauteur des compétences de chacun et à miser sur leur engagement et sur leur propre développement. Ce faisant, elle donnait la possibilité aux gestionnaires ainsi qu'aux employés de ne plus être uniquement des opérateurs, mais aussi des artisans du changement. Les gestionnaires de chaque direction et service ont été consultés durant toutes les étapes du processus. De cette manière, la RRQ s'affichait comme une organisation apprenante où chaque employé était considéré comme une source d'idées et un ambassadeur dans son milieu respectif.

Cette approche a été rendue possible grâce au fait que la planification stratégique n'affichait que des objectifs globaux et laissait beaucoup de marge de

manœuvre aux différentes directions de l'organisation quant aux moyens à utiliser pour atteindre les résultats souhaités. Cette latitude a favorisé l'implication et la créativité individuelle au sein de chaque direction et unité de travail et a facilité d'autant l'imprégnation du personnel par la nouvelle vision. En donnant libre cours aux idées et à l'initiative de tous, la direction a su instaurer un climat de travail motivant pour les employés. Elle a su convertir des connaissances en résultats en faisant le choix d'investir dans les personnes. La haute direction s'est peu à peu effacée, faisant place à la prépondérance des gestionnaires. Chaque direction se voyait octroyer un certain budget pour souligner et célébrer des réalisations importantes de ses membres. Tels des entrepreneurs autonomes, les gestionnaires de la RRQ ont établi des environnements propices à la réalisation de leurs projets, car ils étaient d'ores et déjà imputables des résultats découlant de leur initiative.

### Communication

Afin d'informer son personnel d'une manière efficace, la RRQ a développé un plan formel de communication qui permettait à tous les gestionnaires et employés d'avoir accès à toute la documentation pertinente

pour mieux comprendre et suivre la réalisation du plan stratégique. Le plan de communication était structuré autour de la publication d'articles dans le journal interne, de dîners-causeries, de la mise en place de tribunes téléphoniques réservées au personnel ainsi que d'un ensemble d'ateliers stratégiques dans lesquels gestionnaires et employés échangeaient sur les résultats obtenus et ceux visés tout en se familiarisant avec les grandes réalisations et les grands projets que la Régie poursuivait.

Ces activités permettaient d'impliquer et de sensibiliser les employés à la nouvelle philosophie et aux nouvelles valeurs que la RRQ tentait d'instaurer. L'intranet a été mis à profit afin d'informer tout le personnel sur les principales décisions arrêtées par le conseil d'administration ou par la haute direction, les projets d'investissements majeurs autorisés et les politiques ou programmes mis de l'avant pour ancrer la culture et les valeurs souhaités. Tous les documents qui engageaient publiquement la Régie (plan stratégique, convention de performance et d'imputabilité, déclaration des services, plan d'action annuel, rapport de gestion, études et travaux particuliers) étaient accessibles par tous les employés et ils pouvaient les consulter sur leur poste de travail.

L'action de communication qui s'est avérée la plus importante dans le cas de la RRQ était la tenue des ateliers stratégiques. Ces derniers permettaient surtout de faire connaître les réalisations annuelles d'intérêt corporatif et sectoriel, de favoriser la compréhension de la mesure d'atteinte des objectifs sectoriels, de mettre en lumière les objectifs annuels d'intérêt corporatif et la vision triennale de la direction à l'ensemble des employés ainsi que de renforcer la compréhension des objectifs annuels en lien avec la contribution sectorielle. Les résultats d'une étude réalisée auprès du personnel de la RRQ ont démontré que les ateliers stratégiques leur permettaient de reconnaître les défis de la RRQ à l'égard de la société québécoise, de reconnaître la contribution de la direction à l'atteinte des objectifs et de comprendre les grandes lignes du plan stratégique de l'organisme. Ce bilan des ateliers a permis de mesurer la compréhension et l'adhésion du personnel aux objectifs stratégiques de la Régie. Partant de là, la RRQ a décidé de répéter chaque année l'expérience afin que tous les employés soient conscients des progrès réalisés

sur le plan de l'atteinte des objectifs corporatifs de la Régie. Cette décision permettait aussi à la direction de maintenir un niveau élevé de mobilisation et un esprit d'innovation et d'entrepreneurship.

### **L'évaluation du processus d'implantation**

En dépit de l'autonomie accordée aux gestionnaires, la direction a gardé un souci d'encadrement et de validation des résultats. Un soin et une attention particulière étaient portés à l'observation des comportements attendus et au respect des grands encadrements proposés de façon à s'assurer que le changement de culture souhaité devienne progressivement la norme. La direction s'est fait un devoir de rencontrer chacun des gestionnaires sur une base annuelle. Chaque rencontre avait pour objectif d'évaluer la perception de la vision corporative du gestionnaire, la conformité de son style de gestion avec celui souhaité et le degré de participation de ses employés aux différentes étapes du cycle de gestion intégrée. Le but ultime était donc de favoriser une vision commune et partagée au sein de toutes les directions et de s'assurer du bon déroulement des opérations et du respect des attitudes ou des comportements souhaités.

