Zeitschrift: Arbido

Herausgeber: Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare; Bibliothek Information Schweiz

Band: - (2009)

Heft: 1: Managemententwicklung und Personalführung im I&D-Bereich = Evolution du management et gestion du personnel dans le domaine I&D = Evoluzione del management e gestione del personale in ambito I&D

Artikel: Management des organisations publiques : les effets de la nouvelle gestion et de la gouvernance démocratique

Autor: Pasquier, Martial

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-769818

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Management des organisations publiques. Les effets de la nouvelle gestion et de la gouvernance démocratique

Martial Pasquier, professeur de management public, Institut de hautes études en administration publique IDHEAP. Directeur du Swiss Public Administration Network (www.swipan.ch)

De nombreuses propositions ont été faites depuis le début des années 1990 pour réformer le management des organisations publiques. Deux d'entre elles ont notamment eu des répercussions sur les administrations, la Nouvelle gestion publique et la gouvernance démocratique.

La Nouvelle gestion publique (NGP) est en grande partie issue de la critique du fonctionnement bureaucratique des administrations et repose sur des principes comme le fait de privilégier le contrôle des résultats et non le contrôle des moyens alloués, une meilleure prise en compte des besoins des «clients» dans la conception et la délivrance des prestations publiques ou encore la promotion d'une approche concurrentielle dans l'offre de services publics. Si on dispose maintenant du recul nécessaire pour évaluer l'efficacité de la NGP, les résultats obtenus restent contrastés.

Plus récemment, et en partie en réaction aux propositions de la NGP, les partisans de la gouvernance démocratique, qui s'intéresse notamment aux relations entre les gouvernements et les citoyens, ont souligné l'importance d'une participation plus active de ces derniers dans le système démocratique. Ces idées ont comme conséquence pour l'administration, d'une part une augmentation de la transparence de son fonctionnement, de ses processus et de ses résultats (meilleure information pour le citoyen), et d'autre part l'établissement d'une nouvelle relation entre les citoyens et l'administration, le citoyen n'étant pas un client mais un partenaire de l'administration dans la coproduction des politiques et des prestations publiques.

Ces mouvements ont certes permis de faire éclore des idées originales et d'amener une dynamique de changement nécessaire à un secteur resté longtemps figé. Mais, associés à la crise des finances publiques, ils ont aussi amené un ensemble de contradictions difficiles à gérer pour les administrations, et désorienté beaucoup d'agents et de bénéficiaires du secteur public. Plutôt que de promouvoir de manière dogmatique l'un ou l'autre de ces mouvements, il convient de développer des approches intégratives. C'est dans ce sens que les sept propositions suivantes sont faites.

Les partisans de la gouvernance démocratique, qui s'intéresse notamment aux relations entre les gouvernements et les citoyens, ont souligné l'importance d'une participation plus active de ces derniers dans le système démocratique.

1. Sortir du piège de l'uniformisation de la conduite des organisations publiques

Peut-on gérer un hôpital, un établissement pénitentiaire, un arsenal, une bibliothèque et un service d'aide sociale de la même manière? Certainement pas, tout comme il n'est pas possible de gérer une banque, un village de vacances ou un garage de façon uniforme. De manière analogue aux principes appliqués dans l'administration fédérale, il convient de développer plusieurs modèles différents de conduite de l'administration. Ces modèles, qui doivent laisser un degré d'autonomie différencié dans la conduite de l'organisation, seront choisis et appliqués en fonction des caractéristiques du domaine concerné et de l'expérience accumulée par l'organisation.

De nombreux principes servant à guider les responsables de l'action publique sont en partie contradictoires. Par exemple, les principes d'équité ou de proximité ne sont pas toujours compatibles avec le principe d'efficacité.

2. Reconnaître et accepter les contradictions dans la conduite des organisations publiques

De nombreux principes servant à guider les responsables de l'action publique sont en partie contradictoires. Par exemple, les principes d'équité ou de proximité ne sont pas toujours compatibles avec le principe d'efficacité. Ainsi, en matière de lutte contre la fraude fiscale, faut-il se concentrer sur les personnes physiques et morales pour lesquelles les chances d'établissement de redressements fiscaux sont les plus élevées (principe d'efficacité) ou faut-il considérer chaque personne assujettie de la même manière (principe d'équité)?

Plutôt que de nier ces contradictions, il serait souvent plus approprié de les reconnaître et de mettre en place des instruments permettant d'effectuer les arbitrages correspondants. Ces arbitrages, proposés par les responsables

des organisations publiques et validés par le pouvoir politique, sont indispensables pour garantir la cohérence de l'action publique, et utiles pour éviter des conflits récurrents entre les différents parties prenantes de cette action.

