

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits

par

Allen Schick*

* Allen Schick est consultant aux Études gouvernementales, Brookings Institution, Washington, D.C. et Professeur à la *School of Public Affairs*, Université de Maryland, États-Unis.

L'État-nation contemporain existe pour être performant, pour fournir au peuple une aide financière, des services publics et d'autres prestations. La hauteur des performances de l'administration influe sur le bien-être économique et social des citoyens, l'état d'esprit des électeurs qui entrent dans l'isoloir, les programmes et le comportement des hommes politiques et des bureaucrates et les relations entre gouvernants et gouvernés. La mission de l'État moderne ne se limite pas à fournir des services et à faire des chèques, puisqu'il conserve ses fonctions traditionnelles de gardien, par exemple en défendant le pays contre les menaces extérieures et en maintenant à l'intérieur la santé publique, la sécurité et l'ordre. Ces missions restent certes essentielles, mais dans la plupart des États-nations, elles ont été surclassées dans l'esprit des citoyens et dans les comptes de l'administration par une gamme de services publics beaucoup plus étendue que celle fournie il y a 20 ou 40 ans.

L'administration n'accomplit pas seulement davantage de tâches que par le passé, elle remplit la plupart d'entre elles différemment. L'une des idées principales du présent rapport est que l'État performant est par nature un État en transition, qui doit s'adapter à l'évolution des conditions et des opportunités. La performance n'est pas une mesure statique ; elle exige une rétroaction continue entre la situation et les résultats d'une part et les politiques et l'action d'autre part. Parmi les nombreuses transformations qui ont touché l'État performant, il faut citer celles qui concernent son rôle d'unification du peuple au travers de symboles et d'actions qui forgent l'identité nationale commune. Au fur et à mesure que la prestation des services prenait de l'importance, la diversité gagnait du terrain sur l'uniformité, du fait que les citoyens ne veulent pas ou n'ont pas tous besoin des mêmes services. L'État performant doit servir les citoyens, même s'il lui faut pour cela ne pas tous les servir de la même manière.

Cette logique a conduit certains modernisateurs de l'État-nation à inventer des formes plus souples d'administration publique visant à améliorer les performances en donnant aux responsables du secteur public davantage de liberté pour mettre en œuvre les programmes et utiliser les ressources publiques. Une fois que l'on a accepté l'idée que le même service ne convient pas à tout le monde, il est facile d'en conclure que des règles et des procédures uniformes ne permettent pas d'obtenir de bonnes performances car elles empêchent les responsables de faire de leur mieux pour produire les résultats

prévus. Ce raisonnement a obligé certains gouvernements nationaux à déréglementer l'administration publique, mais beaucoup d'autres ont essayé d'améliorer les performances dans le cadre des contrôles administratifs existants. Par conséquent, si la performance constitue l'objectif commun des États-nations, les gouvernements ont choisi différentes voies pour l'atteindre. La principale variante est celle qui sépare l'ancienne de la nouvelle administration publique, mais une différence encore plus importante tient au statut de l'État lui-même. La recherche de la performance a conduit certains pays à trouver des substituts à l'État pour assurer les services publics, alors que dans d'autres, l'État conserve le monopole de la fourniture de la plupart de ces services. Il s'agit principalement du transfert de ressources et de responsabilités du gouvernement national aux organismes locaux ou régionaux, du recours aux ONG (organisations non gouvernementales) pour concevoir et assurer des services publics, de l'appel à des organisations internationales pour mettre au point et appliquer les politiques publiques et de la conclusion de divers arrangements faisant appel au marché. L'anomalie de l'État performant réside dans le fait que des innovations visant au départ à renforcer les performances étatiques aboutissent parfois à des arrangements qui contournent ou ébranlent ce même État.

L'obtention de performances est un test exigeant. Lorsque l'État ne réussit pas ce test, sa légitimité et ses compétences peuvent être mises en doute et les hommes politiques et les groupes d'intérêt recherchent des solutions de remplacement promettant d'atteindre les objectifs qu'ils recherchent. Pour dire les choses franchement, dans l'État performant, la performance compte plus que l'État. L'État moderne ne conserve la prééminence que dans la mesure où il est performant. Attendu que l'État garde la haute main sur la loyauté et les recettes fiscales nationales, la première tranche des réformes conduites pour améliorer les performances vise à donner du pouvoir à l'État. Mais lorsque ces réformes ne réussissent pas à produire les résultats recherchés, des solutions autres que l'État peuvent être préférées.

Le paragraphe précédent résume une des grandes conclusions du présent rapport. Pour y aboutir, le rapport parcourt trois étapes. La première étape, décrite dans la section suivante, explore le concept de performance, ce qu'il signifie et les raisons pour lesquelles il est tellement en vogue. La deuxième étape examine les différentes voies empruntées pour obtenir les performances et montre que, même lorsque leur nécessité est reconnue, il existe une multiplicité de moyens, parfois contradictoires, pour améliorer les services publics. La troisième étape revient à l'État et aux solutions alternatives dont la popularité est allée croissant ces derniers temps. Le rapport s'achève sur l'examen des implications de l'État performant pour les gouvernements nationaux et leurs pratiques budgétaires.

1. Le concept de performance

Le concept de performance est simple mais trompeur. Simple, parce qu'il est facile d'en exprimer les idées et les objectifs principaux, trompeur, parce qu'il est difficile d'appliquer ces idées à l'administration. Le principe de base est que l'administration doit fournir des services et appliquer des programmes efficaces. Dans les publications de plus en plus nombreuses consacrées à la performance, l'efficacité est généralement associée aux produits – les biens et services produits par l'administration – et l'efficacité aux résultats – l'impact des programmes gouvernementaux sur la société. L'efficacité a des caractéristiques aussi bien quantitatives que qualitatives, au nombre desquelles il faut citer le volume et le coût des services, les temps de réponse et les taux d'erreur, l'accessibilité des services et la courtoisie avec laquelle ils sont fournis et la satisfaction des citoyens/clients. L'efficacité signifie que les programmes sont en accord avec les priorités et les objectifs du gouvernement et ont l'impact attendu ou désiré.

L'idée que les résultats constituent la dimension majeure des performances est largement acceptée, mais il est aussi reconnu que les données relatives aux résultats sont souvent indisponibles ou onéreuses à obtenir et que, même en cas de disponibilité, la relation de cause à effet entre la politique gouvernementale et les conditions sociales peut être difficile à établir. Dans les pays qui prennent les performances au sérieux, les réformes visant à améliorer les résultats finissent souvent par se centrer à la place sur les produits. Cette situation de deuxième choix est certainement plus productive que de passer des années à définir les mesures idéales de résultats. Les produits constituent un indicateur utile des performances car les citoyens connaissent le fonctionnement de l'administration en ayant observé les conditions de travail dans les classes et le nombre d'élèves par classe, la distance entre leur domicile et la clinique et le temps d'attente une fois qu'ils y sont arrivés, la façon dont les policiers s'occupent d'eux et les autres innombrables contacts que les citoyens ordinaires ont avec les organismes publics et les fonctionnaires. Les produits sont le visage que le gouvernement présente aux citoyens. Si ces derniers jugent que les services sont inadaptés, ils ne considéreront pas le gouvernement comme performant.

Cependant, les produits et les résultats ne suffisent pas pour mesurer les performances de l'administration. Ils représentent des instantanés de ce que l'administration fait ou accomplit à un moment donné ; ils ne révèlent pas les facteurs qui contribuent à l'obtention des résultats ou la retardent et n'indiquent pas si l'administration sera dans le futur capable de réaliser des performances. Pour mesurer complètement les performances, il faut reconnaître que les produits et les résultats sont les résultats finaux du travail de l'administration et qu'il existe aussi des facteurs qui, en amont, conduisent

aux résultats et des indicateurs qui permettent de prévoir les performances futures de l'administration. La mesure des performances doit englober le passé et indiquer le futur et creuser sous les résultats de surface pour expliquer pourquoi l'administration obtient telle ou telle performance.

La performance ne naît pas spontanément. L'administration – les dirigeants politiques, les gestionnaires du secteur public, les fonctionnaires et les organismes qu'ils contrôlent ou dans lesquels ils travaillent – doit se soucier des résultats et rechercher activement les moyens de mieux faire. Ils doivent continuellement surveiller ce qui se passe hors des quatre murs de leur bureau pour discerner les évolutions en cours qui remettent en question les politiques et méthodes anciennes et ouvrent des occasions nouvelles d'être plus performant. L'intérêt porté aux résultats doit parcourir tous les échelons de l'administration ; il doit la définir et modeler ce qu'elle fait et la manière dont elle fonctionne.

Les performances ne constituent pas une mesure figée dans le temps. Pour que l'administration soit performante, il ne suffit pas que ses opérations internes soient gérées efficacement ; il est aussi essentiel que le gouvernement s'adapte à l'évolution des circonstances. Par exemple, une clinique locale qui fait un excellent travail avec les femmes qui sont en âge de procréer ne sera plus efficace si elle continue à offrir des prestations d'obstétrique alors que sa clientèle a vieilli et ne procrée plus. Pour être vraiment performante, il faut que l'administration n'accorde plus la priorité à ce qui se passe en son sein mais à ce qui se passe à l'extérieur. Cette évolution doit passer par la redéfinition du rôle joué par les mesures des résultats. A l'heure actuelle, on part de l'idée que ces mesures doivent indiquer au gouvernement si ses programmes ont les effets escomptés. Mais dans un État performant, les mesures des résultats sont surtout utiles pour renseigner le gouvernement sur l'évolution des conditions sociales afin qu'il puisse s'y adapter. La question primordiale n'est pas de savoir si l'administration a obtenu tel ou tel résultat, mais si ces résultats doivent inciter le gouvernement à réfléchir sur ses programmes et ses politiques et à prendre les mesures correctives nécessaires.

Pour être performant, un État doit donc continuellement étudier son environnement et ajuster ses activités et ses manières d'opérer aux informations qu'il reçoit. De la même manière qu'une entreprise prospère se développe en surveillant son marché et en adaptant sa gamme de produits, ses prix et ses autres politiques au changement des préférences des consommateurs, à celui de la technologie et à l'entrée (ou à la disparition) de concurrents, une administration efficace se transforme en fonction de l'évolution des modèles familiaux, de la répartition des revenus, aux évolutions des technologies et des autres opportunités. Bien entendu, l'administration a plus de mal à s'adapter parce qu'elle ne subit pas la pression des marchés et ne

peut pas lire les signaux fournis par les prix. Néanmoins, les administrations performantes changent réellement, même lorsqu'elles déclarent rester les mêmes.

Dans l'État performant, chaque mesure de performance peut être conçue comme une mesure du changement. Le changement peut être évalué vis-à-vis des autres administrations, comparé au passé ou mesuré par rapport aux buts ou aux objectifs. En réalité, comme nous le verrons brièvement dans la section suivante, les objectifs de performances sont devenus populaires parce qu'ils permettent à l'administration d'évaluer les changements par rapport à une norme prédéterminée. Un État performant ne se satisfait pas des résultats obtenus en maintenant simplement son cap, il cherche activement à s'améliorer en sondant le monde autour de lui et en modifiant aussi bien ses objectifs que ses programmes.

Selon cette définition, peu d'États sont vraiment performants, ce qui explique notamment pourquoi la recherche des performances pénètre tous les types de pays – développés, en développement, en transition ou émergents. Tous reconnaissent que les performances obtenues ne sont pas suffisantes et qu'en étant plus performant, l'État sera un producteur de services publics plus efficace et mettra en œuvre ses programmes avec davantage d'efficacité. Mais la recherche de la performance va plus loin que ces gains tangibles et repose sur l'idée qu'un État performant a de meilleures perspectives économiques, des institutions plus solides, une société plus juste et une plus grande stabilité politique. Si ces conditions font défaut, c'est parce que les États-nations n'ont pas été suffisamment performants.

