

Quand l'Etat s'engage – La démarche contractuelle

INTRODUCTION.....	1
1^E PARTIE : SERVICES PUBLICS : FAIRE FACE A QUELS ENJEUX ?.....	2
CHAPITRE I – LES ENJEUX	2
<i>Premier enjeu : Les effets de la mondialisation</i>	2
<i>Deuxième enjeu : une diversité croissante des attentes des usagers</i>	2
<i>Troisième enjeu : une maturité des analyses émanant de la société civile qui fait de plus en plus concurrence à l'expertise des fonctionnaires</i>	3
<i>Quatrième enjeu : la nécessité de rendre des comptes</i>	3
<i>Cinquième enjeu : les fonctionnaires veulent avoir les moyens de leurs responsabilités</i>	3
<i>Sixième enjeu : l'inéluctable croissance de la diversité des prestataires de service public</i>	4
Le scénario du dépérissement et de la banalisation	4
Le scénario d'une nouvelle légitimité.....	4
2^E PARTIE : POURQUOI L'ETAT CONTRACTUEL EST-IL NÉCESSAIRE ?.....	5
CHAPITRE II – POURQUOI L'ETAT CONTRACTUEL ?	5
<i>Le stade hiérarchique</i>	5
Les accrocs au principe hiérarchique.....	5
<i>Le stade de la dévolution ou de la déconcentration</i>	5
<i>Le stade du développement de l'inspiration contractuelle</i>	6
Contrat légal ou démarche contractuelle ?.....	6
Doit-on généraliser les contrats ?	6
CHAPITRE III – LES DESILLUSIONS DU PASSE : L'ECHEC DES DEMARCHES DESCENDANTES, TECHNOCRATIQUES ET IMPOSEES.....	6
<i>Phase 1 : La multiplication bureaucratique et rigide des plans</i>	6
<i>Phase 2 : la désillusion</i>	6
<i>Phase 3 : Y'a-t-il des alternatives au management par objectifs ?</i>	7
Définir les objectifs autrement.....	7
Manager les risques autrement	7
3^E PARTIE : LA PHILOSOPHIE DU CONTRAT.....	8
CHAPITRE IV – L'ETAT QUI SE QUESTIONNE	8
<i>Expliquer l'intervention de l'Etat</i>	8
<i>La détermination du prestataire ou la mise en concurrence</i>	8
<i>Les bénéfices de la mise en concurrence</i>	8
<i>Les dangers possibles de la démarche de questionnement</i>	8
<i>Le partenariat : nouvelle panacée ?</i>	8
CHAPITRE V – L'ETAT, RESPONSABLE AVANT D'ETRE PRESTATAIRE : LA SEPARATION DU PRINCIPAL ET DE L'AGENT.....	9
4^E PARTIE : LA DÉMARCHE DU CONTRAT – S'ENGAGER SUR DES RÉSULTATS.....	10
CHAPITRE VI – LE MANAGEMENT PAR RESULTATS – UN CONTRAT EST UN ENGAGEMENT	10
<i>Services délivrés ou impacts ? Que faut-il privilégier ?</i>	10
Les partisans des services délivrés et leurs arguments.....	10
Les partisans des impacts et leurs arguments	10
La source des malentendus entre services délivrés et impacts est politique et non technique	10
<i>Les moyens de réconcilier les partisans des services délivrés et des impacts</i>	10
<i>Mode d'emploi : Comment définir les résultats du service public ?</i>	11
<i>Mode d'emploi : Comment mesurer la performance ?</i>	11

5^E PARTIE : LES CONDITIONS DE SUCCÈS D'UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE.....	12
CHAPITRE VII – LES BUDGETS STRATEGIQUES : SOUDER AUTOUR D'OBJECTIFS COMMUNS	12
CHAPITRE VIII – LA RESPONSABILITE ET LE DEVOIR DE RENDRE DES COMPTES.....	12
CHAPITRE IX – LES INCITANTS : COMMENT MOTIVER ?	12
CHAPITRE X – LE LEADERSHIP ET LES STRATEGIES DE CHANGEMENT	13
<i>Changement descendant ou ascendant ?</i>	13
Les stratégies descendantes (de la direction vers les agents).....	13
Les démarches ascendantes (des services vers les directions).....	13
<i>Petits pas ou big bang ?</i>	13
<i>Le leadership</i>	14
CHAPITRE XI – LE GRAND ABSENT : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	14

Introduction

Dans la plupart des pays de l'OCDE, des réformes de l'Etat se mettent en place, les démarches qualité fleurissent, les outils de modernisation se multiplient, ... A des vitesses diverses, l'administration de tous les pays change ses comportements. C'est cela que l'on appelle l'Etat contractuel, le contrat est à la fois une philosophie et une démarche et concerne tant le rôle que le mode d'agir de l'Etat :

- le rôle : l'Etat ne peut ni ne doit tout faire par lui-même mais contracter avec d'autres la mise en œuvre
- le mode d'agir : on passe de l'autorité à l'écoute, à la négociation et à l'ajustement, à la coproduction avec les usagers.

