

Non classifié

PUMA/PAC(99)2



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 29-Nov-1999
Dist. : 30-Nov-1999

PARIS

Or. Ang.

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

PUMA/PAC(99)2
Non classifié

LES CONTRATS DE PERFORMANCE

Leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance
Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public

84971

Ta. 15650 - 29.07.1999 - 16.10.1999

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

Document disponible sur Internet : <http://www.oecd.org/puma/>

Also available in English under the title :

PERFORMANCE CONTRACTING

LESSONS FROM PERFORMANCE CONTRACTING CASE STUDIES

A FRAMEWORK FOR PUBLIC SECTOR PERFORMANCE CONTRACTING

© OECD, 1999

Les demandes de reproduction ou de traduction
doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

AVANT-PROPOS

LEÇONS SE DÉGAGEANT DES ÉTUDES DE CAS SUR LES CONTRATS DE PERFORMANCE

Les contrats de performance sont en passe de devenir un instrument clé de la réforme du secteur public au sein des administrations nationales et infranationales des pays Membres de l'OCDE. Le présent rapport dégage certaines leçons générales des études de cas dont il a été question à une réunion d'experts s'inscrivant dans le cadre des travaux sur la gestion des performances menés par le Comité de la Gestion publique.

Ce rapport a été préparé par Christine Lidbury, de la Direction de la Gestion publique de l'OCDE. Il a été révisé par Diana Joslin, Jim Brumby et Elke Loeffler, également de la Direction de la gestion publique de l'OCDE. Hélène Leconte et Katherine Poinard ont apporté l'aide technique nécessaire.

CADRE ANALYTIQUE

APPLICABLE AUX CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le présent document a pour but d'établir un cadre analytique des contrats de performance dans le secteur public. Le cadre devrait aider les conseillers et les praticiens du secteur à évaluer les motifs et les modalités de recours à différents types de contrats en diverses circonstances. Il allie la perspective de l'économie institutionnelle à celles de la gestion des affaires publiques et du droit public.

Le rapport a été rédigé par Murray Petrie, directeur, Groupe de l'économie et de la stratégie, qui souhaite remercier Jonathan Boston, Jim Brumby, Mai Chen, Derek Gill, Elke Löffler, David Skilling et Ross Worthington pour leurs commentaires utiles. Le texte a été révisé par Jim Brumby et Elke Löffler, du Service de la gestion publique de l'OCDE. Hélène Leconte a fourni une aide technique précieuse.

Les opinions exprimées dans les pages qui suivent sont celles des auteurs ; elles n'engagent en rien les gouvernements des pays Membres de l'OCDE ni ne reflètent nécessairement leurs vues. Le rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

LEÇONS SE DÉGAGEANT DES ÉTUDES DE CAS SUR LES CONTRATS DE PERFORMANCE

PARTIE I.	INTRODUCTION	7
PARTIE II.	LES CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC	9
	MODÈLES DE CONTRATS DE PERFORMANCE	9
	LES DIFFÉRENTES FORMES DE CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LES PAYS DE L'OCDE	10
	BUTS VISÉS PAR LES CONTRATS DE PERFORMANCE	12
	STATUT JURIDIQUE DES CONTRATS DE PERFORMANCE	14
	PERTINENCE DES CONTRATS DE PERFORMANCE	16
	COÛTS ASSOCIÉS AUX CONTRATS DE PERFORMANCE	19
	CADRE DE GESTION DES RISQUES	21
	LIENS AVEC D'AUTRES SYSTÈMES DE GESTION	23
PARTIE III.	CONCEPTION ET GESTION DES CONTRATS DE PERFORMANCE	28
	SPÉCIFICITÉ DU CONTRAT -- A QUEL POINT LES CONTRATS DE PERFORMANCE DOIVENT-ILS ÊTRE DÉTAILLÉS ?	28
	ÉTABLISSEMENT DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS	29
	DURÉE -- SUR QUELLE PÉRIODE LES CONTRATS DE PERFORMANCE DEVRAIENT-ILS S'ÉTENDRE	34
	MISE EN PLACE DES MESURES D'ENCOURAGEMENT	35
	COMMENT (ET ENTRE QUI) LES CONTRATS DE PERFORMANCE SE NÉGOCIENT-ILS ?	39
	RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS	41
	DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGIE	41
	ÉVALUATION -- MESURE DE LA RÉUSSITE : QUI ÉVALUE LES RÉSULTATS, COMMENT COMMUNIQUER L'INFORMATION RELATIVE AUX PERFORMANCES ?	42
PARTIE IV.	CONCLUSION	45
	APPENDICE	48
	BIBLIOGRAPHIE	50

