

## Propos introductif du rédacteur invité

S'interroger sur la relation entre Performance publique (PP) et Performance sociétale (PS) est d'actualité à une époque où des crises affectent le fonctionnement de la société à toutes les échelles, de l'international au local. Les citoyens éprouvent un sentiment de perte d'efficacité collective qui se répercute dans un désenchantement vis-à-vis de l'action de l'État<sup>1</sup>, malgré les raffinements managériaux dans les organisations publiques pour améliorer « *l'expérience citoyenne* ».

La revue *Télescope SM&P-OE* se prête particulièrement bien à ce questionnement puisque, selon les composantes de son titre, elle campe la stratégie et le management publics comme moyens de lier la performance des organisations de l'État et la dynamique de structures d'offre de services à la société.

Le dossier thématique consacré à *La performance sociétale : mise à nu et éperonnage de la performance publique ?* a suscité des contributions stimulantes autour de l'idée selon laquelle la PP n'est pas

coextensive à la PS. Celle-ci émerge des interactions dynamiques entre les actions des organismes publics et les initiatives et comportements des organismes non publics et des citoyens.

Les contributions retenues abordent des sujets très variés selon de multiples cadres théoriques, avec des visées analytiques ou théoriques et d'autres normatives. Plutôt que de condenser très succinctement l'apport de chaque article, il paraît plus instructif de cerner les quelques perspectives sur la relation entre performance publique et performance collective qui se dégagent d'une lecture transversale de tous les textes et qui sont présentes, de manière plus ou moins marquée, dans plusieurs d'entre eux. Mentionnons-en sept.

- *La dynamique temporelle.* La relation entre PP et PS ne peut être examinée que dans son déroulement. Sa temporalité est abordée sous différents angles. Elle est plurielle, variable selon les composantes, comme le montre la différence entre une certaine stabilité d'un partenariat public-

<sup>1</sup> OCDE (2024), *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024 : Instaurer la confiance*

*dans un contexte complexe*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/80ddd09b-fr>.

privé et la volatilité de la direction politique du système de la santé au Liban, dans l'article de Joumana Yeretian, Nathalie Angelé-Halgand et Michèle Kosremelli ou les rythmes différents d'évolution des composantes de l'écosystème en développement social dans l'article de Gérard Divay, Pernelle Smits et Nassera Touati. Elle est source de pression, éventuellement mauvaise conseillère, pour les décisions sur la filière d'énergie nucléaire analysées par Philippe Lorino. Elle peut être plus ou moins prévisible et gérable par l'analyse de risques, mais parfois — et sans doute de plus en plus — incertaine et disruptive, ce qui oblige l'administration publique à inventer un nouveau paradigme de résilience, comme le préconise Geert Bouckaert.

- *La vue holistique.* La relation entre PP et PS, envisagée comme imbrication de systèmes dynamiques, en lien de dépendance mutuelle partielle, amène deux exigences dans la conception des politiques. D'une part, toute transformation de l'administration publique doit toucher simultanément toutes ses composantes ; comme Geert Bouckaert le souligne dans son *pentagone de résilience*, chaque

composante est nécessaire, mais pas suffisante et la performance d'ensemble tient à la conjonction de toutes. D'autre part, la conception de toute politique qui se veut performante doit veiller aux effets éventuellement contradictoires de tous ses critères d'application. L'analyse en profondeur des expériences de femmes réfugiées, menée par Maylis Qaisi et Jacques Jaussaud illustre bien, a contrario, que l'atteinte de l'objectif central de la politique, l'intégration sociale, est rendue difficile par les modalités d'application des autres critères, notamment de logement.

- *La consonance institutionnelle entre l'interne et l'externe.* La PP et la PS passent entre autres par la conclusion de partenariats sous diverses formes entre organismes publics et organismes privés à but lucratif ou non. Trois articles et le témoignage de Serge Lamontagne en traitent, ceux de Joumana Stephan Yeretian, Nathalie Angelé-Halgand et Michèle Kosremelli Asmar, de Christophe Assens et de Bruno Féral. Il ressort notamment de l'article d'Assens que la gouvernance partenariale suppose des changements ou du moins des adaptations dans la façon de gérer l'interne des organisations publiques ; un

certain degré de consonance institutionnelle doit se développer entre la promotion de réseaux de partenaires et quelques avancées internes vers une « administration libérée », même si cette notion est contre culturelle en bureaucratie.