Il est devenu difficile de défendre l'Etat paternaliste, l'Etat impositaire tout comme il est devenu difficile de défendre l'Etat minimum libéral, l'Etat servile. Une troisième voie doit donc être empruntée, c'est ce que fait l'Etat contractuel ou l'Etat de synthèse. Il n'impose pas car il est fondé sur la négociation et il ne se soumet pas car négociateur ne veut pas dire donner raison, l'Etat demeure le gardien d'une solution de synthèse entre les points de vue et les intérêts.

Le premier moteur d'évolution de l'Etat est constitué par les changements profonds de la société :

- l'Etat doit tenir compte de la globalisation économique et technologique s'il ne veut pas voir ses capacités d'influencer se réduire
- l'Etat ne peut rester indifférent à l'évolution des usagers qui veulent des services plus courtois et plus adaptés à leurs problèmes
- l'Etat ne peut pas négliger ses personnels

Il faut faire très attention, le management public n'est pas la façade d'un projet anti-état :

- connaître les coûts et les niveaux de service rendus aux citoyens permet de mieux faire les choix de service et de les adapter aux attentes et aux besoins
- dégager des marges de productivité permet de mieux préparer l'avenir
- décentraliser les responsabilités implique le fait que les fonctionnaires trouvent des solutions adaptées
- mieux adapter les qualifications et compétences aux postes à pourvoir créerait de l'efficacité par un travail plus utile

1^e partie : Services publics : Faire face à quels enjeux ?

Chapitre I – Les enjeux

Premier enjeu : Les effets de la mondialisation

Le scénario catastrophe entraînerait plusieurs choses :

- la fonction publique aurait de plus en plus de mal à justifier son existence en termes financiers. Les négociations budgétaires empruntant de plus en plus aux techniques du benchmarking car permettant de justifier un certain niveau de ressources demandées, comment justifier ce plus ou moins de ressources si aucun point de comparaison n'est disponible
- la fonction publique perdrait largement ses capacités de négociation, l'expertise se déplacerait sans aucun doute du côté du secteur privé
- l'Etat n'aiderait pas les entreprises à exporter ou trouver des marchés en dehors du pays
- l'Etat ne serait pas capable d'aider l'entreprise à faire face à ses défis, faute d'y faire face lui-même
- l'Etat garderait la gestion du social national mais le social est déjà largement mis en œuvre par des organismes privés
- l'influence de l'Etat risquerait de se marginaliser purement et simplement

L'Etat peut éviter ce scénario catastrophe en :

- utilisant toutes les possibilités de la technologie
- s'assurant de fonctionnaires multiculturels à même de comprendre les différences de logique entre les pays

Deuxième enjeu : une diversité croissante des attentes des usagers

Les usagers n'acceptent plus d'être traités de manière uniforme, il faut donc une diversification des réponses, des solutions aux problèmes, ... Malheureusement, écouter l'utilisateur coûte cher en termes de temps et la plupart des administrations diminuent leurs effectifs. Pourtant, plusieurs solutions semblent exister :

- mettre à disposition des agents une gamme prédéfinie avec des produits standards et d'autres adaptables. Les économies sur les gammes standards permettraient de dégager des moyens pour les cas difficiles
- le développement du volontariat ou la collaboration des fonctionnaires avec des associations communautaires
- utiliser des systèmes d'« abonnement », cela reviendrait à traiter de façon plus holistique le client qui paye pour ce service sur mesure. Critique : quid du service universel pour les plus pauvres ?

Une réponse possible afin de libérer de la capacité financière et en temps serait de :

- réorganiser les services
- rationaliser et simplifier les procédures
- travailler en équipes de projets flexibles

La diversification des besoins et des attentes des usagers entraînent également le problème des compétences de l'agent de faire face à des besoins différents, synonymes de tensions et de problèmes de maîtrise des dossiers.