Pour attester de l'application de la vision stratégique chez les employés, la RRQ s'est dotée d'un grand nombre d'outils. Ils permettaient de mesurer l'évolution du processus d'implantation du nouveau modèle de gestion. Des mesures axées sur les prestations livrées aux clients et leur efficacité, des sondages sur les attentes et sur la satisfaction de la clientèle, des bilans sur différents aspects du service, des tableaux de bord annuels et des rapports annuels de gestion ont été réalisés. Le conseil d'administration ou les différents comités du conseil étaient saisis régulièrement des résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle, des améliorations apportées en ce sens, du suivi de l'évolution des différents projets d'entreprises, des résultats mensuels du respect de la déclaration de services, de l'état d'avancement du plan d'action, de l'évolution budgétaire, de la performance du fonds géré par la Caisse de dépôt et de l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs stratégiques. L'évaluation permettait aux leaders de s'assurer que les résultats atteints correspondaient à ceux visés, tout en considérant les réalités auxquelles devait faire face l'équipe de gestion. Trois champs

étaient concernés par cette surveillance de l'évolution du changement : le service à la clientèle, les pratiques managériales et les résultats opérationnels. Le tableau 9 présente les outils utilisés pour chacune des 3 catégories.

**TABLEAU 9: LES OUTILS DE GESTION DÉVELOPPÉS À LA RRQ**

DIMENSIONS	DESCRIPTION
Le service à la clientèle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sondage sur les attentes de la clientèle</li> <li>2. Formation spécifique sur les différents aspects du service</li> <li>3. Déclaration de services aux citoyens</li> <li>4. Normes de service comportementales</li> <li>5. Simplification des communications</li> <li>6. Mécanismes permettant aux clients de s'exprimer</li> <li>7. Programme d'assurance-qualité (conformité, suggestion du personnel, observation et rétroaction)</li> </ol>
Pratiques managériales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réseaux d'échange des meilleures pratiques</li> <li>2. Création d'un centre d'expertise et système de suggestion du personnel</li> <li>3. Membre actif aux différentes organisations internationales visant à l'amélioration de la performance (<i>American Productivity and Quality Center, Public Sector Benchmarking Service Customer Satisfaction Measurement Association, International Society for Performance Improvement</i>)</li> <li>4. Programme de veille structurée</li> <li>5. Évaluation continue par des organismes externes : Mouvement québécois de la qualité, Fédération d'informatique du Québec, etc.)</li> </ol>
Résultats opérationnels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Résultats mensuels diffusés sur intranet</li> <li>2. Tableaux de bord trimestriels de gestion et du CA (objectifs stratégiques)</li> <li>3. Balisage continu des résultats opérationnels</li> </ol>

### L'engagement de la direction

Mettre en œuvre un ensemble d'outils facilitant la transition est une chose, convaincre des fonctionnaires chevronnés de changer leurs manières de faire, de reconsidérer leur conception même de la Régie et de leur propre carrière en est une autre. La condition *sine qua non* d'une telle démarche est de s'en tenir à la vision sans jamais s'en écarter. Cela demande non seulement de la conviction et de la ténacité, mais également une vision ayant un sens profond et signifiant, une raison d'être indiscutable.

En ce sens, le rôle des leaders a été crucial. Ils ont réussi à présenter une vision inspirante à leurs employés en donnant un sens à leur travail, une sorte de mission qui bénéficierait à l'ensemble de la population québécoise et au maintien de l'ordre social. Le rôle du leader était important, surtout dans la promotion et la communication des fondements du changement et dans le développement et l'instrumentation des différentes politiques et projets intégrés favorisant la pénétration du changement. Des « champions » choisis avec soin et des projets

clefs découlant du plan stratégique ont permis de consolider le développement d'une culture organisationnelle axée sur l'apprentissage continu, l'initiative personnelle, la responsabilisation et la reconnaissance.

Les dirigeants de la RRQ ont su aussi incarner le nouveau modèle de gestion en adoptant des comportements directement liés aux attentes exprimées pour tous. La haute direction a su doser le rythme du changement, équilibrer le développement entre les différents acteurs, expliquer continuellement la cohérence des grandes décisions avec la vision stratégique de la Régie. Ainsi, les leaders ont donné du sens à la nouvelle vision et expliqué les liens entre les actions, les décisions et les résultats. Ils ont alimenté, soutenu et stimulé le conseil d'administration afin que ce dernier se mobilise autour du projet et arrête des décisions conformes, cohérentes et intégrées. De plus, ils ont assuré un suivi rapproché des objectifs stratégiques en produisant régulièrement des rapports d'avancement. Chaque comité du conseil d'administration devait vérifier annuellement le degré d'atteinte des objectifs stratégiques compte tenu du mandat particulier que le conseil lui avait assigné. Les leaders ont aussi joué un rôle important concernant l'évaluation du processus d'implantation de la vision stratégique, étape cruciale de la transition.