- *La prise en compte des intangibles.* La relation entre PP et PS se joue dans d'innombrables échanges entre humains, même dans les interactions organisationnelles plus formalisées, qui ne peuvent pas être appréhendées de manière compréhensive uniquement par des chiffres et des règles. Elle se déploie dans divers « processus intangibles » selon Gérard Divay, Pernelle Smits et Nassera Touati. Dans la même veine, trois des cinq *C* du *pentagone de la résilience*, avancé par Geert Bouckaert, sont de « nature logicielle ». Un élément central de ces intangibles est la confiance, qualité d'interaction entre personnes ou avec les institutions qui est mentionnée, à maintes reprises, dans les contributions de Joumana Yeretian, Nathalie Angelé-Halgand et Michèle Kosremelli, d'Assens et de Bouckaert. Sur ce même registre des intangibles, Bruno Féral analyse les tensions entre

valeurs dans les ententes entre organisme public et associations.

- *Des évaluations qui fassent sens pour toutes les parties prenantes.* Pour ne pas être stérile, la pratique maintenant généralisée d'évaluation des interventions publiques doit prendre en compte — et privilégier — leurs impacts sur la performance collective, ce qui suppose qu'elle ne reste pas étriquée dans des paramètres aisément mesurables pour la mise en valeur de la performance publique. Elle doit avoir du sens pour toutes les parties mobilisées par ces interventions, que ce soit à titre de partenaires, de bénéficiaires ou de gestionnaires. Deux articles soulignent cette exigence. Bruno Féral montre les tensions institutionnelles entre valeurs et les considérations contradictoires dans l'acceptation de l'évaluation par les associations. Dans l'article signé par Maylis Qaisi et Jacques Jaussaud, l'objectif d'intégration sociale recherché par la politique étudiée et partagée par ses bénéficiaires se vit dans leur expérience quotidienne, mais échappe à la mesure.
- *L'importance de données interpellantes.* De la perspective précédente découle une nécessité de colliger des données qui

interpellent les cadres de questionnement des organismes publics pour les amener à prendre explicitement en compte l'état de la situation que leurs interventions essaient de modifier et que vivent les personnes affectées. À cet égard, les constats de Maylis Qaisi et Jacques Jaussaud sur l'enquête ELIPA en font clairement ressortir les lacunes. Philippe Lorino souligne les risques d'une trop grande réserve dans la diffusion de l'information de la part des organismes de gestion et de régulation de la filière d'énergie nucléaire (en France) pour non seulement son acceptabilité par la population, mais aussi pour la qualité même des décisions prises. Certes les données sur l'état des situations que cherchent à modifier les politiques publiques, et surtout celles qui sont produites selon des protocoles de recherche scientifique, peuvent être trop interpellantes pour les parties concernées et se voir mises à l'écart dans les débats, comme le montre l'article de Pernelle Smits et Caroline Cambourdiu, malgré les prétentions courantes de se fier aux données probantes. Le témoignage de Serge Lamontagne fait référence à un exemple d'une telle donnée interpellante, l'indice d'équité des milieux de vie.

- *Des citoyen.ne.s éperons. de performance publique, car experts de terrain en performance collective.* Les décideurs politico-administratifs ont tendance à se justifier en se positionnant comme experts de leur domaine d'action. Philippe Lorino montre l'importance de dissocier institutionnellement décision et expertise et du même souffle, argumente, école du pragmatisme à l'appui, sur la plus-value substantielle que la participation citoyenne peut apporter dans la prise de décision sur des projets à fort impact sociétal, en régime démocratique. Le rôle des citoyens comme stimulateurs de changement affleure aussi dans d'autres contributions. ? Haouala et Anissa Ben Hassine ont trouvé que la participation citoyenne numérique générerait chez les citoyens les plus engagés des attentes de nouveaux rôles pour les gestionnaires publics. Le témoignage de Serge Lamontagne souligne que les attentes des citoyen.ne.s ne peuvent être satisfaites sans une coopération accrue, autant à l'interne du secteur public que par des partenariats avec divers organismes et avec les citoyens eux-mêmes.

Dans l'esprit d'une revue de transfert de connaissances comme *Télescope SM&P-OE*,

il nous apparaît (im)pertinent de conclure ce bref survol transversal des contributions par un conseil sportif pour les praticiens...et les chercheurs en management public. La mentalité dominante dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes publics nous paraît façonnée par la pratique du tir à l'arc où la performance est liée à l'atteinte d'une cible précise par un organisme singulier. Mais la société dans sa mouvance turbulente n'est pas un champ de tir où de multiples cibles fixes sectorielles sont juxtaposées. Il serait approprié que les gestionnaires et chercheurs s'adonnent davantage au jeu de billard où le résultat tient à l'art de provoquer des enchainements de collisions finalisées... dans une version avancée virtuelle de ce jeu où les boules sectorielles et citoyennes auraient leurs propres ressorts d'autopropulsion, tout en étant réceptives à des poussées publiques dans le champ de force des interdépendances inéluctables.