

XVIIIe Conférence de l'AIMS,
Grenoble, France, du 2 au 5 juin 2009

Table ronde

Spécificités et paradoxes du management de la performance dans la sphère publique

Proposée et animée par :

Bachir Mazouz,
Professeur Titulaire, ENAP, Université du Québec, Canada
Chaire Gutenberg, « *Regards croisés sur la transformation de la gestion publique. Les partenariats public-privé* » ENA-France
Bachir_mazouz@enap.ca

Participants au débat (par ordre alphabétique) :

Robert Fouchet, Professeur des Universités, IMPGT Aix-en Provence (robert.fouchet@univ-cezanne.fr)

Olivier Kéramidas, Maître de conférences, IMPGT Aix-en Provence (olivier.keramidas@univ-cezanne.fr)

Robert Le Duff, Professeur Émérite, IAE de Caen (robert.leduff@unicaen.fr)

Alain-Charles Martinet, Professeur des Universités, Lyon 3 (martinet@univ-lyon3.fr)

Thierry Nobre, Professeur des Universités, EM-Strasbourg (thierry.nobre@urs.u-strasbg.fr)

Gérald Orange, Professeur des Universités, IAE Université de Rouen (gerald.orange@wanadoo.fr)

Claude Rochet, Professeur des Universités, IMPGT Aix-en Provence (clauderochet@univ-cezanne.fr)

Cette Table ronde s'inscrit dans une logique de débats et d'échanges abordant des problématiques soulevées par les réformes administratives et les transformations qu'elles génèrent au sein des organisations publiques. Les participants à ces débats visent, dans un premier temps, à nourrir la recherche universitaire en management des organisations publiques en données empiriques et pistes de réflexions portant sur des « *spécificités inhérentes à la conception bureaucratique, à la culture institutionnelle et aux traditions de gouvernance qui sont à la base des appareils publics* »¹. Si nous voulions développer et enseigner des connaissances utiles au management des organisations relevant du *bien commun*, de l'*intérêt général* et du *service public*, des paradoxes et des spécificités sont à souligner, à documenter et à analyser en profondeur à tous les niveaux de l'action publique : valeurs, missions, acteurs, systèmes, outils, structures, processus et performance, (Fouchet, 1999; Bartoli 2005; Rochet, 2005; Mazouz et Tardif, 2008; Proulx 2008).

Pour les besoins de cette Table ronde nous avons limité les apports des participants - tous des chercheurs confirmés ayant déjà consacré plusieurs travaux de recherche - aux *spécificités et paradoxes entourant le management de la performance dans la sphère publique*. Ce faisant,

¹ Mazouz, B. (sous la direction de). *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presses de l'Université du Québec, 570 pages, Québec, 2008.

nous suggérons d'examiner en profondeur l'affirmation selon laquelle « *le management de la performance des organisations publiques ne se saurait advenir du simple fait d'une transposition d'outils et de pratiques conçus et éprouvés dans l'entreprise privée, comme le laissent entendre certaines thèses néolibérales faisant la promotion des New public management* »ⁱⁱ.

En effet, la recherche universitaire consacrée à la performance des organisations publiques a été souvent liée à l'instrumentation managériale et organisationnelle que les mouvements de réforme administrative voulaient instituer dans la sphère publique afin de remédier aux paradoxes que « *posait un appareil public conçu pour servir la société et l'économie mais qui, au fil du temps, serait devenu source d'appauvrissement collectif (dette publique), de rigidité structurelles, d'inefficacité fonctionnelle et de gaspillage de deniers publics* »ⁱⁱⁱ. Or, sur le plan théorique il est démontré que la performance des organisations appartenant à l'État ne peut être appréhendée de la même manière que celle de l'Entreprise (Drucker, 1989 et 1995 ; Simon, 1997 ; Bower, 1983). «... *la nature complexe des missions et des valeurs à la base des configurations structurelles et des modes de fonctionnement et de gestion des organisations publiques, est dictée par des soubassements idéologiques, juridiques et sociopolitiques sous-jacents à la finalité publique elle-même... qui continuent à miner les fondements économiques et l'utilité managériale de tout modèle qui voudrait réduire et expliquer la performance de la sphère publique en faisant référence à l'efficacité et à l'efficacité des systèmes (...)* Les évaluateurs, les méthodes d'évaluation, les indicateurs et les systèmes de mesures doivent intégrer l'équité comme critère important d'évaluation d'un organisme, d'un ministère, d'une politique ou d'un programme public (Fouchet, 1998 ; Boyne et Walker, 2005 ; Kéramidas, 2006). Par conséquent, il est peu probable de voir émerger une définition de la performance qui soit universelle et applicable en même temps à l'Entreprise et aux organisations de l'État »^{iv}.