Troisième enjeu : une maturité des analyses émanant de la société civile qui fait de plus en plus concurrence à l'expertise des fonctionnaires

Dans tous les pays, le débat porte sur la légitimité de l'Etat car il n'apparaît plus capable d'une redistribution sociale efficace mais aussi parce que son environnement a changé.

Les lobbys, les groupes de pression, ont de plus en plus une vue d'ensemble de la société (elle était sectorielle avant) et font ainsi de plus en plus concurrence à l'administration centrale. Les usagers individuels sont plus consultés qu'avant soit par l'intermédiaire de groupes tests soit par des enquêtes.

Le rôle du service public devient plus difficile, il doit prouver que son conseil est meilleur que celui des groupes de pression, sinon les ministres s'appuieront davantage sur les lobbys que sur leurs fonctionnaires.

Quatrième enjeu : la nécessité de rendre des comptes

Les institutions publiques manquent de transparence et de visibilité malgré le fait qu'elles tendent à se rapprocher de l'utilisateur. Dans la plupart des pays, les institutions ne rendent pas vraiment compte de manière satisfaisante, sans doute de peur que rendre des comptes serve à réduire le nombre d'employés, ... Les mesures de performance sont rarement utilisées dans les décisions budgétaires ou dans l'évaluation de la performance. Cette pression à rendre compte augmente toutefois :

- elle peut venir des pouvoirs politiques
- elle peut venir des fonctionnaires eux-mêmes
- elle peut venir du budget

Le problème vient également de la diversification des attentes des usagers et donc au renforcement du pouvoir d'appréciation des agents. Il faut donc accepter de briser un cercle vicieux :

- il faut accepter que les agents forment des jugements et prennent des risques
- que ces risques soient calculés
- que les fonctionnaires puissent en rendre compte en termes qualitatifs quantitatifs sans crainte d'être blâmés si leur démarche a été raisonnée

Cinquième enjeu : les fonctionnaires veulent avoir les moyens de leurs responsabilités

Le pouvoir donné aux fonctionnaires en contact avec les usagers requiert une véritable révolution culturelle, ils auront besoin de beaucoup de soutien pour appuyer leurs jugements, ce qui implique un véritable esprit d'équipe et de solidarité.

Sixième enjeu : l'inéluctable croissance de la diversité des prestataires de service public

Le service public évolue de la pyramide hiérarchique à la constellation d'acteurs diversifiés. Au centre, il y aura les administrations interministérielles gérant la cohésion d'un service public de plus en plus décentralisé. A côté de ces administrations interministérielles, il y aura les administrations centrales qui contrôlent une constellation.

Ce scénario amène le fonctionnaire à avoir de nouvelles compétences, de nouvelles qualités :

- le travail en réseau
- la capacité de piloter et négocier des contrats
- la connaissance des marchés
- la connaissance et maîtrise des cultures et logiques d'action des partenaires
- la conscience de ses propres limites
- la mobilité et l'écoute
- la connaissance du client et la capacité de se mettre à sa place pour le convaincre

Le scénario du dépérissement et de la banalisation

Le tableau général qui se dégage est celui d'un changement dans la notion d'intérêt général, celui-ci pourrait disparaître pour laisser place au traitement au cas par cas. En l'absence de régulation de marché, répondre aux attentes différentes de chaque usager n'a pas pour unique conséquence une simple modernisation mais entraîne un questionnement sur les fondements du service public, celui-ci n'est-il là que pour répondre à des attentes ou y a-t-il quelque chose de plus ?

Longtemps, la notion d'intérêt général est demeurée une notion floue. La caricature de ce modèle d'intérêt général a été le paternalisme, c'est-à-dire la conviction qu'un fonctionnaire de par son expérience est naturellement plus éclairé que l'usager. On arrive ainsi à deux positions tout à fait extrêmes :

- l'une où l'Etat n'est qu'un prestataire de services. Il a donc une légitimité faible car il peut être remplacé
- l'une où l'Etat sait mieux que la société et les individus, il n'a ainsi que peu de chances de correspondre aux évolutions sociales et des mœurs.

Ces deux modèles sont des modèles de dépérissement car :

- l'Etat prestataire de services a une légitimité faible, il n'est qu'un outil qui peut être remplacé
- l'Etat paternaliste a vécu et il est peu vraisemblable que les usagers continuent à le supporter

Le scénario d'une nouvelle légitimité

Un autre modèle existe, un modèle appelé « la synthèse » où l'Etat n'existe pas à priori mais où il se construit par une activité d'écoute, de négociation et de prise de position. La synthèse est l'ajustement pragmatique entre les règles et les situations pour mieux atteindre les objectifs.