L'examen rapide des quatre types de pays suggère que ces avantages politiques supplémentaires peuvent être difficiles à saisir. Régulièrement, les pays développés sont bien classés sur les échelles mesurant la gouvernance et les mesures anti-corruption dans les différents pays. Presque tous offrent des services publics de bonne qualité et la plupart disposent de systèmes d'information et d'évaluation sophistiqués leur permettant de mesurer leurs performances et de prendre des mesures correctives lorsque les résultats sont moins bons que prévu. Malgré ce bon classement, la plupart des pays développés ont eu à souffrir depuis quelques décennies d'une baisse de la confiance accordée au gouvernement et aux responsables politiques. Une étude récente montre une perte de confiance dans 11 des 13 pays de la Commission trilatérale étudiés¹. On a tendance à estimer que les citoyens accordent moins d'estime à leur gouvernement car ils considèrent les services dont ils bénéficient comme un dû. L'estime du public a baissé alors que l'État providence élargissait son champ d'action. Dans tous les pays développés, la part des dépenses publiques transférées aux ménages au travers des prestations de sécurité sociale et d'autres droits a sensiblement augmenté. A propos de la perte de confiance, on est tenté de penser que les citoyens

repoussent la main qui les nourrit. Étant donné cette situation, il est peu probable que la recherche des performances soit récompensée par des attitudes plus positives. On peut considérer qu'un gouvernement attentif aux performances peut apporter de l'eau au moulin des électeurs mécontents en révélant l'insuffisance des résultats et les défauts organisationnels. De même que personne n'est un héros pour son domestique, aucun État ne réussit pleinement aux yeux de ses citoyens lorsque ses performances leur sont entièrement révélées.

Certains pays du *Commonwealth* et des pays scandinaves, considérés par certains comme faisant partie des pays les mieux gérés au monde, ont été les premiers à vouloir améliorer leurs performances². Pourquoi ces pays s'attachent-ils davantage à améliorer leur fonctionnement que les pays dont les services publics sont d'une qualité insuffisante ? Une des réponses est sans doute que les gouvernements bien gérés sont dans une meilleure position pour accorder de l'importance aux performances que les pays dont la gestion est souvent déficiente. Une autre explication tient au fait que les performances sont aux gouvernements ce que l'auto-actualisation est à la pyramide des besoins de Maslow. Ce n'est qu'une fois que les besoins de base ont été satisfaits que l'État est mûr pour gérer ses résultats.

Même les pays les plus développés peuvent s'améliorer en se concentrant sur les résultats. La recherche des performances implique (parfois de façon avouée) que les États-nations ont une tendance naturelle à avoir de mauvaises performances. Ils sont freinés par l'absence de concurrence dans la prestation des services publics, la rigidité des règles et procédures bureaucratiques et les pressions et contraintes d'ordre politique. De plus, s'ils ne cherchent pas à faire mieux, ils feront sûrement moins bien, faute de saisir les opportunités offertes par l'innovation technologique, la modification des conditions socio-économiques et les autres évolutions. Dans les pays développés, l'accent mis sur les résultats vise à resserrer l'écart entre les performances réelles et les performances potentielles.

Dans les pays en développement, dont une grande partie ou la majorité des habitants vivent dans des conditions misérables, les réformateurs espèrent – et ce n'est peut-être pas plus qu'un espoir – que le fait de rendre l'administration plus efficace stimulera le développement et améliorera le bien-être des habitants en établissant des conditions favorables à l'investissement et à la création d'entreprises. Mais 50 ans d'insuccès devraient nous persuader que la voie du développement n'est pas toute tracée. Les performances peuvent être en fin de compte la dernière marotte trouvée par des réformateurs frustrés dans un effort désespéré pour sortir des pathologies héritées du passé qui ont condamné une assez grande partie de la population mondiale à des conditions de vie misérables. Certains pays pauvres manquent de ressources pour améliorer de façon notable leurs

performances, d'autres sont trop corrompus pour affecter l'aide des donateurs à des usages productifs. On peut affirmer que les pays les moins développés ont peut-être plus à gagner de l'usage des contrôles administratifs traditionnels que de nouvelles procédures fondées sur les performances³. Le passage de la conformité aux résultats et des intrants aux produits et aux effets peut être prématuré dans des pays qui manquent toujours de systèmes de responsabilisation de base.

Il est impératif que les pays pauvres renforcent les performances de leur secteur public ; s'ils ne le font pas, leur situation ne sera pas meilleure dans 15 ou 20 ans, quelle que soit l'importance de l'aide des donateurs et des efforts consacrés aux objectifs du millénaire pour le développement. De manière paradoxale, il se peut qu'ils progressent davantage en établissant des processus administratifs solides qu'en adoptant le culte de la performance. Au lieu d'introduire des mécanismes de rétribution selon les performances, ils auraient avantage à embaucher et à promouvoir des fonctionnaires sur la base du mérite, à leur verser des salaires corrects, à exiger une journée de travail pour une journée de paie et à leur apprendre à être accessibles et courtois envers les citoyens. Il est préférable d'avoir un budget correspondant aux dépenses réelles plutôt qu'un budget prétendant présenter les produits ou résultats acquis avec les deniers publics. Dans la gamme des procédures administratives, il faut encourager les compétences et capacités de base et l'amélioration des performances suivra, même si aucune attention n'est explicitement accordée aux résultats.

L'orientation en faveur des performances peut être plus bénéfique pour les économies de marché émergentes qui ont déjà amélioré leur capacité économique. Dans les pays se développant rapidement, la modernisation de l'État a tendance à être à la traîne du développement économique. Ce retard peut freiner le développement car, probablement, le gouvernement sera peu responsable, le service public manquera de professionnalisme, la corruption sera largement répandue et l'État souffrira d'autres pathologies héritées d'une époque moins florissante. En outre, au fur et à mesure que l'économie mûrit et que leur revenu augmente, les citoyens ont tendance à être plus attentifs à l'action gouvernementale et à exiger de meilleurs services publics. Par exemple, la qualité des écoles, jugée jusqu'ici satisfaisante, est désormais remise en question. Un système sanitaire défectueux, le non-respect de l'environnement, des services de santé inadéquats, des transports peu développés et d'autres insuffisances ne sont plus acceptables une fois que l'économie décolle. Dans les économies de marché émergentes, le développement économique élève les attentes relatives à ce que le gouvernement peut ou doit faire pour le peuple. Il semble que là, le meilleur moyen de renforcer les services publics soit de centrer l'administration sur les performances.

Cependant, même dans ces pays, l'orientation vers les performances doit être introduite prudemment si elle entraîne le démantèlement des contrôles administratifs en place. La suppression des règles gouvernant les services financiers et civils avant l'introduction effective d'une culture des performances peut être risquée et avoir plus d'effets dommageables que de résultats. La Thaïlande a adopté une démarche prudente qui peut être recommandée à d'autres pays. Le gouvernement thaïlandais a défini un certain nombre d'obstacles ou de niveaux que les organismes publics doivent franchir avant de se voir accorder une grande liberté opératoire. Ces obstacles couvrent les principaux processus administratifs, dont la budgétisation, les ressources humaines, la passation des marchés et les systèmes d'information⁴. Bien qu'elle n'ait pas été appliquée avec suffisamment de rigueur en Thaïlande, cette approche par les obstacles permet au gouvernement de renforcer la responsabilisation, condition préalable à l'octroi aux responsables d'une large marge de manoeuvre.

Peut-être davantage que les autres catégories de pays, les pays en transition ont succombé à l'appel des performances, notamment les pays européens désirant adhérer à la Communauté européenne. Les pays en transition ont dû transformer rapidement leurs économies et leurs institutions tout en élevant leurs services publics à une qualité acceptable sur le plan international. Ils ont vu dans la performance une alternative à l'administration publique centralisée héritée de leur passé socialiste. Le centrage sur les performances permet aux pays en transition de fixer des objectifs ambitieux mais raisonnables pour l'amélioration des opérations et des services publics. Néanmoins, ces pays risquent fort de mieux arriver à se débarrasser plus facilement des contrôles et des règles du passé qu'à promouvoir une éthique de la performance dans leur service public.

Dans tous les pays, l'aspect difficile de la performance est son application au travail quotidien de l'administration. L'idée est attirante et trouve en elle-même sa justification, mais pour que l'administration fonctionne sur la base des performances, il faut que des changements majeurs interviennent dans la culture de la gestion, l'interface entre les hommes politiques et le service public, les attentes des fonctionnaires, l'affectation des ressources financières et bien d'autres domaines. L'État performant est d'une espèce différente de celle des États-nations qui ont existé au XX^e siècle. Il n'est complètement implanté nulle part, mais certains pays s'en sont beaucoup plus approchés que d'autres.

2. Les voies de la performance

De nombreuses voies mènent à la performance, mais aucune n'est assez bien balisée pour assurer le succès. Certaines reposent sur les procédures

administratives, d'autres sur l'engagement politique ou professionnel. D'autres encore relèvent de la nouvelle gestion publique ou s'inscrivent sans difficulté dans l'administration traditionnelle. Il est utile de rendre les performances opérationnelles en les répartissant en séquences, par le biais du classement de différentes innovations dans une séquence logique, de telle sorte que l'une s'appuie sur les autres. L'approche adoptée dans la présente section met l'accent sur la séquence et sur les conditions dans lesquelles la performance peut se développer. Nous commencerons par examiner les attitudes, puis les actions entreprises en matière de gestion pour finir par le passage de la gestion à la politique.

Toutes les performances ont des aspects à la fois formels et informels, mais l'équilibre entre les deux varie selon le type d'outil utilisé. Les normes intériorisées sont à l'extrémité informelle du spectre, les contrats et autres droits légaux à l'extrémité formelle. Dans la marche vers la performance, les gouvernements ont eu de plus en plus recours à des remèdes formels, mais à défaut d'être soutenus par un engagement informel, ceux-ci peuvent s'avérer vides de signification. Un des défauts de l'école contemporaine de la performance est de négliger ou de sous-évaluer les bases politiques et normatives d'un bon gouvernement.

Les performances revêtent une dimension managériale mais aussi politique. Sans encouragement politique, les gestionnaires de l'administration peuvent avoir du mal à concentrer leurs efforts sur ce que leur travail est censé accomplir ; en l'absence de gestionnaires impliqués, les hommes politiques ne peuvent pas progresser dans la mise en œuvre de leurs projets. Les hommes politiques et les directeurs ayant souvent des langages et des intérêts différents, il est difficile d'établir entre eux une bonne interface. Lorsque les performances chutent, la faute en incombe souvent à la confusion ou aux malentendus qui caractérisent les rôles et responsabilités respectifs des dirigeants élus et des principaux gestionnaires. L'établissement de bonnes relations est une des conditions nécessaires à la mise en place d'un État performant.

2.1. La performance et l'éthique

L'école de la performance est nouvelle, mais le renforcement de la nation au moyen de programmes publics efficaces ne l'est pas. Le développement de l'État-nation aux XIX^e et XX^e siècles est en grande partie dû à des réalisations gouvernementales vraiment sidérantes. Cette longue liste de succès comprend l'enseignement pour tous, les retraites et autres compléments de revenus, la réduction de la pauvreté, la construction de réseaux de transport efficaces, la réglementation prudente de l'activité économique et la promotion de la science et de la technologie. Grâce aux bonnes performances des administrations dans les pays développés, la durée de vie a été allongée, la

misère urbaine a été réduite, la mortalité infantile a très fortement baissé et de nombreuses maladies contagieuses ont été éradiquées. Comment les gouvernements ont-ils obtenu de bonnes performances avant que celles-ci ne fassent explicitement partie de leurs priorités ? La réponse tient notamment aux progrès de la machine administrative, en particulier à l'introduction de systèmes fondés sur le mérite et de systèmes budgétaires modernes. L'État-nation est arrivé à maturité avec les progrès réalisés dans l'administration. Mais cette explication n'est pas complète et les raisons principales sont peut-être ailleurs. Le gouvernement a très bien réussi à construire la nation car il a attiré vers le service public nombre d'éléments brillants et intelligents. Les carrières au sein de l'administration étaient recherchées, non seulement par ceux dont les faibles compétences leur laissaient peu de chances de trouver un emploi, mais aussi par les diplômés des grandes écoles qui considéraient le service public comme une vocation. Le désir de bien faire en travaillant pour le gouvernement a conduit de nombreux fonctionnaires à s'intéresser aux performances, même si le terme n'était pas encore à la mode et si les résultats ne faisaient pas encore l'objet de mesures formelles. A vrai dire, dans de nombreux pays l'éthique du service public côtoyait un système gâté, mais au niveau des gestionnaires la volonté de bien travailler tout en servant l'État prédominait souvent.