### ■ LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL : UN PROCESSUS DE LÉGITIMATION

L'analyse du cas de la RRQ nous permet de faire ressortir la nature des facteurs qui peuvent favoriser l'implantation d'un changement majeur au sein d'une organisation publique. Cela revêt une importance particulière pour deux raisons.

La première est liée au fait que la réforme mise en place par la RRQ comporte un aspect radical puisqu'elle exigeait une transition complète d'un mode de gestion figé depuis fort longtemps par des règles, des normes et des valeurs et ancré dans la tête des gestionnaires et employés vers un autre modèle que ces derniers ne connaissaient pas. Plus précisément, les dirigeants de la RRQ se devaient de remplacer un modèle de gestion axée sur la conformité des opérations par un autre modèle qui met l'accent sur les résultats. Cette démarche offre

un défi de taille, surtout pour une organisation publique dont le mode de fonctionnement était basé sur les principes de la bureaucratie.

La deuxième raison pour laquelle l'analyse du cas de la RRQ est intéressante concerne le fait que cette expérience de changement radical s'est produite d'une façon relativement rapide et, surtout, féconde. Habituellement, les organisations publiques sont connues pour leur tendance à s'opposer à tout changement majeur. La littérature nous enseigne que ceux-ci sont déstabilisants, demandent beaucoup de temps et aboutissent souvent à des échecs d'où, parfois même, le maintien des systèmes en place pour une longue période (Johnson et al., 2000; Scott, 2001; Powell et Dimaggio, 1991; Zucker, 1977). Les individus rejettent souvent les innovations qui touchent le cadre institutionnel, car elles sont souvent associées à une grande incertitude et à un risque important (Aldrich et Fiol, 1994; Hargadon et Yellowlees, 1999; Johnson et al., 2000).

Dès lors, comment les facteurs mis en évidence par l'analyse du cas de la RRQ ont-ils contribué à l'implantation du nouveau mode de gestion. Pour répondre à cette question, nous faisons appel à la perspective des nouvelles théories institutionnelles. Cette dernière argumente que dans un contexte donné, les individus se comportent généralement en se référant à un ensemble d'institutions (Scott, 2001; Meyer et Rowan, 1997; Dimaggio et Powell, 1983). Par institutions, nous parlons des idées dominantes qui déterminent le comportement des individus au sein d'un contexte donné en traçant une ligne de conduite à laquelle ils doivent se conformer. Les institutions s'expriment à travers des lois, des normes et des valeurs qui se construisent par des interactions sociales et qui se renforcent à travers le temps (Berger et Luckman, 1967). L'aspect réglementaire repose sur « les règles et les dimensions de monitoring et de sanctions » (Scott, 2001: 35). La dimension normative définit les objectifs que les acteurs d'un environnement donné considèrent comme préférables et les moyens dont les individus doivent se doter pour les atteindre (Scott, 2001). Enfin, la dimension cognitive met l'accent sur l'aspect symbolique des actions qui provient des mécanismes d'interprétation des individus (Ruef et Scott, 1998).

Parce qu'il exige des changements concernant les règles, les normes et les valeurs, l'implantation d'un nouveau modèle de gestion au sein d'une organisation publique s'avère donc un cas propice à une analyse institutionnelle. Au niveau réglementaire, la réforme administrative apporte à la gouvernance des organisations publiques un lot important de nouvelles lois (imputabilité, reddition de comptes, transparence, système de récompenses, etc.) qui remplacent celles existantes. Au niveau normatif, en orientant les organisations publiques vers une recherche d'efficacité et d'efficience et une gestion par résultats, la réforme incite les organisations publiques à modifier leurs objectifs organisationnels, la stratégie poursuivie, les pratiques managériales et même les structures fonctionnelles. Enfin, concernant les valeurs et les croyances, la réforme est accompagnée par une « infusion » de l'organisation publique dans de nouvelles valeurs (innovation, autonomie de gestion) orientées vers le client et non vers les tâches.

La perspective institutionnelle nous permet d'illustrer deux facettes du changement institutionnel qu'une réforme administrative amène au sein des organisations publiques. D'une part, elle démontre pourquoi les organisations publiques ont généralement du mal à réussir leur transformation et quelles difficultés elles rencontrent. D'autre part, elle a l'avantage de relater comment les organisations réussissent à surmonter ces obstacles et à convaincre leurs membres d'adopter des pratiques managériales nouvelles qui paraissaient jusque-là illégitimes face au référentiel institutionnel existant.

Concernant la première approche, il faut souligner tout d'abord que tout changement à « l'image », tel que celui provoqué par la réforme administrative au sein de la RRQ s'avère difficile. Il remet en question les règles, les normes et les valeurs qui permettaient depuis longtemps aux individus de juger de la légitimité de leurs actions. Par légitimité d'une action nous entendons l'approbation par son environnement qu'elle est « désirable, convenable et appropriée, à l'intérieur d'un système de normes, valeurs et croyances » (Suchman, 1995 : 574). La difficulté de réussir une transformation dictée par une réforme administrative réside donc dans le fait que les individus doivent accepter le remplacement des institutions en place. Ces institutions donnaient du sens à leurs actions.