2^e partie : Pourquoi l'Etat contractuel est-il nécessaire ?

L'Etat contractuel est fondé sur l'écoute, la négociation, le compromis, la synthèse. Ce n'est ni un Etat qui impose ni un Etat qui se soumet.

Chapitre II – Pourquoi l'Etat contractuel ?

Le service public est passé par plusieurs stades, il y a eu plusieurs stades :

- le stade 1 : celui du commandement hiérarchique, démarche « top-down » fondées sur le commandement et le pouvoir
- le stade 2 : celui de la dévolution sans contreparties, démarche « bottom-up » très laissez-faire mais sans système de bouclage sur un changement de l'ensemble d'une organisation
- le stade 3 : celui du contrat, démarche de rencontre entre le « top-down » et le « bottom-up » où les deux niveaux s'associent et s'engagent mutuellement.

Le stade hiérarchique

Le principe est très simple, le gouvernement fixe des priorités et les fonctionnaires les mettent en œuvre. Plus on descend dans la chaîne hiérarchique plus le fonctionnaire est un exécutant. Le modèle hiérarchique repose sur les principes suivants :

- un contrôle efficace grâce à la succession d'échelons d'autorité
- une claire distinction du rôle des fonctionnaires et des ministres qui permet l'existence d'une administration objective et non partisane
- une règle définie par le haut et appliquée sans variation par le bas
- une règle suffisamment claire pour pouvoir être comprise et appliquée par tous

Les accroc s au principe hiérarchique

Quelques facteurs remettent le principe hiérarchique en cause de nos jours :

- il ne suffit plus d'assurer le contrôle
- il ne garantit plus la clarté des rôles entre fonctionnaires et classe politique
- le fonctionnaire ne garantit plus l'efficacité de l'administration
- il est battu en brèche par l'excès de réglementation

Le stade de la dévolution ou de la déconcentration

Face aux problèmes posés par la structure hiérarchique de l'administration, la plupart des pays ont entamé une grande phase de déconcentration et de dévolution vers 1984 – 1985. Ce modèle est extrêmement motivant, il donne aux fonctionnaires la possibilité d'innover. Pourtant, ce modèle n'a jamais réellement fonctionné pour plusieurs raisons :

- la dévolution a créé un mirage de l'administration comme entreprise commerciale ou territoire autonome non soumise à des objectifs politiques et sociaux : la dévolution est positive en matière d'efficacité et de productivité mais pas nécessairement en matière d'efficacité des politiques publiques
- la dévolution n'a jamais vraiment créé des rapports équilibrés entre administrations centrales et services déconcentrés
- la dévolution a fragmenté le service public faute d'être gérée

Le stade du développement de l'inspiration contractuelle

Le système contractuel peut être caractérisé par les facteurs suivants :

- la mise en œuvre de la règle est négociée
- la fin des exécutants
- la fin des assujettis
- la hiérarchie n'est pas morte mais elle change
- de l'autorité non négociée à la synthèse
- de la synthèse à la transparence
- le contrat est un compromis
- le contrat doit être équilibré et équitable

Contrat légal ou démarche contractuelle ?

Les variations du modèle contractuel sont nombreuses, elles ont en commun la volonté de dialogue, de concertation et d'écoute. Néanmoins des divergences existent entre les pays.

Doit-on généraliser les contrats ?

Un des contre-arguments majeurs avancés contre les contrats est la difficulté de les généraliser, trop lourd, trop compliqué, etc. La question de la généralisation des contrats doit être évaluée au cas par cas. Par contre, la généralisation de la démarche et de l'esprit contractuel est une nécessité car elle traduit une nouvelle philosophie de l'action.

Chapitre III – Les désillusions du passé : l'échec des démarches descendantes, technocratiques et imposées

Phase 1 : La multiplication bureaucratique et rigide des plans

Dans nombre de pays, les documents de planification se sont multipliés. En outre la prise de conscience selon laquelle il faut lier les objectifs collectifs de l'organisation et ceux de chaque individu est grandissante. Différents instruments permettent la mise en œuvre d'un modèle de management par objectifs :

- les objectifs du gouvernement
- les objectifs du Ministre
- les objectifs du ministère
- les objectifs du service
- les objectifs de chaque agent

Phase 2 : la désillusion

Dès qu'un plan est conçu, de nouveaux enjeux apparaissent, les stratégies des acteurs détournent les objectifs initiaux, le plan se remodèle. De plus, le management par objectifs insiste sur des objectifs précis et détaillés plus que sur une vision du futur. Or, les agents ont besoin d'un sens du futur, de buts partagés.