L'éthique du service public constitue les fondations de la performance gouvernementale qui dépend au moins autant des individus que de la machine et des processus administratifs. Cette conception s'oppose fortement au modèle de l'agent principal popularisé par la nouvelle économie institutionnelle (*New Institutional Economics* – NIE) et introduit dans le secteur public par la nouvelle gestion publique (*New Public Management* – NPM). La NIE et certaines versions de la NPM expliquent que les fonctionnaires sont des agents intéressés et opportunistes, des paresseux qui se trouvent une sinécure aux dépens de l'intérêt public⁵. Selon cette conception, les agents publics ne peuvent devenir performants que s'ils sont activement suivis, pourvus d'instructions claires sur ce qu'on attend d'eux et s'ils bénéficient d'incitations fortes pour accomplir correctement leur travail. L'idée que les agents peuvent faire plus que ce qui leur est formellement demandé parce qu'ils ont intériorisé les valeurs du service public est peut-être étrangère à la NIE et à la NPM, mais ce phénomène est bien connu de générations d'élèves qui ont surmonté leur handicap scolaire grâce à des professeurs qui restaient après la classe pour les aider, de l'officier de police qui entraînait l'équipe de sport locale sans jamais réclamer de salaire ou des infirmières à domicile qui passaient voir les personnes isolées après leur tournée journalière et à bien d'autres exemples encore. Bien sûr, cette attitude n'a jamais résumé à elle seule le service public et n'a pas été majoritairement répandue, mais elle a constitué le terreau permettant aux gouvernements

d'être performants, de gagner la confiance des citoyens et de bâtir des communautés et des États.

Dans la plupart des pays développés, l'éthique du service public existe toujours, mais elle n'est pas aussi forte que par le passé. Elle a été affaiblie par des forces socio-économiques puissantes telles que l'élargissement du fossé entre les rémunérations du public et les emplois offerts par le privé, le recours accru aux marchés et aux sous-traitants privés pour assurer des services publics et la baisse de la considération dont jouissent les fonctionnaires. Lorsque le service public n'est plus qu'un métier comme un autre, aucune valeur spéciale ne s'attache à la réalisation du travail par des employés du gouvernement. Lorsque les tâches sont spécifiées dans des contrats, la différence semble faible entre un travail accompli par des agents rémunérés par le gouvernement et un travail effectué par des entreprises qui ont obtenu le contrat à la suite d'un appel à la concurrence. Du moment que le processus de travail ou le produit peut être spécifié, le service public et l'emploi privé sont interchangeables. Le travail va au meilleur, sur la base des performances mesurées par les prix ou d'autres variables.

On peut affirmer que l'éthique du service public est d'autant plus nécessaire lorsque les biens publics sont fournis par des moyens privés. Dans ces cas-là, le risque est grand de voir les valeurs publiques dégradées par des entreprises qui respectent la lettre de leur contrat mais ne font pas plus que ce qui leur est demandé explicitement ou simplifient leur tâche dès qu'elles le peuvent. Les gouvernements actuels sont confrontés à une situation très difficile : l'usure de l'éthique du service public rend attractifs la sous-traitance et l'appel à la concurrence, mais sans cette éthique, le recours au secteur privé pour accomplir le travail peut supprimer ce qui reste des valeurs attachées au service de l'État. Certains pays opèrent une distinction entre les responsabilités publiques « essentielles » qu'ils ne sous-traitent pas et les services « standardisés » qui font l'objet d'appels à la concurrence. Quel que soit l'endroit où ils tracent la ligne de séparation, tous les gouvernements ont besoin de reconstruire l'éthique de leur service public. Il ne suffit pas pour cela de recruter et de former des fonctionnaires qualifiés et engagés, loin s'en faut. Le service public ne sera pas valorisé à l'intérieur de l'administration s'il ne l'est pas à l'extérieur.

2.2. La performance comme cible

L'éthique intériorisée de la performance n'est plus assez répandue pour soutenir le service public. La pression et le renforcement externes sont nécessaires dans la plupart des situations pour que les organismes et le personnel publics restent concentrés sur le but de leur travail et non pas sur les procédures qu'on les a programmés à suivre. Le centrage sur la performance est le pont qui relie le comportement intériorisé à la mise en

application externe et la base des moyens formels qui permettront d'améliorer cette performance. Accorder la priorité à la performance signifie prêter attention aux résultats, les garder présents à l'esprit, utiliser la performance comme point de référence pour l'examen de qu'on a fait ou de la manière de réaliser les missions futures. Cet outil paraît certes anodin, mais il peut être puissant, car il appelle l'attention sur les objectifs qui sous-tendent le travail quotidien et son organisation routinière. Lorsque les hommes politiques et les responsables de l'administration se concentrent sur les résultats, ils ne se comportent pas de la même manière que lorsque leur attention est retenue par les processus.

Le vrai centrage sur les performances est une réflexion non pas occasionnelle mais continue et soutenue sur les objectifs ou les missions. La réflexion occasionnelle est courante, mais ses résultats sont généralement de courte durée. Pour faire la différence, les organismes doivent être obsédés par les objectifs, si bien que les décisions importantes prises dans le domaine de l'affectation du personnel et des ressources, de la conception et de la fourniture des services ou de l'évaluation des résultats et de la rétroaction des conclusions sur les décisions nouvelles passent toutes par le filtre de la performance. L'existence d'objectifs explicites aide à centrer le travail sur les performances, mais elle est rarement suffisante. Il n'est pas rare que des organismes se fixent des objectifs mais les oublient au moment de prendre les décisions importantes. Actuellement, l'adhésion à la Communauté européenne est un excellent exemple du centrage du travail sur les performances, car les pays candidats ont pris beaucoup de décisions qu'ils n'auraient sans doute pas pu atteindre sans cet objectif présent à l'esprit. La priorité accordée aux résultats a été renforcée par les visites périodiques des représentants de la Communauté européenne qui ont répété que l'adhésion dépendrait des progrès accomplis pour satisfaire les exigences de la Communauté.

Les déclarations concernant les missions et la vision d'ensemble sont devenus des moyens populaires de centrer les organismes sur leurs missions et leurs objectifs. En général, ces déclarations sont conçues et établies dans le cadre d'un processus participatif et lorsqu'elles sont finalisées, elles sont largement diffusées dans les bureaux et les publications de l'organisme. Toutefois, il y a peu de chances qu'elles aient un grand impact sur l'organisme, car lorsque leur nouveauté s'est émoussée, elles rejoignent la paperasserie dont les employés se débarrassent. Ceux-ci ont les déclarations sous les yeux mais réfléchissent rarement à leur signification ou à leurs implications sur la manière dont ils accomplissent leur travail. Ces déclarations sont d'abord l'objet de l'attention publique avant de finir leur carrière dans les relations publiques. Le centrage sur les performances exige une attention soutenue ; il doit être renouvelé et renforcé, faute de quoi, la routine l'éliminera.

La planification stratégique est un autre outil populaire pour centrer l'organisme sur ses missions et ses objectifs. Souvent, elle est aussi l'objet d'un processus participatif visant à examiner la manière dont l'entité doit se transformer pour répondre à l'évolution des circonstances ou des opportunités. Dans l'administration cependant, ces plans sont souvent plus descriptifs que stratégiques et servent davantage à justifier l'accroissement des budgets et l'élargissement des programmes qu'à réexaminer les objectifs et les modes opératoires. Confrontés à des plans qui ont peu contribué à repositionner leur organisme, les responsables expliquent souvent que le processus de préparation est plus important que le plan lui-même. Autrement dit, le centrage sur la performance obtenu pendant la formulation du plan disparaît lorsque l'organisme retourne à son travail quotidien.

Les déclarations de mission, plans stratégiques et autres nombreuses innovations de gestion qui prétendent actuellement favoriser les changements organisationnels tendent à avoir un effet de courte durée, selon le principe d'Hawthorne. Pendant un certain temps, ces mesures donnent au personnel l'énergie de se concentrer sur le contenu et le pourquoi de son travail, mais faute d'être renforcées, leurs effets s'émoussent. C'est ce qui s'est passé dans le privé comme dans le public pour la plupart des programmes de formation, des séminaires et des activités semblables. Lorsque l'enseignement du séminaire se heurte à la réalité du travail, c'est cette dernière qui prévaut. Le maintien du centrage sur les performances ressemble beaucoup à un régime aminçissant. Il faut y penser constamment pour ne pas l'abandonner. Comme la plupart des individus qui font un régime finissent par ne plus y accorder toute leur attention, l'industrie des produits aminçissants prospère grâce à des clients qui font et refont appel à elle ; il en va largement de même pour la recherche des performances de la part de l'administration, puisque l'échec d'une réforme en engendre une autre.

2.3. La performance et la mesure

La volonté de centrer les efforts de l'administration sur les résultats a donné naissance à une vaste industrie de mesure des performances. La mesure est le moyen le plus visible d'orienter l'administration vers les performances ; elle en constitue souvent la première étape, et parfois aussi la seule. La mesure n'est toutefois pas un outil nouveau. Elle représentait un élément essentiel de l'école de gestion scientifique du début du XX^e siècle et de l'émergence de l'administration publique comme objet d'étude et de pratique à part entière. Une des premières études systématiques est due à Clarence Ridley et Herbert Simon qui ont publié en 1938 une monographie intitulée *Measuring Municipal Activities* (« Mesurer les activités municipales »), dans laquelle ils proposaient des mesures spécifiques pour l'enseignement, les transports, les bibliothèques, les travaux publics, la santé et les autres

missions de l'administration. Leur système de mesure était fondé sur l'idée que « le résultat d'un effort ou d'une performance indique l'effet de cet effort ou de cette performance sur la réalisation de son objectif »⁶. Ils proposaient par exemple de mesurer les performances de l'éducation en termes de taux d'absentéisme scolaire et de délinquance des élèves ainsi que de niveau culturel de la communauté.

Selon les normes actuelles, ces premières mesures n'étaient pas sophistiquées. La vaste littérature récemment consacrée à la mesure des performances a sans nul doute contribué à l'accroissement des publications méthodologiques, mais il est douteux que les performances de l'administration aient beaucoup progressé du fait d'être davantage ou mieux mesurées. L'une des curiosités de cette littérature est le débat sans fin sur ce que sont un produit et un résultat, sur le point de savoir si une mesure donnée est un résultat final ou un résultat intermédiaire et si les buts, les objectifs et les cibles recouvrent la même chose ou des choses différentes. Il y a sûrement quelque chose d'anormal dans le fait que, après des décennies de travail, de si nombreuses discussions sur le sujet contiennent des définitions de base, comme si des termes tels que les intrants et les produits dépassaient la compréhension ordinaire. Les querelles interminables sur les mots prouvent que la mesure est une fin en soi et que la mesure des performances remplit son objectif en générant des définitions. Cela explique peut-être pourquoi Donald Kettl, un des grands spécialistes américains de l'administration publique, suggère que « La mesure des performances du gouvernement ressemble au temps qu'il fait. Tout le monde en parle... mais personne n'est d'accord sur la manière de le faire »⁷.

La mesure des performances pose un problème, différent toutefois de celui relevé par Kettl. Le problème principal ne réside pas dans la mesure, mais dans l'application. Une grande attention a été portée à la mesure, mais une place insuffisante a été accordée à son application. A quelques grandes exceptions près, les gouvernements qui investissent dans la mesure des performances en utilisent rarement les résultats pour gérer les programmes. Ils ne fondent pas les rémunérations des fonctionnaires sur les performances, ne tiennent pas les gestionnaires pour responsables des performances obtenues et n'affectent pas les ressources sur cette base. Les efforts cherchant à budgétiser selon les performances échouent presque toujours, tout comme les réformes visant à lier la rémunération aux performances. A l'heure actuelle, les gouvernements fournissent souvent des informations sur leurs performances dans leurs budgets, rapports annuels et autres documents officiels. Mais la publication ne peut pas remplacer l'utilisation effective.

L'une des idées fausses de l'école de la performance est la conception selon laquelle les organisations sont transformées par les informations qu'elles reçoivent sur leurs performances. Cet optimisme est rarement

justifié, car les organisations – aussi bien publiques que privées – ont une énorme capacité à assimiler ou à détourner les informations relatives à leurs résultats, sans modifier leurs politiques ou modes de fonctionnement. Il faut une grande volonté politique et managériale pour réorienter un organisme en fonction des informations concernant ce qu'il accomplit ou espère accomplir. En fait, un changement organisationnel véritable peut être une condition préalable à l'utilisation efficace des informations sur les performances. Les informations ne transforment pas les organisations, mais les organisations transformées sont mûres pour utiliser les informations qui concernent leurs performances.