En outre, cette transition demande aux individus d'adopter des attitudes et des actions qu'ils ne reconnaissent pas ou pas encore, qu'ils jugent illégitimes en regard de l'ancien cadre institutionnel auquel ils se réfèrent depuis longtemps. Ayant toujours à l'esprit le cadre institutionnel propre à l'ancien modèle, les gestionnaires et employés en place ne peuvent assimiler immédiatement et facilement le modèle de « gestion intégrée de la performance ». Ce nouveau mode de fonctionnement leur apparaît à première vue comme allant à l'encontre des croyances et des idées dominantes historiquement ancrées dans leur esprit. Cela se traduit par un climat d'incertitude et de risque qui mène inexorablement à une résistance au changement ou carrément à son rejet.

Aux yeux des membres de l'organisation, le manque de légitimité du nouveau modèle de gestion apparaît comme étant à la base des difficultés d'appropriation. Avant qu'il ne soit adopté par les membres de l'organisation, le nouveau modèle doit atteindre un niveau suffisant de légitimité. La deuxième approche devient alors plus intéressante parce qu'elle cherche à mettre en lumière comment rendre légitime le changement demandé ou plus précisément comment créer un climat qui favoriserait la perception du nouveau modèle de gestion comme étant légitime et assurer ainsi son adoption. D'une façon générale, trois sources de légitimité peuvent être exploitées pour justifier l'adoption d'un nouveau modèle de gestion aux yeux des membres des organisations publiques : pragmatique, socio-politique et cognitive (Suchman, 1995 ; Aldrich et Fiol, 1994).

La légitimité pragmatique dépend du calcul que les individus font pour juger si le fait d'adopter les nouvelles pratiques est avantageux pour eux ou non (Suchman, 1995). Selon cette logique, les membres d'une organisation publique accepteraient le changement à partir du moment où ils y voient un intérêt, par exemple, une source de pouvoir, d'autonomie, de reconnaissance ou d'argent. De fait, les porteurs du changement doivent non seulement démontrer que la réforme administrative se reflétera par une amélioration de la performance des organisations publiques, mais aussi qu'elle se répercutera sur leurs membres par des avantages concrets. Pour la RRQ, le travail des leaders qui menaient le changement a été crucial en ce sens. Ils ont eu l'idée originale de

créer un climat de travail qui incite les gestionnaires et employés à délaissier leur cadre institutionnel habituel. Ils ont instauré un système de reconnaissance efficace, offert plus de responsabilisation et d'autonomie aux gestionnaires et employés et impliqué ces derniers dans des projets novateurs qui font appel à leur intelligence. De cette manière, ils ont associé à l'adoption du nouveau modèle de gestion des gains concrets pour les membres de l'organisation.

Il reste que pour atteindre ce type de légitimité, les obstacles se révèlent parfois difficilement franchissables. Une partie des membres impliqués va par exemple considérer la transformation comme une menace pour leurs acquis. Sur le plan interne, il est malaisé pour les gestionnaires de garantir le succès de la démarche, l'histoire des transformations organisationnelles étant pavée d'incertitudes, de risques et d'échecs plus souvent que de succès. Enfin, le passage au nouveau modèle de gestion peut désorienter nombre d'employés. Certains d'entre eux peuvent craindre le fait que l'évaluation se fasse sur la base des résultats et non selon la conformité aux règles bureaucratiques.

La légitimité morale, quant à elle, fait référence à la place qu'occupe une action aux yeux des acteurs politiques et professionnels (Ranger-Moore et al., 1991). Elle dépend du processus par lequel les différentes parties prenantes (employés, gouvernement, public général, groupes d'intérêts) considèrent une action comme appropriée et légitime dans le cadre institutionnel existant (Aldrich et Fiol, 1994). La légitimité morale peut être atteinte par l'intermédiaire de trois leviers. Le premier concerne le rôle du leadership des dirigeants, autrement dit leur engagement et leur soutien au nouveau modèle de gestion grâce à leurs caractéristiques personnelles et leur réseau d'influence. Le deuxième levier fait appel au degré de participation des différents membres concernés par la réforme administrative dans le processus de transition. Enfin, le troisième levier repose sur le soutien social dont bénéficie la réforme administrative qui est à la base des transformations exigées des organisations publiques.

Dans le cas de la RRQ, les trois leviers ont été mis à contribution dans le but de convaincre les parties prenantes de s'appropriier les nouvelles exigences

du *modèle de la gestion intégrée de la performance*. Dans un premier temps, le rôle des dirigeants a été déterminant. En effet, le changement réalisé par la RRQ a bénéficié de l'engagement explicite et du leadership de sa haute direction. Les leaders étaient nouvellement nommés et, par conséquent, ils étaient très peu liés à l'ancien cadre institutionnel et ils ont réellement appuyé les nouvelles lois, normes et valeurs véhiculées par la réforme administrative.