3. Etablir une vraie relation de confiance entre élus et responsables de l'administration publique et promouvoir le principe «d'accountability»

De manière schématique, la Nouvelle gestion publique correspondait à un «deal» entre élus et fonctionnaires: les élus leur accordaient plus d'autonomie dans la conduite des organisations et obtenaient en contrepartie une amélioration des résultats et aussi une réduction des coûts de délivrance des prestations (le contrôle de l'activité de l'organisation se faisant notamment par l'étude de la satisfaction des bénéficiaires de l'action publique). Or, dans la plupart des cas, les élus n'ont pas accepté de céder une quelconque parcelle d'autonomie, notamment en matière budgétaire. En même temps, certains fonctionnaires se sont comportés plus en entrepreneurs qu'en gestionnaires de l'action publique. Un simple contrat de prestations entre un gouvernement et un service de l'Etat – établi par ailleurs souvent de manière unilatérale – ne constitue pas une base suffisante pour assurer le succès d'un tel modèle. Il est indispensable que les deux parties s'impliquent dans la définition des modes de collaboration (contrat, mandat, degré d'autonomie décisionnelle, etc.) et qu'une véritable confiance réciproque

Un simple contrat de prestations entre un gouvernement et un service de l'Etat – établi par ailleurs souvent de manière unilatérale – ne constitue pas une base suffisante pour assurer le succès d'un tel modèle.

se développe, sans quoi les réflexes classiques de l'administration (comme la rétention d'informations) et du gouvernement (comme le contrôle strict des positions budgétaires) refont très rapidement surface et empêchent une mise en place fructueuse de tels modèles de collaboration. De surcroît, l'administration doit renforcer sa capacité de rendre compte de ses activités, de ses décisions et de l'utilisation des ressources mises à disposition non seulement envers l'institution politique mais envers l'ensemble de la société civile.

4. Confier des missions plus cohérentes aux organisations publiques

Une seule et même organisation ne peut pas être en charge à la fois de la régulation d'un domaine, assumer de

Les besoins et la satisfaction des clients ne sont pas toujours des indicateurs appropriés pour mesurer la performance organisationnelle et pour piloter cette organisation.

manière monopolistique une mission de service public et proposer des prestations commerciales parfois soumises aux règles de la concurrence. Or, de tels exemples existent et il ne faut pas s'étonner de la très grande difficulté qu'ont les responsables de ces organisations à s'acquitter de manière satisfaisante de toutes ces tâches.

5. «Traduire» les objectifs de politique publique en prestations clairement définies et pour lesquelles des normes sont fixées et communiquées

Bien souvent, les objectifs définis par les politiques publiques (lutter contre le racisme, favoriser la réinsertion de chômeurs de longue durée, etc.) restent très généraux et une des tâches de l'administration est justement de les «traduire» en un catalogue de prestations. Une fois ce catalogue et les normes correspondantes (quantité, qualité, délais) validés, l'administration dispose d'un outil lui permettant à la fois d'engager de manière ciblée les moyens mis à sa disposition et de pouvoir être évaluée plus concrètement sur ses résultats.

6. Fixer de nouveaux repères pour les employés publics

En favorisant la prise en compte des besoins des bénéficiaires dans la conception et la délivrance des prestations publiques, la nouvelle gestion publique a introduit la notion de «client» dans le secteur public. Ainsi, on peut entendre ce terme ainsi que d'autres qui lui sont associés comme «entreprise» ou «performance» dans des organisations comme les douanes, l'armée, l'administration fiscale voire même dans des établissements pénitentiaires. Or, le premier droit d'un client est celui de pouvoir décider s'il souhaite faire l'acquisition d'une prestation avant de choisir, si possible, entre plusieurs offres concurrentes. Dans la plus grande partie des cas, cette liberté élémentaire du client n'existe pas et l'usage de ce vocable est parfaitement inadapté. Si le problème restait uniquement de nature sémantique, on pourrait s'en accommoder. Seulement, les besoins et la satisfaction des clients ne sont pas toujours des indicateurs appropriés pour mesurer la performance organisationnelle et pour piloter cette organisation.

En même temps, on demande à l'administration de faire preuve d'une transparence totale (lois sur la transparence documentaire) et d'être un «facilitateur» dans les relations entre les gouvernements et les citoyens (faire preuve d'empathie, expliquer les décisions, nourrir le dialogue social, etc.) par rapport non pas à un client mais à un citoyen qui devrait jouer un rôle actif dans le processus de production des prestations publiques.

