

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

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^e 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.

¹ 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.

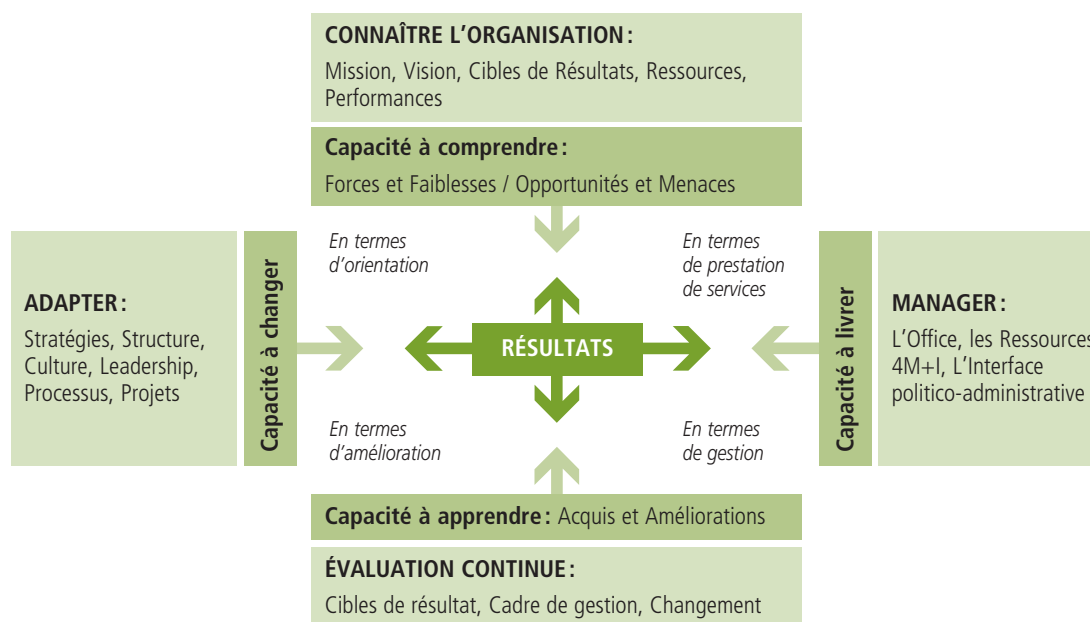
■ LA GPR, LA PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS PASSE PAR LEUR GESTION

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'OCDE² 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 monopoles³) 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)



² 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 ».

³ 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^e 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'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^{er} août 2001 réforme radicalement l'Ordonnance du 2 janvier 1959. Celle-ci se justifiait aux débuts de la V^e République en donnant beaucoup plus de pouvoir à l'exécutif face à l'instabilité parlementaire de la IV^e 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^e 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'État⁴ 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

⁴ « 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 (UAS⁵). 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.

⁵ 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-uns⁶:

• 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

⁶ Nous remercions M^{me} 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^e 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^e 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^{ème} 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.