Dans un deuxième temps, la transformation de la RRQ est fortement liée à l'élan de participation des différentes parties prenantes. Sur le plan interne, les leaders ont encouragé l'implication des employés et des gestionnaires dans le processus d'implantation du nouveau mode de gestion. Des activités de consultation ont été menées avec les gestionnaires et la mise à contribution des compétences du personnel a été encouragée par la haute direction. Ceci a permis aux employés et aux gestionnaires de s'approprier les nouvelles façons de faire et d'être. Sur le plan externe, la RRQ a développé plusieurs partenariats d'affaires et de collaboration avec des acteurs clefs de la société québécoise, en l'occurrence ses clients, les organisations syndicales, le patronat et le milieu de la finance. De cette manière, la RRQ s'assurait du support de ses partenaires dans la promotion du changement institutionnel exigé par la réforme.

Dans un troisième temps, l'expérience de changement de la RRQ a bénéficié d'un soutien politique important des différents acteurs sociaux, et particulièrement du gouvernement. La RRQ a convaincu les partenaires patronaux et syndicaux de soutenir et d'encourager les régimes de retraites privés, car ce sont des instruments d'épargne indispensables à la sécurité financière des travailleurs, mais aussi de procéder à une gestion intelligente de la main-d'œuvre dans un contexte de rareté inhérent au vieillissement de la population et au déclin de la population active au Québec. Par ailleurs, la RRQ a bénéficié du soutien des autorités gouvernementales, quel que soit le parti au pouvoir, aux efforts d'implantation de la réforme administrative au sein des organisations publiques.

Enfin, la légitimité cognitive dépend de la perception que se font les individus des nouvelles actions (Hargadon et Yellowlees, 2001; Hannan et Freeman, 1986; Suchman, 1995). Deux dimensions permettent

le développement de ce type de légitimité, à savoir le niveau de connaissance qu'ont les individus du nouveau modèle de gestion et le niveau de maîtrise de ce dernier. Autrement dit, il faut connaître puis maîtriser le modèle proposé pour se défaire des facteurs d'inertie que sont le stress et la frustration qui caractérisent toute situation nouvelle (Mazouz, 2002).

Pour s'assurer de la compréhension du nouveau cadre institutionnel qui supporte la transformation de la RRQ, un plan communicationnel soutenu a été développé afin d'informer et de sensibiliser non seulement le personnel, mais aussi les partenaires institutionnels externes. À titre d'exemple, des séances de travail ont été mises en œuvre avec les gestionnaires afin de présenter la vision stratégique et ses valeurs intrinsèques. Des rencontres régulières avec les employés et les syndicats ont été organisées afin de les informer de la nécessité et des étapes du processus de changement de la RRQ. Ainsi, les dirigeants de la RRQ permettaient aux différents intervenants de reconnaître les dimensions réglementaires, normatives et cognitives que la réforme administrative leur amène. Des activités de formation et d'accompagnement aussi bien à l'interne qu'à l'externe ont été menées pour soutenir les différentes parties prenantes affectées par la transformation de la RRQ. Le but était de réduire l'incertitude et de gérer le risque de voir ces différents membres déstabilisés par l'implantation du modèle de gestion intégrée de la performance au sein de l'organisation.

## ■ CONCLUSION

Notre article avait pour objectif d'étudier un cas de changement institutionnel au sein d'une organisation publique. Pour ce faire, nous avons fait appel à une expérience d'implantation réussie de la réforme au sein d'une unité administrative québécoise, à savoir la Régie des rentes du Québec (RRQ). Un tel exercice nous a offert l'occasion de faire ressortir les facteurs qui ont été mis à contribution par les dirigeants de la RRQ pour gérer et réussir la transformation que leur imposait la réforme administrative.

Quatre facteurs importants sont à signaler en ce sens : l'implication des partenaires externes, la mobilisation du personnel, le développement d'outils d'évaluation du processus d'implantation et l'engagement de la

direction. Pour assurer l'implication des partenaires externes, les dirigeants de la RRQ ont mis en place, à travers des partenariats formels ou informels, plusieurs programmes d'information et de formation pour sensibiliser les différentes parties prenantes de la société québécoise et s'assurer de leur soutien. Pour mobiliser ses gestionnaires et employés et les convaincre d'adopter le nouveau modèle de gestion, la direction de la RRQ a d'une part créé un climat de travail axé sur l'innovation, l'utilisation du potentiel et la reconnaissance et d'autre part, déployé un plan de communication soutenu. La RRQ a aussi développé une panoplie d'outils de gestion pour mesurer l'évolution du processus d'implantation du modèle de la « gestion intégrée de la performance » et s'assurer de son appropriation par le personnel. Enfin, le processus de transformation au sein de la RRQ a bénéficié de l'engagement de sa haute direction. Cette dernière, nouvellement nommée, a démontré un vrai leadership en adoptant des comportements directement liés et inspirés de la nouvelle vision stratégique que la réforme administrative a « infusée » à la RRQ.