**CADRE ANALYTIQUE
APPLICABLE AUX CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC**

NOTE DE SYNTHÈSE	51
I. INTRODUCTION	54
II. CADRE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE	56
Perspective régulatrice	56
Perspective juridique	59
Relation commettant-agent	61
III. FORMULATION DES CONTRATS DE PERFORMANCE	65
Incidence de l'environnement global sur les contrats de performance	65
Lignes directrices relatives à l'établissement des contrats de performance	66
Coûts et avantages d'une formulation détaillée	67
Principes généraux et fondamentaux influant sur la précision de la formulation	69
Recours au contrat exécutoire	71
IV. CONCLUSIONS	73
BIBLIOGRAPHIE	77
Notes	79

LEÇONS SE DÉGAGEANT DES ÉTUDES DE CAS SUR LES CONTRATS DE PERFORMANCE

PARTIE I. INTRODUCTION

Les contrats de performance sont un moyen de susciter les comportements souhaités dans le contexte d'une gestion déconcentrée.

Les contrats de performance (appelés aussi contrats d'objectifs ou contrats de rendement) sont l'un des aspects de la réforme du secteur public visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de celui-ci, tout en réduisant ses coûts globaux. Les administrations sont de plus en plus appelées à «... mieux faire en utilisant moins de ressources, et surtout en agissant différemment»¹.

Face à cette nouvelle exigence, de nouvelles formules de gestion font leur apparition dans le secteur public, et notamment :

- de nouvelles structures institutionnelles et de nouvelles dispositions devant permettre de gérer et d'offrir les programmes et les services publics (privatisation, commercialisation, sous-traitance et décentralisation en faveur des administrations locales) ;
- réformes systémiques (mécanismes semblables à ceux du marché, nouveaux systèmes de budgétisation et de planification, modernisation administrative, décentralisation des pouvoirs de gestion) ;
- nouvelles façons d'offrir les services (gestion des cas et centres multiservices) ;

Les contrats de performance peuvent être considérés comme un ensemble d'instruments de gestion permettant de définir les responsabilités et les attentes respectives des parties, en vue de l'atteinte de résultats établis conjointement.

Ces nouvelles façons de faire corrigent peut-être certaines faiblesses des systèmes classiques de gestion publique fondés sur la centralisation des pouvoirs et l'observation des règles, mais elles ne vont pas sans problèmes qui leur sont propres. C'est particulièrement le cas des systèmes de gestion où il y a déconcentration, décentralisation et délégation des responsabilités pour l'orientation des comportements. Ces systèmes misent sur autre chose que des règles uniformes pour gérer les relations hiérarchiques, la façon de rendre compte de l'utilisation qui est faite des ressources publiques, et la manière dont les politiques publiques sont appliquées.

Le présent document résume neuf études de cas portant sur la façon dont les contrats de performance peuvent concrètement aider à améliorer la gestion des performances et la responsabilité des agences du secteur public.

Les contrats de performance sont un moyen de susciter les comportements souhaités dans le cadre de structures de gestion déconcentrées. Les pays y voient un outil permettant de mieux cerner la définition des objectifs, d'appuyer les nouvelles méthodes de suivi et de contrôle de la gestion, et de laisser aux gestionnaires la responsabilité des opérations courantes. Plus précisément, les contrats de performance comportent tout un éventail d'instruments de gestion servant à délimiter les responsabilités et les attentes des parties en vue de l'atteinte de résultats établis d'un commun accord dans le secteur public.