Les critiques du management par objectifs ne proposent pas de solutions alternatives. La conséquence de ces analyses est de laisser l'action administrative se développer elle-même.

Cela entraîne quelques inconvénients :

- rien ne garantit que les objectifs prévus par un gouvernement élu démocratiquement soient mis en œuvre
- rien ne garantit que l'ajustement spontané de la « vie » se fasse de façon équitable, efficiente ou efficace
- il ne reste plus de responsabilités (qui est responsable de ce que l'on ne saurait prévoir)
- une gestion administrative est-elle possible en l'absence d'objectifs

Phase 3 : Y'a-t-il des alternatives au management par objectifs ?

Définir les objectifs autrement

Plusieurs techniques ont été utilisées par divers gouvernements :

- la méthode des scénarios ou comment créer une vision du futur ?
- l'analyse de problèmes : définir les objectifs de manière inductive et non déductive. Les objectifs sont en quelque sorte le point final de l'analyse
- du contrôle à la gouvernance

Manager les risques autrement

La formule la plus courante jusqu'à présent a été celle de la cascade, elle consiste à rajouter des objectifs à chaque niveau hiérarchique. L'incitation à gérer de cette façon est forte :

- on répète les actions dans son propre plan les objectifs du niveau supérieur afin de montrer qu'on suit le même alignement
- cela marque les territoires

Le modèle a toutefois certaines limites, certains auteurs préconisent donc l'utilisation de la cohérence plutôt que de la cascade. La cohérence consiste à avoir des plans qui font sens et poursuivent les objectifs de niveau supérieur sans nécessairement avoir à les répéter. Cette méthode a les caractéristiques suivantes :

- la cohérence est plus responsabilisante que la cascade
- la cohérence change les méthodes de contrôle
- la cohérence repose sur la confiance

De nos jours, des modèles de planification souples apparaissent, on le retrouve sous le nom de « learning organisations », organisations capables d'apprendre de leurs succès et échecs, souples et dynamiques. Certaines différences apparaissent par rapport au modèle précédent :

- la capacité d'apprendre n'existe que si elle existe à tous les niveaux de l'organisation du chef à l'agent au contact de l'utilisateur
- la capacité d'apprendre suppose des façons de procéder et des mécanismes de rectification continus
- la capacité d'apprendre suppose d'être souple
- les objectifs chiffrés servent d'indicateurs et non de mesures

3^e partie : La philosophie du contrat

Chapitre IV – L'Etat qui se questionne

Expliquer l'intervention de l'Etat

La démarche de questionnement émane de la constatation que les missions de service public évoluent dans le temps. La démarche de questionnement n'est ni la privatisation ni la sous-traitance (changement du mode de gestion mais laisse la responsabilité à l'Etat) à tout prix mais une interrogation critique sur les finalités et les modes de mise en œuvre du service public. Une telle démarche implique qu'une activité devrait être mise en œuvre directement par l'Etat si elle peut faire la preuve de sa compétitivité.

La détermination du prestataire ou la mise en concurrence

Une fois qu'il a été établi que l'Etat doit intervenir se pose la question de savoir s'il délivre lui-même ou sous-traite ses activités. Le principal critère est le rapport coût/efficacité. En général, on considère qu'une activité qui présente un mauvais rapport coût/efficacité doit être sous-traitée. La méthode généralement utilisée pour établir qu'un service a un bon rapport coût/efficacité est l'appel d'offre ou encore le benchmarking dans le cas où le gouvernement ne veut pas privatiser sauf inefficience majeure.

Les bénéfices de la mise en concurrence

Les bénéfices de ces opérations sont en général pour l'utilisateur mais ils sont aussi d'ordre financiers pour les pouvoirs publics. Les gains viennent entre autres :

- de meilleures procédures plus standardisées
- de meilleures priorités
- d'une utilisation différente de la force de travail

Les dangers possibles de la démarche de questionnement

Certains contre-arguments à la démarche de questionnement peuvent être avancés :

- le danger de la corruption
- la faiblesse de l'accountability, de la capacité à rendre des comptes
- la perte de contrôle des résultats
- la perte des réseaux et de la mémoire

Le partenariat : nouvelle panacée ?