La discussion du cas de la RRQ selon la perspective institutionnelle nous permet de témoigner à un autre niveau d'analyse. Elle nous démontre, sur le plan théorique, que la réforme à laquelle s'est prêtée la RRQ a été réussie grâce surtout à une stratégie de légitimation originale qui a instauré des conditions favorables au changement. Les dirigeants de la RRQ ont réussi à conférer au nouveau modèle de gestion un capital de légitimité suffisant pour convaincre les différentes parties prenantes de la nécessité d'adopter de nouvelles lois, normes et valeurs. Trois leviers de légitimation sont à souligner : pragmatique, sociopolitique et cognitif. La légitimation pragmatique consistait à associer au modèle de la « gestion intégrée de la performance » des avantages concrets (autonomie, reconnaissance, etc.) pour les différents membres touchés par la réforme administrative. La légitimation sociopolitique reposait sur la participation des différentes parties prenantes dans le processus d'implantation du nouveau mode de fonctionnement et l'engagement de la haute direction et des différents acteurs de la société québécoise. Enfin, la légitimation cognitive était réalisée à travers des activités d'information, de sensibilisation et de formation des différents membres impliqués dans le changement afin de leur permettre de comprendre les vrais enjeux

organisationnels de la réforme administrative et de les maîtriser. Ainsi, en faisant appel à ces trois leviers de légitimation, la RRQ a réussi à réduire l'incertitude et le risque généralement associés à tout processus de changement institutionnel.

Ces leçons théoriques doivent cependant être nuancées. La RRQ n'est pas représentative de toutes les organisations publiques. Ces dernières vivent des réalités parfois très différentes en raison de leurs caractéristiques spécifiques, notamment en termes

de taille de l'organisation, de la nature des services rendus, d'historique et de contexte social. Cependant, il va sans dire que la leçon la plus importante à retenir consiste à comprendre que tout changement institutionnel nécessite un processus de légitimation où les différents acteurs impliqués doivent être considérés pour s'assurer de leur soutien et de l'adoption des nouvelles règles, normes et valeurs. En ce sens, des mécanismes aussi bien économiques et sociaux que psychologiques peuvent être déployés pour légitimer le changement institutionnel.

## ANNEXE I: DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU PLAN STRATÉGIQUE DE LA RRQ 2002-2007 EN 2004-2005

	OBJECTIFS STRATÉGIQUES	PROGRESSION DU PLAN STRATÉGIQUE
1	D'ici 2007, augmenter à 50 % le taux de connaissance des éléments de base du Régime de rentes du Québec. Ce taux était de 45 % en 2001.	À surveiller
2	D'ici 2007, augmenter à 2 700 le nombre moyen de visiteurs par jour du site Internet de la Régie. Au cours de l'année 2000, le nombre de visiteurs du site Internet de la Régie était en moyenne de 800 par jour.	Atteint
3	Au cours de la période de 2002-2007, amener plus de 20 % des cotisants à utiliser au moins une fois le module de simulation de la retraite.	À surveiller
4	D'ici 2007, augmenter le ratio réserve/sortie de fonds à un niveau de 3,5. Ce ratio était de 2,7 en 2000.	À surveiller
5	D'ici 2004, réaliser une consultation publique portant sur l'état du Régime de rentes du Québec et l'opportunité d'en modifier les modalités.	Atteint
6	D'ici 2007, augmenter à 80 % le pourcentage de travailleurs québécois gagnant plus de 20 000\$ et ayant épargné régulièrement (soit pendant au moins quatre des sept dernières années) dans un régime complémentaire de retraite ou un REER. En 1999, ce pourcentage était de 79 %.	À surveiller
7	D'ici 2007, maintenir le pourcentage de travailleurs québécois participant à un régime complémentaire de retraite. En 2001, ce pourcentage se situait à environ 42 %.	À surveiller
8	D'ici 2007, augmenter à 65 % le pourcentage de Québécoises et de Québécois ayant commencé leur préparation financière en vue de la retraite autrement que par des cotisations au Régime de rentes du Québec. Ce taux était de 60 % en 2001.	Progresse de façon satisfaisante
9	D'ici 2007, adapter, simplifier et contribuer à mettre en place des outils favorisant la participation des travailleurs québécois à un régime complémentaire de retraite.	Progresse de façon satisfaisante
10	D'ici 2004, réaliser une évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui des autres pays industrialisés.	Atteint
11	D'ici 2005, réaliser une étude portant sur les revenus des retraités.	Atteint
12	D'ici 2007, réaliser une étude portant sur le comportement des Québécoises et des Québécois en matière d'épargne en vue de la retraite.	Atteint