Cet enseignement est tiré de l'initiative britannique « *Next Steps* », communément considérée comme un des dispositifs de réforme gouvernementale les plus réussis de ces dernières décennies. Cette initiative a transformé l'administration britannique en séparant la prestation des services des fonctions politiques des ministères. Les services ont été confiés à plus de 100 agences quasi autonomes, dont chacune possède une charte d'exploitation (appelée document cadre) qui énumère ses responsabilités et la façon dont elle sera tenue pour responsable. Chaque agence négocie des objectifs annuels de performances avec son ministère de tutelle et chacune soumet une comparaison de ses résultats et des ses objectifs⁸. L'initiative « *Next Steps* » a été couronnée de succès dans la mesure où les nouvelles agences indépendantes et des gestionnaires dotés de pouvoirs ont pu utiliser les mesures de performances pour concevoir et délivrer les services. Si les agences n'avaient pas été transformées, les mesures de performances auraient eu peu d'impact.

Il est extrêmement difficile de mesurer la capacité organisationnelle. Non seulement les variables entrant en jeu sont multiples, mais la capacité concerne davantage les potentialités futures que les performances passées. La « fiche de notation équilibrée », une des innovations actuelles les plus utilisées pour mesurer les performances, a été employée dans les entreprises privées comme dans l'administration pour mesurer cette capacité. Elle est basée sur l'idée que les bonnes performances dépendent de la solidité des organisations. La fiche de notation équilibré considère les produits comme un seul des quatre instruments essentiels de mesure des performances. Les autres concernent les processus internes de l'organisation, l'éthique et la qualité du personnel et les besoins et la satisfaction des clients. Dans ce système, le mot « équilibré » signifie que l'organisation et les procédures internes sont à égalité avec les produits et les résultats pour mesurer les performances. Comme l'expliquent Kaplan et Norton, les architectes de cette approche, la fiche de notation équilibre « les mesures de résultats – les résultats des efforts passés – et les mesures qui favorisent les performances futures »⁹.

Certains artisans des systèmes de mesure des performances considèrent que la fiche de notation équilibrée marque un recul par rapport à l'orientation de base vers les produits et les résultats. Harry Hatry, le grand spécialiste américain de la mesure des performances, s'inquiète du fait que la fiche de notation équilibrée « implique que tous ces domaines sont placés sur un pied d'égalité. Mais nous avons essayé d'amener les responsables du secteur public à concentrer leurs efforts sur les résultats... on court donc le risque d'accorder à nouveau une trop grande place aux processus internes »¹⁰. La fiche de notation équilibrée peut n'être en fin de compte qu'une toquade de plus dans la parade sans fin des réformes de la gestion. Mais même si son influence ne dure pas, la fiche de notation fait parvenir le message que l'organisation a de l'importance ; les résultats ne viennent pas d'eux-mêmes. La performance n'est pas une manne qui tombe du ciel et qui peut être récoltée sans efforts organisés. Pour que l'administration soit efficace, ses départements et ses agences doivent être performants. Les organismes publics et les individus qui y travaillent doivent être mobilisés et motivés, correctement rémunérés et dotés de pouvoirs et ils doivent être en mesure de mener des activités qui donnent les résultats escomptés. Si les organisations ne sont pas performantes, l'administration échouera elle aussi.

2.4. La performance et la gestion

L'école de la performance cherche avant tout à amener les organismes publics à adopter un mode de gestion centré sur les résultats. La tâche est difficile puisqu'il faut que la culture des organismes publics et leurs modes de gestion changent. Pour être performants, ces organismes doivent remettre en question les buts et objectifs hérités du passé, redéfinir leur identité et leur mode de fonctionnement, faire table rase des habitudes et des procédures routinières profondément ancrées et redistribuer le pouvoir et les responsabilités entre les responsables et entre ceux-ci et les dirigeants politiques. La tâche est bien plus malaisée que les vulgarisateurs de la nouvelle gestion publique (NPM) ne le promettent dans des best-sellers optimistes tels que « Réinventons l'administration » et « Bannissons la bureaucratie »¹¹. Même si elle a de l'influence, la NPM ne représente qu'une petite partie de l'école de la performance, mais il serait erroné de conclure que les pays toujours attachés aux modes traditionnels de gestion publique ne portent pas d'intérêt aux résultats et n'ont pas pris de mesures pour moderniser leur service public. La performance n'est pas la propriété ou l'intérêt exclusif d'une seule école ; c'est le Saint Graal de la plupart des innovations actuelles en matière de gestion publique.

Quelle que soit la voie empruntée, les organismes performants doivent adapter leur culture opérationnelle et leur capacité managériale. Il faut « laisser les dirigeants diriger » en leur donnant la liberté opérationnelle

nécessaire. Mais on ne peut attendre de dirigeants libérés qu'ils se comportent très différemment si les organismes qu'ils dirigent restent les otages d'un état d'esprit les empêchant de changer leur mode de fonctionnement.

La performance dépend de l'organisation, c'est-à-dire de la combinaison de ressources humaines, financières et autres qui produit un résultat collectif. Toutefois, si l'organisation permet la performance, elle la freine aussi souvent, car elle place les besoins et normes internes au-dessus des demandes et conditions externes. Cette tendance se retrouve dans les entreprises privées, lorsque des sociétés disparaissent faute de vouloir s'adapter aux nouvelles conditions du marché, et dans l'administration lorsque des fonctionnaires restent fortement attachés à leurs missions traditionnelles même si de nouvelles tâches sont plus pressantes. Les organisations ont une culture, « un système partagé de croyances, de singularités, de valeurs, d'attitudes, de pratiques, de rôles, de particularismes, de symboles et de langages. Elle représente la sagesse et les aspirations collectives d'un groupe... [et] guide le groupe dans la manière de résoudre les problèmes, d'aborder les tâches ordinaires... La culture se reflète dans la structure des relations sociales – à l'intérieur et à l'extérieur du groupe – et définit les obligations et les droits au sein d'un groupe d'individus possédant une identité commune »¹². Les agences gouvernementales possédant une culture ont une personnalité distincte et des modes opératoires caractéristiques transmis d'une génération d'employés à la suivante. Elles se sont forgées une image d'elles-mêmes – une vision commune de leurs missions ou objectifs fondamentaux, de leur travail et de la façon de répondre aux demandes extérieures ou de résoudre les conflits internes – que l'évolution des circonstances a du mal à déraciner. Même si elles veulent être performantes, elles sont piégées dans leur culture et peuvent ne pas savoir s'y prendre. Le changement est un prix trop élevé à payer. D'innombrables entreprises disparaissent chaque année faute de vouloir se transformer ; les agences gouvernementales ont un taux de mortalité beaucoup plus faible, mais leurs performances ne sont pas forcément meilleures.

Chaque année des centaines de livres expliquent aux entreprises et aux gouvernements comment diriger et transformer les organisations. Mais en dépit de la surabondance des conseils, les gouvernements ont à leur disposition une gamme limitée d'outils permettant aux organisations attachées à leur culture de devenir performantes. Ils peuvent par exemple réorganiser les entités existantes ou bien en créer de nouvelles. Longtemps, la réorganisation a été à la mode ; elle ne l'est plus car les coûts du remaniement d'une organisation sont élevés et les gains incertains¹³. La création de nouvelles agences est indiquée lorsque l'administration se développe et recrute des employés, mais elle n'est pas opportune lorsque l'austérité est à l'ordre du jour. Certains outils mentionnés ci-dessus peuvent inciter les

organisations à ajuster leurs objectifs ou leurs modes de fonctionnement. Il s'agit notamment de la planification stratégique et de la mesure et des comptes rendus de performances. Les organisations désireuses de se transformer peuvent changer de dirigeants, réduire leurs effectifs, rechercher le soutien de groupes d'intérêt et d'hommes politiques et prendre d'autres mesures qui évitent ou affaiblissent les obstacles au changement.

La NPM vise à transformer les organisations gouvernementales. Elle repose sur l'hypothèse que les moyens traditionnels de régénérer les organisations sont inadaptés. Elle favorise « la thérapie de choc » en enlevant aux départements intégrés l'exploitation et la prestation des services et en confiant celles-ci à des agences indépendantes bénéficiant d'une grande liberté opérationnelle, en privatisant les activités administratives ou en introduisant les mécanismes du marché dans les administrations, tels que la concurrence, les prix et les contrats internes. Dans certains pays, la NPM a même été plus loin en permettant aux bénéficiaires des services publics de choisir leurs fournisseurs. Ces actions ont souvent amené plus de controverses que de changements, car dans la plupart des pays la fourniture des biens publics par les marchés privés reste rare. L'éthique du service public s'est peut-être affaiblie, mais l'opinion selon laquelle les services publics doivent être assurés par les employés de l'administration persiste.

La deuxième voie menant à la mise en place d'une organisation performante est l'accroissement de la capacité et de la marge de manœuvre managériales. Dans les organisations, la conformité est en général l'ennemi de la performance. Dans la mesure où les gestionnaires définissent leurs responsabilités et leurs résultats en termes de respect des règles et des procédures prescrites, leur attention aux résultats diminue. A l'inverse, s'ils sont amenés à être performants et à définir leur travail et celui de leur organisation en termes de produits ou de résultats, ils peuvent chercher à contourner ou déjouer les règles qui leur barrent l'accès aux résultats. Bien entendu, les organisations qui fonctionnent bien doivent observer des règles et produire des résultats. Mais c'est l'accumulation à long terme de règles et de procédures qui pénalise les performances et c'est le conformisme engendré par des règles et des procédures trop restrictives que l'école des performances essaie de contrer.

Pour améliorer les performances il faut donc diminuer les contrôles et le respect de la conformité. Les gouvernements qui s'engagent à accroître leurs performances dans le cadre de l'administration traditionnelle ont en général essayé de réduire le coût de la conformité en se débarrassant des règles et procédures redondantes ou démodées. Les gouvernements qui suivent la NPM ont été beaucoup plus loin, en supprimant pratiquement toutes les restrictions à la liberté managériale, en démantelant les systèmes établis de commande et de contrôle et les agences qui les gèrent et en avertissant les

gestionnaires qu'ils seront tenus pour responsables des résultats. Les partisans de la NPM estiment que l'élimination de certains contrôles ne suffit pas car d'autres prennent leur place et que les gestionnaires ne peuvent pas être vraiment attachés aux performances tant qu'il sont tenus par des exigences procédurales.

La NPM est néanmoins partagée en ce qui concerne le comportement des dirigeants du service public. D'un côté, elle les libère en jugeant qu'une fois libres d'agir, ils utiliseront leur expérience et leurs connaissances pour accroître les performances de l'organisation. De l'autre, elle tend à considérer les dirigeants comme des agents opportunistes qui exploitent les asymétries d'information inhérentes au système – ils connaissent mieux leur travail et leurs réalisations que leurs patrons – pour placer leur intérêt personnel au-dessus de l'intérêt public. Le problème de l'agent principal n'est pas un problème purement théorique pour la NPM ; il est à la base de l'argument essentiel selon lequel, pour la NPM, il ne sert à rien d'essayer d'améliorer les performances publiques en restaurant l'éthique du service public. L'étude de la situation difficile de l'agent principal a conduit la NPM à se diviser en deux branches : l'une est le « *managérialisme* » qui s'appuie sur le dynamisme et l'esprit d'initiative des dirigeants, et auxquels il faut ajouter une forte dose de responsabilisation pour les amener à être performants ; l'autre est la « *marketisation* », par le biais de la privatisation, de la concurrence, du choix des consommateurs, des marchés internes, des mécanismes de fixation des prix et d'autres dispositifs faisant appel au marché¹⁴. Les pays ayant adopté la NPM associent en général les deux, mais le *managérialisme* demeure la forme dominante.

Même dans les pays qui appliquent la NPM, le *managérialisme* est une réforme qui n'est pas terminée. On a beaucoup plus fait pour accroître la marge de manœuvre des gestionnaires que pour imposer la responsabilisation à l'égard des résultats. Il est rare que les administrations basent les rémunérations sur les performances ou licencient les gestionnaires qui n'ont pas atteint leurs objectifs de performance. Peu de gouvernements ont des budgets de performances qui lient les affectations aux résultats attendus ou obtenus et seul un petit nombre transmet systématiquement aux décideurs les rapports concernant les performances. Bien que l'audit des performances ait fait quelque progrès, il reste beaucoup moins développé que l'audit financier traditionnel.