Même si, prises individuellement, ces propositions sont très intéressantes, elles ont largement le potentiel de désorienter les agents du secteur public dans la mesure où un citoyen et un client ont des attentes différenciées dont il convient de tenir compte. L'administration doit donc contribuer à clarifier le rôle joué par l'acteur social (citoyen, client, usagé, administré?) et construire une relation dépourvue d'ambiguïté.

7. Donner plus de cohérence à l'ensemble des instruments de management utilisés

Il est fréquent de voir dans des administrations l'utilisation d'instruments de management comme la planification stratégique, les «balanced scorecard» ou tableaux de bord prospectifs, les matrices de portefeuille, le management des processus, le management de la qualité et les certifications correspondantes, les outils de mesure de la satisfaction de la clientèle, etc. Ces outils peuvent certes être utilisés dans les ad-

ministrations, mais encore faut-il s'assurer de leur homogénéité.

Prenons un exemple. Dans le cadre d'un management des processus, la performance d'un collaborateur sera mesurée sur sa capacité à respecter le processus et les normes établies (nombre de dossiers traités, respect des délais, etc.). Si, en même temps, les outils développés par les offices du personnel valorisent la performance de team, l'esprit d'initiative ou encore les capacités d'apprentissage ou de transmission du savoir, on se rend vite compte de la difficulté qu'il y a à faire coïncider ces deux types d'instruments. Ce problème n'est d'ailleurs pas spécifique aux organisations publiques mais, en essayant parfois de moderniser de façon trop rapide leur management, celles-ci éprouvent des difficultés à donner une homogénéité suffisante aux instruments choisis.

Ces outils peuvent certes être utilisés dans les administrations, mais encore faut-il s'assurer de leur homogénéité.

Parler de *modernisation de l'administration* commence à devenir une tradition. Comme l'administration n'est pas constituée d'un ensemble d'organisations uniformes, sa modernisation effective est étroitement liée à la capacité qu'ont les élus et les responsables de ces organisations à définir de manière claire et durable les modalités de collaboration et, au niveau de ces organisations, à veiller à augmenter la cohérence entre prestations offertes, bénéficiaires de celles-ci et instruments de management.

Contact: martial.pasquier@idheap.unil.ch

ABSTRACT

Management von öffentlichen Verwaltungen. Auswirkungen des New Public Management und der demokratischen Governance auf die Führung der Verwaltung

Von den zahlreichen Vorschlägen für die Reorganisation des Managements von öffentlichen Verwaltungen, die seit den neunziger Jahren gemacht worden sind, haben vor allem das New Public Management (NPM) und die demokratische Governance die Verwaltung nachhaltig beeinflusst.

Während das NPM aus der Kritik an den bürokratischen Strukturen hervorging und anstelle der Mittelkontrolle die Kontrolle der Resultate und einen umfassenderen Einbezug der «Kundschaft» propagiert, stellt die demokratische Gouvernance die Beziehung Staat–Bürger ins Zentrum und fordert eine aktivere Beteiligung der Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess. Der Bürger soll vom Klienten zum Partner werden und Politik und die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung mitgestalten.

Um die öffentlichen Verwaltungen noch transparenter und zugänglicher zu gestalten, werden sieben integrative, undogmatische Vorschläge eingebracht:

1. **Die Vereinheitlichung des Managements von Verwaltungen aufbrechen.**
2. **Die Widersprüche beim Management von Verwaltungen kennen und akzeptieren.**
3. **Eine echte Vertrauensbeziehung zwischen Gewählten und öffentlicher Verwaltung aufbauen, das Prinzip «Accountability» fördern.**
4. **Den Verwaltungen Aufgaben übertragen, die möglichst kohärent sind.**
5. **Die politischen Zielsetzungen in klar definierte Dienstleistungen «übersetzen». Ausarbeiten von Normen für diese Dienstleistungen und diese besser kommunizieren.**
6. **Klare Verhaltensgrundsätze für die Angestellten im öffentlichen Dienst aufstellen. Diese Grundsätze sollen Doppeldeutigkeiten ausschliessen und den individuellen Ansprüchen der «Kunden» so weit wie möglich Rechnung tragen.**
7. **Die Gesamtheit der genutzten Managementinstrumente kohärenter und homogener gestalten und aufeinander abstimmen.**

Martial Pasquier, Professor für Public Management am Institut de hautes études en administration publique IDHEAP. Direktor des Swiss Public Administration Networks (www.swipan.ch).