OBJECTIFS STRATÉGIQUES (SUITE)		PROGRESSION DU PLAN STRATÉGIQUE
13	D'ici 2007, réaliser une étude portant sur le comportement des employeurs relativement à la mise en place de régimes complémentaires de retraite.	Progresse de façon satisfaisante
14	D'ici 2007, augmenter à 40 % le taux de notoriété spontanée de la Régie auprès de la population. Ce taux était de 37 % en 2001.	Atteint
15	D'ici 2007, augmenter à 60 % le taux de confiance de la population envers l'administration de la Régie. Ce taux était de 53 % en 2001.	Progresse de façon satisfaisante
16	Participer annuellement à au moins trois activités d'échange en matière de sécurité financière à la retraite avec d'autres organismes ayant les mêmes préoccupations que la Régie.	Progresse de façon satisfaisante
17	D'ici 2007, participer à des réseaux d'échange en matière de prestation de services aux citoyennes et aux citoyens avec d'autres organismes publics.	Progresse de façon satisfaisante
18	D'ici 2007, participer à des réseaux d'échange en matière de gestion avec le secteur privé et le secteur public.	Progresse de façon satisfaisante
19	D'ici 2004, actualiser le plan directeur des services à la clientèle.	Atteint
20	Mettre en place et réviser annuellement le plan d'amélioration des services.	Progresse de façon satisfaisante
21	D'ici 2007, offrir par voie électronique 70 % de nos produits et services.	À surveiller
22	D'ici 2003, implanter de nouvelles mesures de reconnaissance pour le personnel.	Atteint
23	D'ici 2003, mettre en place un plan de relève pour les emplois en gestion et pour les emplois stratégiques.	Atteint
24	D'ici 2005, se doter d'un outil d'information de gestion permettant d'améliorer la performance des activités.	Partiellement atteint
25	Intégrer l'analyse de risques dans tous les nouveaux projets et dans tous les processus d'affaires actuels de la Régie.	Progresse de façon satisfaisante
26	D'ici 2007, réaliser une évaluation sur la conformité aux lois relatives à la protection des renseignements personnels (CPRP).	Progresse de façon satisfaisante
27	Autofinancer les projets d'investissement par les économies d'échelle provenant de la croissance de la clientèle et par la réduction des dépenses d'administration.	Atteint
28	Réaliser, dans tous les nouveaux projets, une étude sommaire de partenariat d'affaires et donner suite aux recommandations de cette étude.	Progresse de façon satisfaisante
29	D'ici 2003, élaborer un plan d'affaires portant sur nos actifs et nos meilleurs processus d'affaires.	Atteint
30	D'ici 2007, offrir à d'autres organismes gouvernementaux au moins une occasion de partenariat d'affaires lié à nos actifs ou à nos processus.	Atteint
<b>Axe 9</b>	<b>Développer un milieu de travail stimulant, valorisant et reconnaissant pour notre personnel et consolider le cadre de gestion.</b>	<b>Atteint</b>

---

## ANNEXE II : LISTE DES MEMBRES DU *CONSORTIUM QUESTION RETRAITE*

- Association des banquiers canadiens
- Bâtirente Fondation CSN
- Cégep Marie-Victorin
- Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance de l'Université Laval
- Confédération des syndicats nationaux
- Conseil du patronat du Québec
- Desjardins Sécurité financière
- DRHC fournit une contribution financière, mais ne fait pas partie des partenaires officiels
- Épargne Placements Québec
- Fédération des chambres de commerce du Québec
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
- Fonds de solidarité de la FTQ
- Institut québécois de planification financière
- La Capitale, groupe financier
- Mercer
- Régie des rentes du Québec
- Regroupement des consultants en avantages sociaux du Québec
- Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec
- SSQ Groupe financier

---

## ANNEXE III : LISTE DES MEMBRES DU *CONSORTIUM FLASH RETRAITE*

- La Caisse de dépôt et placement du Québec
- La Banque Nationale
- La Banque Laurentienne
- La Fédération des Caisses Desjardins du Québec
- La firme CGI

## ANNEXE IV : LISTE DES ORGANISMES AYANT DÉVELOPPÉ DES ENTENTES DE COLLABORATION AVEC LA RRQ

- Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR)
- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. (ACCAP / RACQ)
- Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
- Barreau du Québec (BQ)
- Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
- Chambre des notaires du Québec (CNQ)
- Comité des organismes accréditeurs en médiation familiale (COAMF)
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Corporation des thanatologues du Québec (CTQ)
- Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Fonds de solidarité (FTQ, FSTQ)
- Institut canadien de la retraite et des avantages sociaux (ICRA)
- Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ)
- Institut québécois de planification financière (IQPF)
- Ordre des administrateurs agréés du Québec (ADMA)