Le partenariat procure certains avantages par rapport au contrat (où les termes sont négociés au début et renégociés à la fin) :

- le partenariat permet de rectifier les problèmes avant qu'il ne soit trop tard
- le partenariat aide à définir de meilleurs standards de qualité
- le partenariat permet d'apprendre

Chapitre V – L'Etat, responsable avant d'être prestataire : la séparation du principal et de l'agent

La séparation du principal et de l'agent, du maître d'œuvre et du maître d'ouvrage est importante. Le maître d'ouvrage est celui qui décide du « quoi », de l'existence du service et de ses finalités ; le maître d'œuvre est celui qui gère le « comment » mettre en œuvre.

Il est une nécessité de distinguer qui décide ou propose « le quoi faire » et le « pourquoi faire » de qui se concentre sur l'efficacité du « comment faire » faute d'avoir des administrations trop hétéroclites ou encore des administrations où les rôles et responsabilités ne sont pas clarifiés. Il faut donc clarifier les administrations hétéroclites mais aussi clarifier les administrations où chacun se mêle de tout afin d'arriver à une clarté des rôles et des responsabilités notamment par fragmentation de trop grands ministères en agences cohérentes ou en centres de responsabilité.

Les effets positifs des agences ou des centres de responsabilité :

- ils créent des gains de productivité
- une clarification des résultats
- ils redonnent fierté aux agents sachant où et pourquoi ils travaillent

Les effets négatifs des agences ou des centres de responsabilité

- absence de coopération entre agences qui a produit des effets négatifs en termes de politiques publiques
- l'agence tend à poursuivre ses propres objectifs plutôt que des objectifs d'intérêt général

L'idée d'agence met en lumière un problème difficile qui est la contradiction naturelle entre les logiques organisationnelles et les logiques de politiques publiques. Une politique publique est toujours mise en œuvre par plusieurs organisations. Elle est souvent diffuse et impalpable mais elle fait sens au citoyen car il s'agit des services qu'il reçoit. D'un autre côté, la performance ne peut être assise que sur la base des organisations. Le problème est que l'on ne peut choisir entre performance et politique publique, les deux sont nécessaires. Il est donc nécessaire de gérer les deux bouts de la chaîne, de trouver des mécanismes qui incitent à la performance et des mécanismes qui garantissent que les objectifs de politiques publiques ne passent pas au second plan.

A la fin de ce chapitre, on trouve un mode d'emploi sur « Comment réussir un contrat de service ? », pp. 170 – 182.

4^e partie : La démarche du contrat – S’engager sur des résultats

Chapitre VI – Le management par résultats – Un contrat est un engagement

Dans la plupart des pays de l’OCDE, l’idée est de manager non par inputs (ressources) mais par résultats, services délivrés ou impacts sur l’usager. Les services délivrés sont bien différents des impacts sur l’usager, cela revient à se demander si l’administration n’est uniquement tenue que de produire des résultats à court terme quantifiables (services délivrés ou outputs) ou si elle est responsable d’un projet social plus large, si son activité a une utilité pour les citoyens (outcomes).

Services délivrés ou impacts ? Que faut-il privilégier ?

Les partisans des services délivrés et leurs arguments

Les partisans des services délivrés insistent sur différents points :

- les impacts seraient de vagues déclarations d’intention alors que les services délivrés sont un premier pas vers la connaissance des résultats
- les impacts ne permettraient pas la connaissance des coûts
- les impacts seraient difficiles à mesurer

Les partisans des impacts et leurs arguments

Les partisans des impacts avancent le fait que :

- les services délivrés ne s’appliquent pas à toutes les activités
- les impacts suscitent une culture de la responsabilité

La source des malentendus entre services délivrés et impacts est politique et non technique

Il y a deux visions différentes des services délivrés, il peuvent être vus soit comme un moyen de contrôle soit comme un instrument d’auto-évaluation. Il y a également deux visions différentes des impacts, on peut les voir soit comme un moyen de rester dans le flou soit au contraire comme un moyen de savoir si ce que l’on fait a du sens.

Les moyens de réconcilier les partisans des services délivrés et des impacts

Une réconciliation de ces approches passe par une proposition de combinaison de celles-ci :

- les services délivrés comme première étape pragmatique de la transparence et d’un possible débat démocratique sur les choix
- les impacts comme seuls moyens de suivre la réalisation des objectifs
- développer la confiance et la responsabilité tant en matière de services délivrés que d’impacts
- inscrire les services délivrés et les impacts dans des objectifs clairs et une planification des priorités

Mode d'emploi : Comment définir les résultats du service public ?