Devant l'intérêt de plus en plus vif porté aux contrats de performance et devant leur pertinence grandissante, l'OCDE a convoqué une réunion d'experts qui se sont penchés sur les applications pratiques de cet instrument susceptible de rehausser la gestion des performances et la responsabilité dans les organisations publiques. Le présent document dresse un bilan des neuf études de cas nationales ressortant de cette réunion et en dégage la problématique, de même que des leçons concernant l'application des contrats de performance. Il s'inspire aussi des conclusions de la réunion d'experts, de documents provenant de certains pays Membres et d'un

document connexe rédigé par Murray Petrie, dans lequel ce dernier analyse la formule des contrats de performance en fonction de différents contextes économiques et administratifs. La liste des études de cas figure au tableau 1. Chacune de ces études peut être consultée sur Internet à l'adresse <http://www.oecd.org/puma>

Tableau 1

Les contrats de performance – Études de cas par pays	
Australie	Centrelink et le Ministère de la Sécurité sociale
Belgique	Émergence des contrats de performance dans la fonction publique en Belgique et en Flandre
Canada	Entente Canada-Alberta sur le Développement du marché du travail
Danemark	Gestion par contrat au Danemark, y compris une étude de cas de la Commission nationale des accidents du travail
Espagne	Contrats de performance et ententes intergouvernementales en Espagne : trois exemples
Finlande	Régime des contrats de performance en Finlande : études de cas du ministère des Affaires sociales et de la Santé
France	Sous-traitance et gestion du service local à la Direction générale des impôts
Nouvelle-Zélande	Contrats de résultats : études de cas du ministère de la Justice et du secteur des Tribunaux
Norvège	Recours aux contrats de performance en Norvège

Le présent document se divise en quatre parties. Dans la deuxième partie, les éléments constitutifs de l'environnement entourant les contrats de performance sont examinés de près, y compris les différents types et modèles de contrats adoptés dans les pays de l'OCDE, leur valeur juridique dans les systèmes administratifs des administrations nationales, ainsi que les coûts et les risques que comportent les régimes contractuels. Cette analyse est suivie dans la troisième partie par un examen des différents éléments qui interviennent dans la conception et la gestion d'un contrat de performance, et des conclusions sont formulées dans la quatrième partie.

PARTIE II. LES CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

MODÈLES DE CONTRATS DE PERFORMANCE

Dans les administrations, les contrats de performance sont généralement des contrats «relationnels», dans lesquels les rapports entre les parties contractantes revêtent plus d'importance que les subtilités du document écrit.

Au nombre des principales caractéristiques des contrats relationnels, il faut mentionner la confiance devant exister entre les parties contractantes, la nécessité d'utiliser une formulation souple, et la difficulté d'établir des objectifs précis et de mesurer les résultats.

Dans le secteur public, les contrats de performance tiennent plus souvent du contrat « relationnel » que du contrat « classique ». En général, il ne s'agit aucunement de documents ayant valeur juridique mais plutôt d'ententes quasi-contractuelles dont la force n'est pas liée à l'imposition éventuelle de sanctions par un tribunal mais plutôt au fait que les parties doivent travailler ensemble.

Petrie fait valoir que les contrats classiques s'inscrivent généralement dans un cadre juridique strict qui met l'accent sur le document officiel et qui s'accompagne de recours prévisibles et étroitement définis en cas de difficultés. A l'inverse, le contrat relationnel attache moins d'importance au texte écrit qu'à la relation entre les parties contractantes, renonçant ainsi à un certain degré de précision pour miser davantage sur l'«esprit» de l'accord conclu, ce qui laisse une certaine latitude en cas d'imprévu.

Les contrats «relationnels» font principalement appel à la confiance, à la souplesse et à l'emploi de formules générales pour parer aux incertitudes de l'environnement (politique ou financier) ainsi qu'à la difficulté de fixer des objectifs précis et de mesurer les résultats. Dans le secteur public, les services ne sont pas nécessairement axés sur la production, ce qui peut compliquer la définition des objectifs. Cette difficulté s'accroît lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre l'action d'une personne (ou d'un groupe) et tel ou tel résultat.