Très certainement, les organisations travaillent mieux lorsqu'elles font attention à leurs performances. Une direction efficace favorise aussi les performances de l'organisation, de même que les systèmes de mesure et les comptes-rendus de résultats. Les organisations qui réussissent apprennent et s'adaptent, modifient leur travail et leurs méthodes en fonction des signaux

internes et externes. Mais les performances ne constituent qu'un des moteurs du changement et pas toujours le plus important.

2.5. La performance comme contrat

Les difficultés fondamentales de la transformation des organismes gouvernementaux en unités performantes ont conduit plusieurs pays à élaborer des mesures plus rigoureuses pour assurer l'obtention des résultats promis. Dans le secteur privé, les contrats et les pouvoirs, droits et obligations qu'ils confèrent sont des institutions essentielles pour que les parties à des transactions volontaires soient responsables des performances. La responsabilisation est imposée par un ensemble d'actions et de relations qui comprennent : i) la négociation et l'application d'accords exigeant de chaque partie des performances spécifiques ; ii) le suivi de la conformité grâce aux contrôles, rapports et audits ; et iii) les recours en cas de non performance. Bien que les contrats formels soient incomplets, car ils ne peuvent pas spécifier toutes les conditions et termes nécessaires, ou anticiper tous les événements et problèmes qui peuvent survenir pendant l'application, ils sont un des moyens fondamentaux permettant de communiquer les attentes et d'obtenir les résultats. Sans les contrats en bonne et due forme, le secteur des entreprises serait beaucoup plus restreint et médiocre, les institutions économiques moins développées et les transactions moins nombreuses.

Les administrations font largement appel aux contrats pour acheter des biens et des services auprès de fournisseurs extérieurs, mais les contrats internes de performances au sein de l'administration restent rares, même si un petit nombre de pays (notamment la Nouvelle-Zélande) font appel aux contrats pour définir les relations et les obligations des ministres et des responsables. Les contrats internes, comme ceux conclus avec des tiers, spécifient en général les ressources à fournir et les biens ou services à produire. Par exemple, la Nouvelle-Zélande utilise des accords de performances pour spécifier les principaux résultats que doivent obtenir les hauts dirigeants et des contrats d'achat liant les ministres et les hauts responsables pour spécifier les produits que les départements doivent fournir.

A l'inverse des contrats formels de performances, les contrats informels fondés sur les attentes et les relations sont très fréquents. Un contrat tacite existe quand les parties à une relation savent ce qu'elles peuvent attendre l'une de l'autre, même si leurs obligations mutuelles n'ont pas été formellement spécifiées. Les budgets gouvernementaux combinent dans leurs contrats le formel et l'informel ; les contrats sont formels parce qu'ils limitent juridiquement les montants et les objectifs des dépenses et ils sont tacites parce qu'une grande partie de ce qui va être fait avec les fonds n'est pas spécifié. Bien qu'il se réfère aux États-Unis, l'assimilation faite par Aaron Wildavsky entre le budget et un contrat peut être appliquée, moyennant les

changements nécessaires de terminologie, à presque tous les gouvernements nationaux. « Le Congrès et le président promettent de fournir des fonds aux conditions spécifiées et les agences acceptent de les dépenser selon les modalités qui ont fait l'objet d'un accord... [Le budget] impose une série d'obligations et de contrôles mutuels aux parties contractantes ; le terme 'mutuels' doit être souligné par ce qu'il est facile de supposer que le contrôle est exercé unilatéralement par les supérieurs.... Le budget devient donc une toile de relations sociales et juridiques dans laquelle des engagements sont pris par toutes les parties et où des sanctions peuvent être demandées (mais pas obligatoirement) à égalité par tous¹⁵. »

Toutefois, le budget n'est pas un contrat à part entière, car il remplit d'autres fonctions que d'exprimer des accords en matière de fonds publics. C'est un appel politique aux électeurs, une déclaration des ambitions gouvernementales, un guide pour la politique économique, une base permettant d'organiser le travail et les activités des agences gouvernementales, un processus pour étendre au futur les décisions et arrangements passés, un moyen de financer les agences et les activités. Wildavsky conclut en déclarant que « Les finalités des budgets sont aussi variées que les finalités de l'être humain... On ne gagne donc rien en affirmant que le budget représente une seule de ces choses, alors qu'il peut être tout à la fois et bien d'autres choses encore »¹⁶. En étant plus qu'un contrat, le budget perd un peu de sa nature contractuelle. Ses engagements ont du poids, mais pas toujours ni partout au même degré.

D'autres processus gouvernementaux ont aussi des caractéristiques de type contractuel. Comme le budget, le système de la fonction publique est un amalgame d'exigences formelles et d'arrangements informels. Les éléments formels spécifient la manière dont les agents publics doivent être recrutés, promus, contrôlés, rémunérés, etc. ; les éléments informels définissent la manière dont les individus, dans la pratique, obtiennent leur emploi et le travail qu'ils effectuent réellement. Dans la recherche des performances, les administrations doivent rééquilibrer ces processus pour donner plus d'importance aux éléments formels. Un véritable système de rémunération basé sur les performances fonde donc la rémunération sur le degré selon lequel des objectifs fixés à l'avance sont atteints ou dépassés, ou sur la comparaison entre la production des différents agents. Un système budgétaire réellement basé sur les performances lierait explicitement les augmentations de ressources aux augmentations de résultats.

Peu d'obstacles techniques s'opposent à la conclusion de contrats formels de ce type. Le fait qu'ils soient rarement appliqués dans l'administration indique l'existence de barrières comportementales à la conclusion de contrats de performances. Il serait trop long d'étudier tous ces obstacles, mais il devrait être possible d'identifier ceux qui pèsent le plus directement sur l'efficacité des contrats visant à améliorer les performances.

Les contrats restreignent la responsabilisation aux sujets qui ont fait expressément l'objet d'un accord, à l'inverse du sens normatif des responsabilités dans le service du public. Lorsque les contrats sont utilisés pour formaliser les relations et les responsabilités, les éléments spécifiés constituent souvent une liste de contrôle indiquant à la partie agissante ce qu'elle doit faire pour remplir ses obligations. Mais tout comme une partie à un accord privé n'est pas tenue d'effectuer des tâches qui ne sont pas spécifiées dans le contrat, une partie à un contrat interne à l'administration ne peut pas être tenue pour responsable de ne pas avoir fourni des services non spécifiés. La gestion par contrat conduit donc à une gestion par liste de contrôle, les gestionnaires prenant soin de faire en sorte que les tâches figurant sur la liste soient accomplies. L'un des arguments qui s'opposent à l'externalisation des responsabilités de l'administration est le fait qu'à l'inverse des fonctionnaires dont les responsabilités non spécifiées à l'égard du public sont variées, les fournisseurs privés de services ne sont liés que par les termes du contrat.

Les contrats faussent la gestion en mettant l'accent sur les produits et non pas sur les résultats. Les produits peuvent être spécifiés dans des contrats car ils dépendent de ceux qui fournissent les services ; les résultats par contre ne peuvent pas être spécifiés car ils échappent souvent au contrôle effectif des prestataires de services. Le modèle contractuel néo-zélandais tient les gestionnaires expressément responsables des produits, mais en dépit d'une attention de façade accordée aux résultats, l'impact des politiques gouvernementales est souvent négligé¹⁷. Les gouvernements qui définissent les performances en termes de résultats sociaux ont tendance à éviter d'utiliser les contrats dans le secteur public.

Les contrats entre les hommes politiques (tels que les ministres) et les gestionnaires visent à accroître le pouvoir des dirigeants politiques afin que les gestionnaires agissent selon leurs ordres. Mais les contrats au sein de l'administration ont rarement le même effet que ceux conclus dans le privé. Tout d'abord, dans l'administration, les hommes politiques et les gestionnaires ont rarement des relations impartiales ; ensuite, les hommes politiques ont souvent peu, voire aucun recours effectif lorsque les gestionnaires ne sont pas performants. Les accords d'achat néo-zélandais qui spécifient les services que les ministres doivent acheter aux départements ont en général été établis par les hauts responsables et acceptés par le ministre qui n'y apporte que des changements mineurs. Plus important, les hommes politiques n'ont souvent qu'à tendre l'autre joue quand les gestionnaires n'obtiennent pas les performances escomptées. Ils ne peuvent pas fermer le ministère de l'Éducation ou licencier des milliers de professeurs. Dans certains cas, on fait pression sur eux pour récompenser des performances médiocres en augmentant les ressources fournies.

Évidemment, les contrats conclus au sein de l'administration ne sont pas des contrats réels. Néanmoins, ces accords formels peuvent accroître les performances en incitant les parties au contrat à se concentrer sur les résultats. En fait, lorsque nous avons interrogé des hauts responsables en Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays, ils ont presque tous évoqué les relations rendues plus faciles par le contrat et non pas ses aspects formels. Autrement dit, en dépit de leur caractère formel, les accords au sein de l'administration sont en fait des contrats relationnels. A l'inverse des contrats formels, qui constituent des accords séparés, limités par des termes fixes, les contrats relationnels sont continus ; ils durent aussi longtemps que les parties à la relation interagissent l'une sur l'autre. Ces contrats puisent leur force dans les éléments qui incitent les parties à travailler dans un climat de coopération et de confiance en raison de leur interdépendance. Les ministres ont besoin des gestionnaires pour produire les services publics, les gestionnaires ont besoin des ministres pour leur fournir des ressources et un appui politique. La rédaction et l'application d'un contrat formel peut renforcer cette relation au lieu de la supplanter en donnant périodiquement aux deux parties l'occasion de discuter des progrès accomplis et des problèmes rencontrés. Les gestionnaires ont accès aux ministres, les ministres ont l'opportunité d'obtenir de meilleures informations sur les résultats. Lorsque la relation fonctionne bien, les deux parties peuvent examiner les progrès réalisés au titre du contrat, mais aussi certainement débattre d'autres questions qui affectent leur relation. Elles ne sont pas confinées aux sujets formellement spécifiés dans l'accord.

Penser les contrats en termes relationnels présente des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, citons le fait que ces relations compensent les manques des contrats formels, fixent les attentes et les obligations reconnues par les parties à la relation même si elles ne sont pas établies par la loi, bâtissent la confiance et la coopération entre des individus dont les intérêts sont interdépendants et qui doivent travailler ensemble de manière continue et abaissent les coûts de transaction. Mais une trop grande place accordée aux aspects relationnels au détriment des aspects formels des contrats peut avoir de graves désavantages. Dans la mesure où les parties au contrat n'ont pas de relations impartiales, elles sont moins en mesure d'appliquer ses conditions. Une relation confortable peut encourager la collusion et les échanges de faveurs au détriment de l'intérêt public et, en diminuant la transparence des contrats et des transactions, elle peut ouvrir la voie à la corruption. Dans les pays à faibles revenus, l'informalité freine le développement en rendant difficile la mobilisation et l'utilisation efficace du capital. La formalisation des contrats a très certainement été une des clés du développement des pays occidentaux. Toutefois, même dans ces pays, les

performances obtenues dans le cadre de contrats formels dépendent souvent de la qualité de la relation.

2.6. La performance et les droits

Si la forme juridique ne suffit pas à assurer de bonnes performances, le remède ultime peut consister à définir les biens et services publics comme des droits dont des bénéficiaires éligibles sont autorisés à jouir et à prévoir des recours administratifs ou judiciaires lorsque l'administration n'est pas performante. En fait, les performances sous forme de droit sont très présentes dans le monde développé, et sous la forme de prestations, elles soutiennent en grande partie l'État-providence. La sécurité sociale, les soins, les allocations chômage et nombre d'autres prestations donnent à des individus éligibles le droit à un versement du gouvernement. Parce que ces versements sont définis comme des droits, l'administration a peu voire aucune de marge de manœuvre et doit les effectuer quelle que soit sa situation financière ou les autres charges qui pèsent sur son budget. Dans le futur, les performances comme droit s'étendront au-delà des versements au titre d'un service. De la même manière que les citoyens ont droit à des retraites et à des allocations chômage, dans l'État performant ils auront droit à des écoles qui éduquent tous les enfants, à des transports sûrs et accessibles, à des fonctionnaires qui traitent avec promptitude et courtoisie les affaires publiques et à d'autres services. Le développement de ces droits est en cours dans les démocraties les plus avancées et il s'étendra sûrement dans les prochaines décennies. Lorsque le droit à des services de qualité sera universalisé, l'État performant deviendra une réalité, à la condition bien entendu que l'État survive en tant que prestataire des services publics et garant des droits.