Les produits et services de l'administration ne sont pas évidents à définir non pas parce qu'il n'y a pas de marché mais bien parce que les tâches des agents sont multiples et imbriquées. Il est important de pouvoir définir les résultats du service public car en l'absence de définition, il est impossible :

- de trouver des priorités ou de faire des choix
- de savoir si les résultats produits sont toujours importants pour le service public

Il est difficile de penser en termes de résultats pour les usagers, la tendance la plus spontanée est d'éviter la définition des produits et services :

- chaque agent répondra spontanément en termes de missions plutôt qu'en termes de produits effectivement utilisés par l'utilisateur
- chaque agent répondra en termes d'objectifs généraux dont il est difficile de savoir à quelles pratiques ils correspondent en réalité
- chaque agent aura tendance à répondre en termes (trop) génériques

Il y a essentiellement trois étapes à suivre pour définir les résultats :

- analyser les intérêts et attentes des parties prenantes (stakeholders), on se pose la question « que faire pour qui ? »
- définir et expliquer la logique d'intervention qui consiste à articuler les objectifs les plus généraux aux actions concrètes en clarifiant les hypothèses de passage des uns aux autres, la question est « comment faire ? »
- une fois ces actions définies, les classer par priorités dans une perspective de démarche de questionnement, ici la question est « quelle est ma valeur ajoutée ? »

Mode d'emploi : Comment mesurer la performance ?

Plusieurs étapes sont à suivre :

- quantitatif et qualitatif
- donner la parole aux usagers
- distinguer les mesures et les indicateurs
- avoir des mesures qui se recoupent et se complètent
- mesures et indicateurs doivent toujours être interprétés

Un projet de service est constituée de différentes étapes :

- étape 1 : clarifier les objectifs
- étape 2 : analyser les stratégies de mise en œuvre
- étape 3 : déterminer les facteurs de succès
- étape 4 : recenser les mesures existantes
- étape 5 : décider des mesures qui peuvent être de progrès ou de niveau à atteindre
- étape 6 : différencier les mesures en fonction des produits et services
- étape 7 : mettre en place des indicateurs qui seront des clignotants d'alerte

Les facteurs de succès de la mesure de la performance sont :

- ne pas être trop ambitieux et être utile
- lier clairement les mesures et indicateurs aux objectifs et à la vision de l'organisation
- choisir d'associer les mesures absolues et les mesures de progrès
- adapter les mesures et les indicateurs à ceux qui les utilisent

5^e partie : Les conditions de succès d'une démarche contractuelle

Chapitre VII – Les budgets stratégiques : souder autour d'objectifs communs

Il devrait exister une chaîne logique :

- des priorités au niveau du gouvernement et non par ministère
- priorités qui seraient éclairées par des évaluations de résultats
- ces priorités déterminent les grands choix budgétaires par secteur
- une fois les macro-choix budgétaires (le « que faire ? ») effectués, les micro-choix budgétaires (le « comment faire ? ») devraient être éclairés par des mécanismes d'analyse de la performance

Ce chapitre est suivi d'études de cas montrant des exemples d'élaboration de priorités gouvernementales précédant les choix budgétaires, pp. 265 – 292.

Chapitre VIII – La responsabilité et le devoir de rendre des comptes

La théorie traditionnelle de la responsabilité prétend que les ministres sont responsables des choix politiques ou de politique publique et les fonctionnaires de leur mise en œuvre. Une version plus sophistiquée rend les ministres responsables non seulement des décisions politiques mais aussi des choix de système, seul le problème individuel échappe à leur responsabilité.

Il faut noter que la responsabilité peut entraver la créativité ou la prise de risque des fonctionnaires si elle fait que l'on cherche des boucs-émissaires et n'est pas au service du progrès.

Une nouvelle approche de la responsabilité liée au self-control a été développée dans certains pays, elle consiste à dire que la responsabilité d'une personne n'est pas la même si elle a fait ce qu'il fallait ou si elle a été négligente. Cette responsabilité est fondée sur la notion de systèmes et d'anticipation.

Chapitre IX – Les incitants : comment motiver ?

Malgré les différences culturelles (système de sanctions/récompenses pour les Anglo-saxons ; fierté professionnelle pour les français), il y a un point commun : une action n'est juste que si elle entraîne un équilibre entre contribution et rétribution. S'il n'y a que contribution, les efforts se décourageront. S'il n'y a que rétribution, le même phénomène se produira. Il doit donc exister un équilibre entre l'effort et la récompense.