Même si dans bon nombre d'organisations la majorité des contrats relationnels du secteur public ne constituent pas des contrats en bonne et due forme, on y utilise le langage et les formes propres aux contrats classiques pour structurer l'échange (Martin 1995). L'encadré qui suit, tiré de l'étude de cas sur l'Australie, illustre cette distinction relativement à l'entente de partenariat Centrelink.

Australie
<p>L'étude de cas de l'Australie, concernant l'établissement d'une relation contractuelle entre le ministère des Services sociaux et l'organisation appelée Centrelink, distingue clairement le contrat relationnel du contrat à caractère légal. L'auteur écrit ce qui suit : « Il faut surmonter le syndrome du « nous gagnons -- vous perdez » dans le contexte d'une relation contractuelle. Il est difficile d'établir un partenariat, plus difficile sans doute, à bien des égards, que d'établir une relation déterminée par des paramètres contractuels ayant valeur légale. Le partenariat crée un environnement dans lequel les deux parties peuvent être gagnantes ou perdantes. Le personnel et même les gestionnaires ont souvent de la difficulté à bien saisir cette notion. Certaines stratégies sont donc élaborées et mises en œuvre afin d'inculquer une culture de partenariat dans les deux organisations. Cette culture dépend beaucoup de facteurs tels que la qualité de la communication, la confiance mutuelle et le respect réciproque dans les relations d'affaires. »</p>

Pour qu'un contrat relationnel donne les résultats escomptés, il doit s'inscrire dans le cadre d'un régime de gestion continue des relations, de dialogue et de négociation.

Les contrats essentiellement relationnels visent le plus souvent à améliorer les performances par une meilleure gestion plutôt que par l'établissement de sanctions (Martin, 1995, p. 39). Les études de cas montrent à quel point les divergences d'opinions concernant la performance et les façons de l'améliorer peuvent conduire à des situations conflictuelles et miner la confiance et le dialogue entre les parties contractantes.

Le climat de confiance et d'ouverture créé par des contrats de performance bien structurés peut faciliter le processus d'évaluation et susciter un dialogue permettant d'évaluer la performance et de convenir des moyens de remédier aux problèmes s'y rattachant, sans nécessairement en faire un sujet de controverse ou une démarche punitive. Cependant, pour ce faire, il faut que la relation contractuelle s'inscrive dans un cadre favorisant les relations, le dialogue et la négociation, de manière à pouvoir déboucher sur :

- une mesure plus claire et plus réaliste de la performance ;
- une volonté accrue des deux parties d'atteindre les résultats visés ;
- l'établissement d'un dialogue permanent qui favorise l'atteinte des résultats visés ;
- l'acquisition de moyens d'apprentissage et d'amélioration.

LES DIFFÉRENTES FORMES DE CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LES PAYS DE L'OCDE

On trouve dans les pays de l'OCDE une foule de mesures quasi-contractuelles visant à accroître les performances. Ces mesures ont de nombreux points en commun, mais ceux-ci touchent davantage la façon d'établir les ententes et l'emploi de la terminologie des contrats dans la détermination des objectifs que la forme et les particularités des accords proprement dits.

Sept grands types de contrats de performance sont utilisés dans les secteurs publics des pays Membres de l'OCDE :

Les **accords-cadres** sont conclus entre un ministre et un directeur exécutif et portent sur des stratégies de très vaste portée ainsi que sur les priorités d'un ministère ou d'une agence. Ce type d'accord confère au directeur exécutif une certaine autonomie dans la gestion de l'organisation, et celui-ci s'engage en échange à atteindre des objectifs stratégiques spécifiques. Citons par exemple les *documents-cadres* visant les agences du programme «Next Steps», au Royaume-Uni, et les *lettres d'affectation*, en Norvège.