## BIBLIOGRAPHIE

- Aldrich, H. E., C. M. Fiol (1994). «Fools Rush In? The Institutional Context of Industry Creation», *Academy of Management Review*, 19 (4) : 645-670.
- Berger, P. J., T. Luckman (1967). *The Social Construction of Reality*. New York, Doubleday Anchor.
- Dimaggio, P. J., W. W. Powell (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Hannan, M. T., J. H. Freeman (1986). «Where Do Organizational Forms Come From?», *Sociological Forum*, 1: 50-72.
- Hargadon, A. B., D. Yellowlees (2001). «When Innovations Meet Institutions: Edison and the Design of the Electric Light», *Administrative Science Quarterly*, 46: 3, 476-804.
- Mazouz, B. (2001). «Le management public à l'ère de la modernisation de l'administration : les défis de la mise en œuvre», *Sources ENAP*, mars-avril, p. 3-5.
- Mazouz, B., B. Tremblay (2003). *Toward a Post-Bureaucratic Model of Governance; How Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration*. Accepted paper for publication in *Public Administration Review*.
- Meyer J. W., B. Rowan (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Morneau, G. (1999). «L'évolution démographique pourrait modifier les régimes de retraite publics» dans Prévoir, novembre 1999, [en ligne], <http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/Publications/prevoir11-99F.pdf>
- Morneau, G. (2005), *Changement des pratiques de gestion à la Régie des rentes du Québec*, entrevues menées par Benoît Lacasse. ENAP, février et mars 2005.
- Morneau, G. (2005). *La Planification stratégique : Application RRQ*, présentation PowerPoint, ENAP, février 2005.
- Morneau, G. (2005). *Le déploiement de la vision stratégique à la RRQ*, présentation PowerPoint, ENAP, février 2005.
- Powell, W. W., P. J. Dimaggio (1991). «Introduction. The New Institutionalism» in *Organizational Analysis*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Ranger-Moore, J., J. Banaszak-Holl, M. T. Hannan (1991). «Density-Dependent Dynamics» in «Regulated Industries: Founding Rates of Banks and Life Insurance Companies», *Administrative Science Quarterly*, 36: 36-65.
- RRQ (février 2004). Régie des rentes du Québec. *Pour vous et vos enfants: garantir l'avenir du Régime des rentes du Québec*, [en ligne], [http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/Publications/rrq\\_livvert\\_fr.pdf](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/Publications/rrq_livvert_fr.pdf)
- RRQ (décembre 2003). *Gérer à la Régie des rentes du Québec – Cadre de gestion*, Québec.
- RRQ (octobre 2001). *Le plan stratégique 2002-2007*, Québec.
- RRQ (juin 2004). *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, Québec.
- Ruef, M., W. R. Scott (1998). «A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments», *Administrative Sciences Quarterly*, 43: 877-904.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*, 2nd édition, Thousand Oaks, California: Sage.
- Suchman, M. C. (1995). «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches», *Academy of Management Review*, 20 (3) : 571-610.
- Zucker, L. G. (1977). «The Role of Institutionalization in the Cultural Persistence», *American Sociological Review*, 42: 726-743.

## Prochain numéro : hiver 2005 / 2006

### L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES PUBLICS

Nous consacrons le prochain numéro de *Télescope* (hiver 2005/2006) à l'évaluation des politiques et des programmes publics. Une discipline dont l'importance n'a pas toujours été reconnue par les décideurs parfois méfiants à son égard. Longtemps négligée des grandes réformes administratives, elle est en train, aujourd'hui, de prendre la place qui lui revient.

L'application des préceptes de la Nouvelle Gestion Publique, la recherche d'efficacité et non plus seulement d'efficacéité et l'adoption par tous les pays de la gestion axée sur les résultats imposent de toute évidence de maîtriser les concepts, les outils et les pratiques d'une évaluation des politiques et des programmes moderne et de qualité. Or, c'est là, semble-t-il, que le bât blesse.

On reproche à l'évaluation son manque de suivi et aux évaluateurs leur entêtement à déterminer des critères d'évaluation en solitaire sans tenir compte des intérêts de toutes les parties de l'évaluation. La réponse des professionnels à ces critiques s'organise. Les regroupements d'évaluateurs, nationaux ou internationaux, se multiplient. Ils tentent d'établir un protocole de la profession acceptable par le plus grand nombre. Les spécialistes réunis par *Télescope* font état de cet aggiornamento.

# L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des  
systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socio-économique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 L'Observatoire de l'administration publique recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

## INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique  
Madame Danyelle Landry  
ENAP  
555, boulevard Charest Est, Québec (Québec)  
G1K 9E5 Canada  
TÉLÉPHONE : (418) 641-3000, POSTE 6574  
TÉLÉCOPIEUR : (418) 641-3057  
Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

## LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

## LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

*OBSERVGO*, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références

*VIGIE*, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public

*TÉLESCOPE* est une revue trimestrielle d'analyse comparative en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques

Les publications de L'Observatoire sont disponibles sur internet :  
<http://enap.quebec.ca/observatoire>

## UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de L'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
E N A P