Cette Table ronde nous aidera à mieux situer l'évolution des débats et de la recherche universitaire sur les spécificités et les paradoxes que révèlent les « *nouvelles façons* » de concevoir et de gérer les affaires publiques – elles sont dites « nouvelles » car issues de réformes administratives relativement récentes (i.e. LOLF, en France, la LAP, au Québec, le GPRA, au États-Unis, le *Next Step Agencies* au Royaume-Uni, la *nouvelle gouvernance publique* en Australie...). Ce faisant, nous soulèverons des interrogations portant sur le concept même de *performance publique* qui fait encore l'objet de définition oscillant entre des préceptes de vision, mission, objectifs, valeurs, stratégies, structures, processus, systèmes, compétences, comportements ou attentes des personnes, des groupes ou des sociétés (Thomas, 2005) :

- Doit-on apprécier les résultats de l'action publique, et à travers eux ses performances, en termes d'intrants (*inputs*), d'extrants (*outputs*) ou d'effets/impacts (*outcomes*) ?
- Comment devrions-nous procéder pour que la performance soit comprise dans sa définition, son application ou sa comparaison d'une organisation publique à l'autre ?

ⁱⁱ Mazouz, B. et M. Tardif (2008). **À propos de la performance**. *L'arlésienne de la sphère publique*. Chapitre 2, In D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2^e édition.

ⁱⁱⁱ Mazouz, B. et J. Leclerc (2008), *Gestion intégrée par résultats. Concevoir et gérer la performance dans l'Administration*, Presses universitaires du Québec, 440 pages.

^{iv} Mazouz et Tardif (2008).

- Quelles spécificités les architectes de systèmes d'information devraient intégrer lors de la conception et la mise en place de systèmes de gestion de la performance publique ?
- Suffit-il d'apprécier les effets d'économie sur l'administration au détriment des impacts sur les communautés et citoyens que supposent les services publics pour affirmer que ceux-ci ont été dispensés dans le sens d'un engagement à l'endroit de la société toute entière ?
- La performance publique se délimite-t-elle par l'analyse des données fournies par des services (unités administratives), par la synthèse des rapports des ministères (gouvernement) ou par le rapport des résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires, citoyens, usagers... clientèle ?

Les participants interviendront dans l'ordre suivant :

Bachir Mazouz dressera un portrait quant à l'évolution des recherches empiriques consacrées au management de la performance des organisations publiques en lien avec les transformations des systèmes de gouvernance enregistrées à l'échelle des pays de l'OCDE. La percée de la rhétorique néolibérale et la persistance des perspectives managerialistes se traduisent sur le plan empirique par la mise en œuvre de pratiques et d'outils « novateurs » de gestion de la performance dans la sphère publique.

Robert Le Duff nous entretiendra des paradoxes épistémiques du management public (ou non marchand ou collectif). A la croisée des sciences économiques et en particulier de l'économie publique^v, du droit public (en particulier sur le service public et les sociétés d'économie mixte) et de la sociologie des organisations, le management de la performance des organisations publiques est confronté à de nombreuses limites voire contradictions tant les finalités que les uns et les autres voudraient lui imposer sont nombreuses et parfois à la limite du contradictoire.

Alain-Charles Martinet nous présentera des paradoxes générés par l'instrumentation managériale visant la recherche de la performance des organisations de la sphère publique.

Gérald Orange nous livrera une réflexion portant sur les paradoxes que la gestion par résultats, comme outil et cadre de gestion de la performance, engendre en opposant les effets immédiats aux impacts à long terme pour apprécier l'*effectivité* de toute politique publique.

Robert Fouchet et **Olivier Kéramidas** questionneront la pertinence même de la recherche de la performance des organisations publiques, par référence à des enjeux d'éthique, d'égalité et de pluralités des logiques soutenant le débat démocratique.

Claude Rochet, considérant l'importance prouvée des systèmes d'information (SI) dans une démarche de gestion de la performance, il abordera les spécificités dont devraient tenir compte leurs concepteurs dans la sphère publique. Des questions de fond que les managers publics ont encore trop tendance à évacuer en se reposant sur la seule technique, telles la finalité stratégique, la cohérence des processus d'intervention, la conception de dispositifs agiles et d'architectures évolutives, sont des enjeux bien plus

^vLeif Johansen (1930-1982), Dieter Bös (1940-2004) et Jules Dupuit (18 mai 1804 - 5 septembre 1866) « La relecture théorique de Jules Dupuit par Maurice Allais face à la question du service public » de Luc Baumstark, Alain Bonnafous publié dans l'ouvrage dirigé par Pierre Dockès (2000) Les traditions économiques françaises, 1848-1939, ed. du CNRS.

prégnants pour les agents de la sphère publique que ceux du secteur privé compte-tenu de la complexité de ses interventions. Il évoquera en particulier des spécificités liées à l'hétérogénéité des cultures, la grandeur des périmètres, l'ancienneté des organisations de la sphère publique à intégrer lors de la conception de systèmes d'information.

Thierry Nobre, apportera un éclairage empirique portant sur une injonction qui peut paraître paradoxale et qui concerne les établissements hospitaliers. Ces établissements sont soumis à de profondes réformes qui modifient radicalement leur environnement et les caractéristiques de leur pilotage opérationnel et stratégique. En particulier, ils doivent s'insérer dans une infrastructure de santé articulant les différents acteurs (SROS, territoire de santé) à vision globalisante (Cf. la transformation des ARH en ARS) et ils sont incités voire sommés de développer une véritable démarche stratégique instrumentée par différents outils (projet d'établissement, Contrat pluriannuel d'objectif et de moyen, contrat de pôle).