La transformation des services en droits ne sera pas immédiate ; ces droits seront d'abord définis dans des secteurs qui impliquent directement les citoyens, tels que l'enseignement et les soins, et ils s'étendront au fil du temps à d'autres domaines. Au départ, les droits seront peut-être mal définis, les dimensions quantitatives et qualitatives des performances étant insuffisamment spécifiées. Mais sous la pression notamment des groupes d'intérêt, des ONG et des tribunaux, leur spécification gagnera en précision. Dans la plupart des cas, ce surcroît de précision étendra la portée des droits, si bien qu'en fin de compte, les responsabilités de l'administration seront élargies. Un grand nombre des anciens droits deviendra symbolique et les services concernés ne seront plus disponibles. Ils ne pourront plus être améliorés mais ouvriront la voie à des droits exécutoires, comprenant une compensation pour des services annexes ou l'occasion d'obtenir des services auprès de fournisseurs alternatifs.

La performance en tant que mouvement des droits adoptera deux chemins différents, en fonction de la voie choisie au sein de la nouvelle

gestion publique. Selon l'une, les droits seront définis comme des droits de citoyens, selon l'autre, les clients seront investis de pouvoirs. La première tendance envisage les performances à travers le travail des organismes publics, la seconde à travers la concurrence du marché. Les deux approches coexisteront, mais l'équilibre entre elles variera sensiblement d'un pays à l'autre. A l'intérieur du même pays, certains services seront fournis par le secteur public, alors que d'autres seront achetés dans le cadre de transactions relevant de la logique du marché. Il n'est pas exagéré de dire que la nature future de l'État-nation dépendra beaucoup de la façon dont l'opposition entre le modèle du citoyen et celui du client par rapport aux droits aux services sera résolue. L'État futur aura une configuration et des performances différentes selon que ses habitants seront traités comme des clients ou comme des citoyens.

Le modèle du citoyen comme celui du client ont déjà été expérimentés dans certains pays avancés. Les chartes de citoyens expriment le droit des citoyens à obtenir des services publics satisfaisants ; l'externalisation et la distribution de bons manifestent la confiance accordée au marché pour assurer les services publics. La charte des citoyens a été lancée au Royaume-Uni il y a plus de 10 ans et a été depuis lors partiellement imitée dans plusieurs pays. Même si on peut suspecter que la charte des citoyens a été lancée par les hommes politiques pour réaliser une opération médiatique, elle s'est rapidement transformée en un moyen légitime d'améliorer les services publics. La charte des citoyens typique comporte trois éléments : des objectifs de service – tels que l'exactitude des transports publics ; la reconnaissance de services de meilleure qualité par l'octroi notamment de récompenses ; et le dédommagement quand des services n'atteignent pas un certain standard. Ce processus séduit forcément les gouvernements qui veulent démontrer leur attachement aux performances ; à long terme toutefois, la charte des citoyens a des chances de n'être plus qu'une série supplémentaire de procédures ayant peu d'impact sur les performances.

Finalement, l'efficacité des déclarations attribuant des droits aux citoyens dépend du rôle des tribunaux. Il est probable que l'assimilation des services à des droits du citoyen conduira à une plus grande implication des tribunaux dans la fixation des standards de services, la mesure des résultats et l'allocation des ressources publiques. Il ne serait pas surprenant que les tribunaux prescrivent un service minimum, des règles d'éligibilité et des actions correctives. Dans la majorité des pays développés, la part des budgets nationaux effectivement contrôlée par les décisions politiques actuelles est faible ; elle diminuera encore au fur et à mesure que les performances seront définies comme un droit. On peut prévoir de futures querelles budgétaires sur le point de savoir si des services particuliers doivent être définis comme des droits et sur les mesures à utiliser pour évaluer les services publics.

L'autre voie consiste à transformer les citoyens en clients en leur permettant de choisir les fournisseurs des services dont ils bénéficient. L'une des solutions serait que le gouvernement distribue des bons permettant aux bénéficiaires d'acheter des services auprès de fournisseurs agréés, la seconde serait qu'il autorise des vendeurs privés à entrer en concurrence pour assurer les services publics. Une fois que l'administration décide de ne plus être la seule à délivrer les services publics ou que les citoyens sont autorisés à choisir les services qu'ils désirent, la conception et la prestation des services offrent d'énormes possibilités. Certaines d'entre elles seront examinées dans la section suivante, qui explique que le rôle spécifique de l'administration est entamé par la recherche active de la performance.

Le fait de favoriser les marchés au détriment de l'administration met les citoyens dans une moins bonne position que les clients pour exiger de bonnes performances. L'une des raisons en est que la démocratie politique donne aux citoyens un moyen limité et généralement indirect de s'exprimer : le bulletin de vote. Les citoyens peuvent voter « oui » ou « non » pour chaque candidat ou chaque problème, mais ils n'ont pas l'occasion d'exprimer leur opinion sur tel ou tel service ou d'en demander l'amélioration. Une fois élus, les dirigeants politiques opèrent une sélection à travers la cacophonie des demandes des citoyens et les soupèsent par rapport aux pressions des groupes d'intérêt, des bureaucraties publiques et des autres fonctionnaires politiques. Le gouvernement donne rarement de meilleurs logements ou des soins plus accessibles aux citoyens simplement par ce qu'ils l'ont porté au pouvoir et il ne change certainement pas la manière de fournir les services en fonction du résultat des élections. Au contraire, la relation entre les clients et les fournisseurs est beaucoup plus directe, même si le fournisseur est une entité gouvernementale. Les citoyens sont transformés en clients à cause de leur capacité à choisir leurs fournisseurs. Cette caractéristique leur confère des pouvoirs que la citoyenneté ne peut leur donner.

Il n'y a pas lieu d'examiner ici toutes les ramifications de la transformation des citoyens en clients, mais il faut souligner que le désengagement actuel des citoyens par rapport à l'activité politique dans nombre de pays démocratiques – dû au fait qu'ils considèrent les prestations accordées par le gouvernement comme un dû ou que celles-ci sont insuffisantes ou sous-évaluées – nourrit cette transformation. Le déclin de l'État-nation commence ici – en transformant les citoyens en clients. Évidemment, cette étape n'est pas franchie à la légère et la plupart des régimes démocratiques n'ont pas encore fait de progrès significatifs sur cette voie. Cependant, si les performances demeurent l'aiguillon de l'action publique et la mesure des services publics, de nouveaux pas seront probablement franchis dans cette direction dans les décennies futures. Si tel

est le cas, les rôles et les attributions de base de l'État-nation pourraient être remis en question.

3. La gouvernance : gouverner sans gouvernement (national)

La section précédente expliquait que la recherche de la performance avait obligé les gouvernements à mettre au point des moyens toujours plus puissants pour assurer de bons services. A une époque, une éthique forte du service public était jugée suffisante, puis on y ajouta des dispositifs pour maintenir le cap sur les performances et toute une gamme d'outils de mesure, de modifications dans la gestion, d'obligations contractuelles et de droits énoncés par la loi. Chaque dispositif était jugé quelque peu déficient et conduisait à la prochaine étape dans la chaîne des performances, à l'exception peut-être du dernier qui confère aux citoyens un droit à de bons services ayant force exécutoire. Tout ce qui se met en travers de l'exercice efficace de ces droits est suspect, même s'il s'agit du gouvernement lui-même. En effet, le gouvernement confère des droits, mais s'il ne peut pas tenir ses promesses, d'autres institutions peuvent prendre sa place.

L'État-nation a joué un rôle décisif dans le développement de la démocratie politique et des marchés. Le monde serait plus pauvre et moins démocratique et les individus disposeraient de moins de liberté et de services publics si l'État-nation n'avait pas prospéré au cours du siècle passé. Ce n'est pas un hasard s'il a gagné en taille et en importance alors que les marchés prospéraient et que les individus devenaient plus riches et acquéraient davantage de liberté personnelle. Toutefois, comme les autres institutions déjà anciennes, l'État-nation s'effiloche et la demande de bonnes performances a attiré l'attention sur ses imperfections réelles ou imaginaires. Le décompte des reproches formulés à l'égard de ses performances est impressionnant : on l'accuse d'être trop éloigné des citoyens, trop uniforme dans la conception et la prestation des services publics, encombré par des bureaucraties rigides et distantes et par des procédures pesantes qui diminuent les performances, insensible aux besoins et intérêts divers des citoyens, plus attentif à la conformité et aux contrôles qu'aux performances et aux résultats, plus sensible aux puissants et aux riches qui ont moins besoin de ses services qu'aux pauvres et aux faibles qui dépendent entièrement de l'État, incapable de tenir compte des forces mondiales qui s'exercent par delà les frontières nationales. Malgré ces accusations, l'État-nation ne s'est pas atrophié et ne s'atrophiera pas dans les décennies prochaines. Il demeure le moteur financier et le législateur principal des services publics.

Néanmoins, la demande de performances entame le statut spécial de l'État. La décentralisation des impôts et des programmes a transféré des ressources et des pouvoirs du gouvernement central aux gouvernements

locaux ; les agences indépendantes ont accru leur autonomie opérationnelle par rapport à l'État dont elles sont théoriquement les subordonnés ; les institutions mondiales ont pénétré certaines des fonctions vitales de l'État, dont la justice criminelle, la défense nationale et la politique économique ; les ONG sont devenues des fournisseurs de services publics et ont souvent acquis un statut quasi gouvernemental dans les forums internationaux. Enfin, comme nous l'avons déjà montré, on fait de plus en plus appel aux marchés pour délivrer des services publics.

Ces solutions alternatives sont comprises dans le terme de « gouvernance », qui a supplanté celui de « gouvernement » dans nombre de débats portant sur les institutions politiques et l'action de l'État. Alors que certains ne voient dans la gouvernance qu'un terme plus large, d'autres la considèrent comme un substitut à l'État-nation. Le terme de gouvernance suggère que le bricolage de la machine gouvernementale par la réforme du service public, les pratiques budgétaires et la réorganisation de l'administration – la matière de la gestion publique au cours du siècle dernier – ne permet pas d'améliorer suffisamment les performances. Les alternatives légitimées par le label de « gouvernance » impliquent que les signes extérieurs de la démocratie politique ne suffisent pas ; l'existence d'élections libres et disputées ne garantit pas la qualité des services publics. Il faut à la place redistribuer le pouvoir politique. Chaque alternative à l'État-nation prend le pouvoir à quelqu'un et le donne à d'autres.

Les défauts reprochés à l'État-nation pour ses performances reposent sur deux bases distinctes : l'une relève de la gestion, l'autre de la politique. La première conduit à de nouveaux modes de prestation de services, la seconde à de nouvelles répartitions du pouvoir politique. Chaque alternative à l'État présente un « déficit démocratique », euphémisme inventé par les partisans des nouvelles formes de gouvernance pour masquer de graves déficiences politiques. Pour les nouveaux apôtres de la gouvernance, le sacrifice d'une petite (ou peut-être d'une grande) partie de la démocratie politique sur l'autel de la performance est un prix raisonnable à payer pour obtenir les résultats qu'ils recherchent.

Cette position apparaît évidente dans le développement des nouvelles institutions mondiales. Les organisations internationales sont devenues de nouvelles formes auto-légitimées de gouvernance auxquelles manquent les éléments les plus fondamentaux de la démocratie politique. Elles ont été justifiées par l'existence de « biens internationaux publics » que les pays ne peuvent pas fournir de façon satisfaisante en raison de leurs limitations géographiques. Les biens publics apparaissent surtout dans la politique environnementale, car la qualité de l'air et les autres valeurs écologiques ne respectent pas les frontières nationales. La protection de l'environnement n'est qu'un des biens publics à avoir été internationalisés. Le maintien de

relations pacifiques entre les pays et la poursuite des individus accusés de crime contre l'humanité sont bien partis pour devenir des biens publics internationaux. La stabilisation de l'économie et la redistribution des revenus font toujours partie des grandes responsabilités nationales, mais il n'est pas très difficile d'accepter l'argument selon lequel le monde se porterait mieux si les politiques économiques étaient coordonnées et les disparités de revenus entre pays réduites. Ces exemples suggèrent que l'internationalisation des biens publics n'en est encore qu'à ses prémises. Des brèches profondes dans les fonctions de l'État-nation devraient apparaître au cours de ce siècle.