Il existe une large gamme d'incitants à travers les pays :

- le partage des gains de productivité
- la fierté professionnelle et le souci de l'utilisateur
- une gestion des ressources humaines cohérente avec la modernisation

Chapitre X – Le leadership et les stratégies de changement

La modernisation actuelle est certainement plus attentive aux stratégies de mise en œuvre du changement que la rationalisation des choix budgétaires dans les années 65 – 75. Toute démarche de changement procède du modèle suivant : déterminer le problème, expérimenter des solutions, les évaluer, les généraliser si besoin est, gérer l'appropriation par l'ensemble des agents.

Changement descendant ou ascendant ?

Les stratégies descendantes (de la direction vers les agents)

Ces stratégies ont pour avantage :

- d'énoncer clairement ce qui est attendu des agents
- de donner un sens de la direction
- d'augmenter l'efficacité en s'assurant que les changements ne sont pas que marginaux
- de garantir l'équité lorsque par exemple certains changements ne se produisent pas sous l'effet de l'inertie des services

Les agents n'intègrent les outils que parce qu'ils sont obligés. La tendance à les utiliser n'est absolument pas forte, ce qui entraîne la tombée en obsolescence de ces outils.

Les démarches ascendantes (des services vers les directions)

Les avantages de ces démarches sont :

- de favoriser l'appropriation par les personnels car le changement vient d'eux
- d'améliorer la définition des mesures et des indicateurs car les agents connaissent souvent mieux le métier que les centrales
- d'augmenter la souplesse des dispositifs car le retour en information de la base permet de rectifier les erreurs s'il y a lieu

Le modèle a toutefois certaines limites :

- l'absence de vision
- l'absence d'apprentissage
- un risque d'inéquité pour les citoyens

Petits pas ou big bang ?

La question du rythme à adopter pour les démarches de changement est une des plus délicates. La politique des petits pas est souvent la meilleure démarche car elle a plusieurs avantages :

- elle permet aux personnels de mieux comprendre et de s'approprier les démarches
- elle permet de rectifier les erreurs si besoin est
- elle n'oblige pas à appliquer la même solution à tout le monde sans tenir compte des diversités de situation
- elle permet d'étagé les financements dans le temps
- elle ne paraît pas mue par quelque mode passagère, pression idéologique ou gadget politique.

D'une manière générale, une politique du big bang est préférable quand :

- l'organisation doit subir un changement radical dans ses missions et son organisation
- la clarté des valeurs et des objectifs doit être affichée car l'organisation ne sait plus où elle va
- les résistances internes sont trop fortes et ne peuvent être gérées par la patience et les efforts de convaincre
- la situation budgétaire ou économique ne laisse guère de choix

Et une politique de petits pas est préférable quand :

- la situation est relativement saine, l'organisation connaît ses finalités, a une vision et des objectifs
- la coalition au sommet pour le changement est suffisamment large et forte pour être construite
- les résistances peuvent être vaincues par la formation et par l'exemple
- la culture se prête mieux à l'apprentissage et à l'écoute qu'aux modèles imposés
- personne politiquement ne voudrait soutenir le big bang
- l'opinion préfère les changements en douceur

Le leadership

Le leadership, mis en avant dans toute démarche de changement, est :

- l'importance d'une vision pour le futur
- l'importance des valeurs, de normes partagées au sein de l'organisation
- l'importance de l'exemplarité

D'après Kotter, il y a 8 étapes pour réussir un changement en profondeur :

- créer un sentiment d'urgence
- mettre en place des alliances assez fortes pour soutenir le changement
- développer une vision et une stratégie
- communiquer la vision et la stratégie
- donner du pouvoir à la base
- produire des gains à court terme
- consolider pour l'avenir
- asseoir les changements dans la durée

Chapitre XI – Le grand absent : l'évaluation des politiques publiques

La tendance internationale se concentre de nos jours sur la mesure des résultats des administrations pour plus d'efficacité et de transparence. De fait, l'évaluation tend à être reléguée au deuxième plan comme technique trop compliquée et dépassée.

Pourtant, l'évaluation est le seul moyen à la fois de :

- développer un pluralisme des expertises contribuant à la décision
- gérer les contradictions entre une décision politique et administrative qui peut se vouloir rapide et le rassemblement de données objectives plus long et coûteux