En même temps que l'État-nation subissait des pressions pour céder des responsabilités politiques aux organisations internationales, on lui a demandé de délocaliser des services publics en confiant leur contrôle opérationnel aux gouvernements municipaux ou régionaux. Le principal argument en faveur de la décentralisation est que les gouvernements nationaux sont trop distants et trop attachés à la gestion du service identique pour tous pour tenir compte des variations dans les préférences et besoins locaux. Les moyens traditionnels de rapprocher les services gouvernementaux des citoyens – par le biais par exemple de bureaux régionaux et de terrain – ne vont pas suffisamment loin, car ces entités ne disposent pas d'indépendance politique et managériale. Elles constituent des prolongements du gouvernement national et ne sont pas responsables devant les autorités locales. Les partisans de la décentralisation estiment que pour vraiment faire la différence, il faut que les services, en particulier ceux qui relèvent des secteurs vitaux tels que la santé et l'éducation, soient transférés, avec les fonds nécessaires à leur paiement, aux gouvernements locaux. L'État peut continuer à jouer un rôle en fixant des exigences de base ou minimales, mais les détails opérationnels, y compris la manière de délivrer les services, devraient faire l'objet de décisions locales.

En général, la décentralisation des impôts et des services creuse le déficit démocratique. Dans la plupart des pays, la participation électorale est plus faible lors des élections locales que lors des élections nationales, l'activité du gouvernement est moins transparente et les risques de corruption plus élevés. Ces objections sont toutefois souvent écartées par l'affirmation que les services s'améliorent lorsque la responsabilité est délocalisée. La décentralisation fait partie d'une stratégie plus large visant à décharger les gouvernements nationaux de la responsabilité directe de la prestation des services. Cette stratégie a ses racines principales dans un article influent publié il y a une génération par le gourou du management, Peter Drucker, et intitulé « La maladie de l'administration »¹⁸. Partant du principe que les gouvernements nationaux sont forcément de détestables prestataires de services, Drucker préconise qu'ils concentrent leur action sur la politique et non pas sur les services – ils doivent barrer et laisser les rames à d'autres.

L'idée de séparer le gouvernail des rames a conduit non seulement à la décentralisation, mais aussi à la création d'agences autonomes responsables de la fourniture des services publics. Bien que la création d'agences n'ait pas fait autant de progrès que la décentralisation, elle aussi conduit à vider un peu l'État de sa substance.

Un État peut-il barrer efficacement, mais ne pas ramer ? De quelle marge de manœuvre dispose-t-il lorsque les rameurs – les gouvernements locaux ou les agences autonomes – veulent aller dans une autre direction ? Cette marge n'est peut-être pas suffisante, car dès que les gouvernements locaux et les agences ont une indépendance opérationnelle et des ressources, ils disposent de leurs propres armes politiques pour contrer la pression du gouvernement national. Ils ne sont en aucun cas des instruments passifs et accommodants de la volonté nationale. Privé du contrôle opérationnel, l'État peut devenir le percepteur d'impôts qui finance les services fournis par d'autres, mais a peu de choses à dire sur leurs performances. Cette position n'a rien d'attractif sur le plan politique, mais sera peut-être celle qui caractérisera le futur État-nation.

La décentralisation et la création d'agences maintiennent les services publics dans l'orbite du gouvernement, mais certains estiment que les performances ne s'amélioreront que si une véritable concurrence s'instaure et si les bénéficiaires des services peuvent choisir leurs fournisseurs. Tant que le gouvernement détiendra un monopole, expliquent-ils encore, il sera peu incité à répondre aux désirs différenciés des citoyens. On reproche davantage à l'État d'être un fournisseur de services indifférent et inefficace dans les pays pauvres où le gouvernement est souvent absent ou corrompu. Dans certains pays pauvres, les organisations internationales, entre autres, ont désinvesti dans l'État-nation en acheminant les ressources au travers des ONG, des organisations dont la légitimité autoproclamée ne dépend pas de l'adhésion aux dogmes de la démocratie politique. Il y a de tout dans les ONG et beaucoup n'ont pas de responsabilités importantes en matière de services. Mais celles qui en exercent combinent souvent les services et le lobbying ainsi que certaines responsabilités quasi gouvernementales. Le terme d'ONG (organisations non gouvernementales) est une appellation curieuse ; elle indique ce que ces entités ne sont pas, mais ne dit pas ce qu'elles sont. Elle contient un message fortement antiétatique. Malgré leur grande diversité, les ONG ont en commun une grande caractéristique : ce ne sont pas des gouvernements. Elles constituent des alternatives à l'État, parce qu'aux yeux de cette nouvelle forme d'organisation, l'État a failli.

La plupart des ONG violent les principes de base de la démocratie politique. Elles sont auto-désignées et non pas élues ; elles affirment représenter le peuple, mais le peuple ne les choisit pas. En général, elles ne sont responsables devant personne, à l'exception (dans certains cas) de leurs bailleurs de fonds ; elles siègent au côté des dirigeants gouvernementaux élus

dans les forums internationaux, mais ce ne sont pas des gouvernements ; elles ne disposent presque pas des contrôles et des équilibres qui caractérisent la plupart des démocraties, mais en revanche combinent souvent le lobbying, l'action politique et la prestation de services. Leur existence est toutefois justifiée par le fait que les gouvernements élus pour servir le peuple ne le servent pas bien. Ils ne sont pas performants. Dans un monde où la performance compte, cela suffit pour légitimer les ONG.

Tout en désavouant l'État, les ONG participent activement à la politique publique, définie comme celle qui affecte la société. Cela les distingue des marchés, un autre concurrent non gouvernemental de l'État-nation. En tant que mécanismes privés fournissant des biens publics, les marchés diffèrent des ONG parce que le choix réside dans le consommateur plutôt que dans les dirigeants. De ce fait, les marchés remplissent davantage les exigences démocratiques que les ONG. Les marchés ont toutefois d'autres caractéristiques qui peuvent affaiblir leur capacité à délivrer d'une manière juste les services publics. Ils refusent les services à ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas payer le prix en vigueur. Pour atténuer ce problème, les pays qui ont recours aux marchés fournissent en général aux personnes à faibles revenus une aide financière sous forme par exemple de bons et exigent des vendeurs privés qu'ils desservent tous les clients éligibles.

Dans un sens, les marchés représentent l'alternative la plus radicale à l'État, parce qu'ils retirent la prestation des services publics des mains de l'État. Mais d'un autre côté, ils sont bien moins radicaux, car ils ont longtemps coexisté avec l'administration pour fournir les biens sociaux. Les instruments nouveaux – institutions mondiales et ONG – ont pénétré dans un monde longtemps dominé par les grandes administrations et les gros marchés. Comme ils sont familiers à l'administration, le langage et la méthodologie de la performance le sont aussi aux marchés, même si ceux-ci définissent en général la performance plus étroitement que les institutions publiques. Cependant, les institutions mondiales et les ONG ont en général prospéré sur des promesses et des potentialités et n'ont pas été passées au microscope de la performance de manière aussi intense que les administrations et les marchés. Mais en gagnant de l'importance, elles seront elles aussi examinées et mises en concurrence en termes de résultats obtenus.

4. L'État performant : de la théorie à la pratique

Dans quelle situation les brèches creusées par les collectivités locales, les agences autonomes, les institutions mondiales, les ONG et les marchés laissent-elles l'État ? Pour reprendre ce qui a été dit au début, l'État reste le fournisseur ou le bailleur de fonds de la plupart des services publics. Il ne s'est pas atrophié et ne le sera probablement pas dans un futur proche. Cependant,

les désinvestissements dans l'État ne doivent pas être ignorés, en particulier l'érosion du soutien et de la confiance du public. Mais, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'État-nation peut estimer que l'amélioration de ses performances le lave de l'accusation de n'être pas performant, soit parce que les attentes croissent plus vite que les résultats, soit parce que les résultats sont rarement assez bons. Une défaillance de l'État peut ruiner des centaines ou même des milliers de succès. Le destin de l'État contemporain est d'échouer même quand il est performant.

Bien entendu, cette généralisation n'est pas valable pour tous les pays. Elle s'applique surtout aux pays les mieux gérés et ne concerne pratiquement pas les pays pauvres. Entre les deux se trouvent les nombreux pays qui servent raisonnablement bien le public, mais peuvent (et devraient) beaucoup mieux faire. Certains de ces pays peuvent être encouragés par les dispositifs d'amélioration des performances présentés ci-dessus, tels que la mesure, la gestion et les contrats. Toutefois, ces dispositifs risquent fort de n'être introduits que pour remplacer les performances, comme fins en soi et non comme moyens de revitaliser ou de réorganiser le service public. Dans de nombreux pays, la réforme de la gestion a remplacé une vraie réforme des performances. Ce phénomène s'est surtout vérifié pour la mesure des performances. En fin de compte, l'amélioration des performances consiste principalement à amener les organisations et les individus qui y travaillent à adopter un comportement différent. L'attention aux résultats, dans le cadre d'une éthique à l'égard des usagers, et les changements imposés qui forcent les hommes politiques et les gestionnaires à se concentrer sur ce qu'ils accomplissent et sur la qualité de leur service aux usagers, restent des éléments essentiels d'une vraie recherche de la performance.

C'est dans les pays pauvres où la nécessité de la performance est la plus urgente que les arguments en faveur des alternatives à l'État sont les plus persuasifs. Des décennies d'aide au développement ont eu peu d'impact sur les États, embourbés dans la corruption et l'inefficacité. Les bonnes intentions n'ont pas marché et les vagues successives de réformes managériales et administratives n'ont pas donné beaucoup de résultats. Dans ces pays, le gouffre entre l'idée de la performance et la pratique est si grand et les perspectives tellement mauvaises qu'il est nécessaire de concevoir de nouveaux modes de gouvernance fondés sur les alternatives présentées dans la section précédente. Les pays en transition sont dans une situation différente. Ils ont besoin de reconstruire l'État-nation sur les fondations de la démocratie politique et des marchés. La plupart ont déjà un État performant, même s'il n'est pas aussi efficace ou efficient qu'il pourrait l'être. Ils devraient se montrer prudents vis-à-vis des alternatives à l'État. La même généralisation vaut pour les économies de marché émergentes, où l'État est fort, mais la responsabilisation

politique insuffisante. Elles aussi devraient réhabiliter l'État et ne pas trop avoir recours aux substituts.

Les mouvements de réforme ont ceci de caractéristique qu'ils annulent les différences entre la situation des divers pays. Si quelques pays affirment avoir bien réussi grâce aux agences ou à la décentralisation, d'autres prennent le train en marche ou y sont poussés. Ce zèle réformiste les conduit à beaucoup imiter et à peu reproduire, puisque – faute de réflexion – ils transforment de bonnes idées introduites ailleurs en simples exercices techniques. Dans la marche vers la performance, chaque pays doit tenir compte de sa situation actuelle, sous peine de ne pas atteindre la terre promise des performances.

5. Rendre le budget performant

L'administration ne peut pas être performante si son budget ne l'est pas. Peu importe jusqu'à quel point l'administration est déterminée à orienter la gestion et la prestation des services vers les résultats, si les affectations budgétaires ne prennent pas en compte les performances, les hommes politiques et les gestionnaires feront de même. Toutefois, la transformation du budget en instrument des performances s'est révélée extrêmement difficile. L'histoire des réformes budgétaires est faite de beaucoup d'échecs et de peu de succès. Néanmoins, il est également vrai que la budgétisation peut contribuer aux performances même quand l'administration ne dispose pas d'un budget des performances en bonne et due forme. Cette dernière section examine pourquoi la budgétisation selon les performances est un but insaisissable et ce qui peut être fait dans le cadre de la budgétisation conventionnellement pour stimuler l'engagement de l'administration envers les résultats.

La budgétisation combine plusieurs des caractéristiques favorables aux performances présentées à la section 2. Premièrement, elle mobilise énormément l'administration, rassemblant les ressources managériales et politiques pour produire un état annuel des recettes et des dépenses. Il y a peu de choses pour lesquelles l'administration se mobilise autant et d'une façon aussi récurrente : chaque année. Malgré l'absence de preuves, les participants au dialogue budgétaire abordent inévitablement les problèmes de performances – les programmes fonctionnent-ils bien, que peut-on faire pour les améliorer, l'administration en a-t-elle pour son argent, etc. – quand ils négocient les niveaux de dépenses. Deuxièmement, le budget se prête bien à des mesures rigoureuses. Le caractère quantitatif de la budgétisation en fait un instrument idéal de liaison entre les montants dépensés et les résultats obtenus. Cependant, peu d'administrations lient exactement de cette manière l'argent et les résultats, ce qui explique en partie pourquoi la budgétisation selon les performances a peu de succès.

En troisième lieu, la budgétisation est un des éléments essentiels de la gestion publique. Aucun organisme public ne peut fonctionner sans argent et le contrôle des fonds semble être un bon moyen de l'amener à être performant. Toutefois, pour anticiper un argument avancé ci-dessous dans la présente section, la relation entre la budgétisation selon les performances et la gestion peut être l'inverse de ce que les réformateurs attendaient. Au lieu de voir le budget exercer un effet de levier sur la gestion et la définir, c'est la gestion qui pose les conditions d'élaboration et d'application du budget. Si les conditions posées par la gestion découragent la performance, le budget ne sera pas orienté dans cette voie. Une des implications importantes de cette hypothèse est l'inutilité de réformer la budgétisation sans d'abord réformer le cadre managérial global.

Quatrièmement, un budget peut être conçu comme un contrat, dans le sens où il stipule les ressources qui seront fournies et les activités qui seront menées et où il lie les hommes politiques et les gestionnaires dans une même vision du fonctionnement et des missions des organismes. La budgétisation selon les performances peut être envisagée comme une démarche visant à formaliser ces contrats en fixant explicitement les résultats à obtenir. Mais la budgétisation peut constituer un exemple de relations dans lesquelles les contrats informels sont supérieurs aux contrats formels, au moins dans la mesure où ces derniers sont difficiles à négocier et à appliquer.

En dernier lieu, la budgétisation rend opérationnel le concept de performance en le transformant en un droit pour les citoyens à certains versements de l'administration. La budgétisation selon les performances cherche à étendre la portée de ces droits aux services, c'est-à-dire à donner aux citoyens un droit à des services accessibles et de grande qualité. Voilà le principal défi posé à la budgétisation selon les performances, car cela touche le cœur, l'essence même de l'État performant. Dans un État performant, la budgétisation selon les performances sera garantie et superflue. Garantie parce que l'administration sera amenée à être performante et superflue parce qu'elle obtiendra des performances même si le budget n'est pas formellement structuré dans ce but.

La budgétisation selon les performances est une vieille idée dont le passé est décevant et l'avenir incertain. Elle commence aux États-Unis en 1949 lorsque la Commission Hoover sur l'organisation de la branche exécutive du gouvernement recommande de « remodeler entièrement le concept budgétaire de l'administration fédérale en adoptant un budget fondé sur les fonctions, les activités et les projets ; nous désignerons ce budget sous le nom de "budget des performances" »¹⁹. Le fait que ce concept refasse surface au bout d'un demi-siècle (parfois sous le nouveau nom de budgétisation basée sur les performances) suggère l'absence de progrès réalisés dans l'intervalle. En dépit d'efforts répétés, les budgets de presque tous les pays sont centrés

sur les intrants, c'est-à-dire les éléments qui permettent de faire fonctionner les organismes gouvernementaux, tels que le personnel, les fournitures, les voyages et l'hébergement. Ces postes dominent le discours budgétaire ; ils sont rarement purgés par la budgétisation selon les performances. Lorsque cette dernière a été lancée aux États-Unis, un spécialiste célèbre a écrit que sa simplicité était une illusion. « En fait, il est extrêmement difficile de budgétiser... il est plus facile d'inscrire au budget et de contrôler les fonds sur la simple base de l'organisation et de l'objet. Car la budgétisation selon les performances ne remplace pas ces deux exercices ; elle vient s'y ajouter. Les comptes doivent toujours être tenus, les versements réalisés et la comptabilité effectuée en termes d'organisation et d'objet²⁰. » En d'autres termes, lorsqu'un gestionnaire doit choisir entre deux présentations budgétaires dont l'une fournit des informations sur les montants nécessaires à la couverture des rémunérations des employés et des autres dépenses, et l'autre informe sur le coût de la production des biens et des services, il risque de préférer la première.

La budgétisation selon les performances est complexe pour une autre raison ; elle prend des formes très variées. Presque tous les gouvernements qui donnent dans leur budget des informations sur la charge de travail, les activités ou les services déclarent avoir un budget fondé sur les performances. Pour clarifier la signification de ce terme, il peut être utile de faire la distinction entre deux versions diamétralement opposées de la budgétisation selon les performances, à savoir une définition large qui englobe presque toutes les applications et une définition stricte qui se limite aux budgets répondant à certains critères. Selon la définition large, un budget centré sur les performances est un budget qui présente des informations sur ce que les agences ont accompli ou espèrent accomplir avec l'argent qui leur a été fourni. Selon la définition étroite, un budget centré sur les performances est simplement un budget qui lie explicitement chaque augmentation des ressources à une augmentation des produits ou des résultats. Au sens large, le concept considère la budgétisation en termes de présentation et au sens strict en termes d'affectations. De nombreux gouvernements satisfont à la définition large, peu à la définition stricte.

La différence entre les deux approches touche au cœur de l'État performant. L'ajout d'informations sur les activités aux modèles budgétaires habituels ne peut amener le gouvernement à prendre les performances au sérieux ; par contre, l'affectation des fonds sur la base du volume des biens et services fournis est susceptible d'y réussir. Toutefois, pour que cette budgétisation selon les performances fonctionne, elle doit être étayée par des mesures de coûts qui permettent au gouvernement de lier les augmentations de ressources aux augmentations de résultats. Peu de gouvernements ont cette capacité. La comptabilité des prix de revient est une condition préalable

à cette acception de la budgétisation selon les performances et peu de gouvernements ont investi dans cette démarche, faute d'incitations. Au contraire des entreprises privées, ils n'ont pas à couvrir leurs coûts et facturent rarement les services sur la base du volume fourni. En outre, les budgets gouvernementaux sont fixes ; le montant alloué ne varie pas selon le volume. En général, les agences n'obtiennent pas davantage d'argent pendant l'exercice si le volume dépasse les niveaux budgétés et elles ne doivent pas rendre de l'argent s'il descend au-dessous. Par contre, la plupart des entreprises ont des budgets variables, dans lesquels les ressources disponibles varient en fonction du volume produit.

Si la budgétisation des performances est si difficile, l'État performant est-il hors d'atteinte ? Pas nécessairement, car il est erroné de supposer que les gouvernements qui ont basé de façon conventionnellement leur budget sur les intrants ignorent les performances. Ils se soucient des résultats et cherchent effectivement à allouer les ressources supplémentaires, qui sont rarement perçues comme les plus importantes. La performance a sa place autour de la table du budget, mais elle doit interagir avec ceux qui ont des orientations différentes.

Son degré d'influence dépend des autres personnes assises autour de la table, c'est-à-dire de l'orientation choisie par les hommes politiques et les gestionnaires qui établissent le budget. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la budgétisation selon les performances ne peut prendre de l'ampleur que si elle est ancrée dans des dispositions managériales qui mettent les résultats au premier plan. Nous n'avons pas eu connaissance d'un seul cas de mise en place durable de la budgétisation selon les performances qui ne s'accompagne pas de transformations dans la gestion publique qui la renforcent et améliorent les performances. Les gouvernements qui ne gèrent pas en fonction des résultats n'établissent pas leur budget dans cette perspective, même s'ils mettent en place les signes extérieurs de la budgétisation selon les performances. La même interdépendance vaut pour toutes les grandes innovations budgétaires et pas seulement pour celles qui concernent les performances. La budgétisation ne peut pas être notablement transformée en dehors du contexte managérial dans lequel elle opère. Ce lien rend la réforme budgétaire à la fois plus difficile et plus facile, plus difficile car le programme de la réforme doit être élargi pour englober la gestion publique et plus facile parce que la budgétisation selon les performances peut être appliquée avec succès si la gestion est orientée vers les résultats.

La budgétisation selon les performances a une place importante dans l'État performant, peut-être davantage comme résultat final harmonisé avec les performances que comme instrument de la performance. Cela entraîne une sorte de révolution copernicienne de la budgétisation. Au lieu d'être la locomotive qui conduit le gouvernement au changement, la budgétisation

selon les performances est le dernier wagon qui confirme les transformations opérées. Pour obtenir une vraie réforme, il vaut peut-être mieux suivre la parade que la conduire.

Notes

1. Susan Pharr et Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies : What's Troubling the Trilateral Countries* (Les démocraties mécontentes : ce qui trouble les pays de la Commission trilatérale), Princeton University Press, 2000.
2. La réforme de la gestion en Australie, France, Nouvelle-Zélande, Suède et Royaume-Uni est examinée par Allen Schick dans *Budgétisation moderne*, OCDE, 1997.
3. Voir Allen Schick, « *Why Most Developing Countries Should Not Adopt the New Zealand Model* » (Pourquoi la plupart des pays en développement ne doivent pas adopter le modèle néo-zélandais), *World Bank Research Observer* (Le journal de la recherche – Banque mondiale), 1998.
4. Le système des obstacles est décrit dans une Note PREM (*Poverty Reduction and Economic Management Network*), Banque mondiale.
5. Cette opinion sur le service public a été exprimée dans le document du Trésor néo-zélandais, *Government Management* (Gestion de l'administration), 1987. Ce document, qui a été préparé par le Trésor pour le gouvernement nouvellement élu, a exercé une forte influence sur la réforme du secteur public néo-zélandais qui a suivi.
6. Clarence E. Ridley et Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities : A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration* (Mesurer les activités municipales : examen des critères proposés pour évaluer l'administration), The International City Managers' Association, 1943, page 2.
7. Cité dans David Osborne et Peter Plastrik, *The Reinventor's Fieldbook* (Le livre du réinventeur), Jossey-Bass, 2000, page 249.
8. Une évaluation favorable de l'initiative des « Next Steps » est présentée par David Osborne et Peter Plastrik dans *Banishing Bureaucracy* (Bannissons la bureaucratie), Addison-Wesley Publishing Company, 1997.
9. Robert Kaplan et David Norton, *The Balanced Scorecard : Translating Strategy Into Action* (La fiche de notation équilibrée : mettre la stratégie en action), Harvard Business School Press, 1996, page 10.
10. Cité dans Jonathan Walters, « *Buzz over Balances* » (Rumeurs autour des bilans), *Governing* (Mai 2000), page 60.
11. David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Réinventons l'administration), Addison-Wesley Publishing Company, 1992. David Osborne et Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy* (Bannissons la bureaucratie), Addison-Wesley Publishing Company, 1997.
12. Fondation Ewing Marion Kauffman, *Set for Success* (Prêts pour le succès), 2002, page 51.
13. On trouve des exceptions à cette généralisation. A la fin des années 1980, l'Australie a consolidé ses départements en grands « portefeuilles ministériels » et en 2002, les États-Unis ont consolidé différentes unités auparavant réparties dans

des départements séparés en un nouveau Département de la sécurité sur le territoire national.

14. Voir B. Guy Peters, *The Future of Governing* (L'avenir du gouvernement), University Press of Kansas, 2001, pour un examen de ces modèles et de modèles alternatifs de gouvernance.
15. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (La politique du processus budgétaire), Little, Brown & Company, 1964, page 2.
16. *Ibid*, page 4.
17. Voir Allen Schick, *The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (L'esprit de la réforme : gérer le secteur public néo-zélandais en période de changement), State Services Commission (Commission des services publics), 1996.
18. Peter F. Drucker, *The Age of Discontinuity* (L'âge de la discontinuité), Harper Torchbooks, 1978, page 233.
19. Commission sur l'organisation de la branche exécutive du gouvernement, *Rapport*, Government Printing Office, 1949, page 8.
20. Frederick C. Mosher, *Budgeting : Theory and Practice* (La budgétisation : théorie et pratique), Public Administration Service, 1954, page 81.

Table des matières

La budgétisation aux États-Unis	
Jón R. Blóndal, Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner	7
L'administration apprenante	
Graham Scott	63
L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits	
Allen Schick	79
Assainissement des finances publiques et planification budgétaire à moyen terme au Japon	
Hideaki Tanaka	119
La prise en compte des incertitudes dans les prévisions budgétaires	
Dan Crippen	157