Les **contrats relatifs au budget ou accords en matière de ressources** sont négociés entre les services centraux du budget ou le ministère des Finances et le directeur exécutif d'un ministère ou d'une agence, et portent sur le niveau global du budget. Ils confèrent une autorité et une flexibilité (ou autonomie) globales en matière de budget pour la gestion des ressources, en échange d'un niveau de performance convenu et d'une méthode de surveillance des performances. Dans la

Les contrats de performance peuvent être répartis en sept catégories générales :

- ✓ *accords-cadres*
- ✓ *contrats relatifs au budget ou accords en matière de ressources*
- ✓ *accords relatifs à la performance de l'organisation*
- ✓ *accords relatifs à la performance du directeur exécutif*
- ✓ *accords client-fournisseur*
- ✓ *contrats de performance inter-gouvernementaux et accords de partenariat*
- ✓ *accords de service à la clientèle*

définition des objectifs de performance, un contrat détaillé relatif au budget peut aussi constituer un accord relatif à la performance de l'organisation. Par exemple, au Danemark, les agences sous contrat offraient à l'origine des garanties budgétaires couvrant la période de validité de contrats pouvant courir sur de nombreuses années. Cependant, ces garanties ont depuis été abolies.

Les **accords relatifs à la performance de l'organisation**, par exemple les accords conclus entre le ministre et le directeur exécutif ou entre ce dernier et le personnel de direction, subdivisent les objectifs stratégiques généraux en éléments de programme, définissant des processus opérationnels spécifiques et souvent détaillés, ainsi que des objectifs axés sur les résultats, en échange d'une plus grande autonomie opérationnelle dans la réalisation des objectifs. Citons à cet égard les agences sous contrat (Danemark), l'administration fiscale (France), et les organisations axées sur la performance (États-Unis)². Dans bon nombre de pays de l'OCDE, ces accords sont également utilisés pour la gestion d'entreprises d'état.

Les **accords relatifs à la performance du directeur exécutif** sont conclus entre le ministre et le directeur exécutif (souvent en complément aux accords relatifs à la performance de l'organisation) ou entre le personnel de la direction et des employés de divers niveaux hiérarchiques. Ce genre d'accord est utilisé dans des agences de l'Australie, du Danemark, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège et du Royaume-Uni, et souvent aussi dans le cas des directeurs exécutifs d'entreprises publiques, dans la plupart des pays de l'OCDE. Le recours à ce type d'accord varie considérablement dans le cas des gestionnaires hiérarchiques et du personnel, même d'une organisation à l'autre dans un pays donné, mais dans la plupart des cas, il se limite à des accords de performance individuels (n'étant pas explicitement liés à l'emploi).

Les **accords client-fournisseur** ont pour principal objet de clarifier les responsabilités de chacun en délimitant le rôle du bailleur de fonds et celui du fournisseur des services. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, les ministres et le directeur exécutif négocient des accords relatifs à l'achat et à l'obtention de tel et tel produit, dans lesquels sont détaillées les questions de délai, de volume, de coût et de qualité. Les accords client-fournisseur existent aussi au sein d'une organisation donnée. On en trouve des exemples (limités) en Australie, et aussi en Nouvelle-Zélande.

Les **contrats d'objectifs intergouvernementaux et accords de partenariat** sont souvent liés au transfert de la responsabilité de programmes ou de fonds d'une administration nationale à une administration infranationale. Les administrations infranationales et locales qui reçoivent des fonds s'engagent à offrir des services d'un niveau et d'une qualité prédéterminés. Ces contrats sont plus courants dans les services liés à l'éducation, à la santé et au marché du travail, où l'administration nationale peut officiellement conserver la responsabilité d'offrir les services et d'en rendre compte, mais confier leur mise en œuvre aux autorités locales, jugeant cette façon de procéder plus efficace. Ces accords consistent généralement à fournir des ressources financières sans que des questions de performance y soient nécessairement rattachées. Il existe des accords de partenariat entre différents niveaux d'administration au Canada, en France, en Allemagne, en Norvège, en Espagne, en Suède et en Suisse.

Les **accords de service à la clientèle** constituent un énoncé des services fournis par un programme ou une agence à ses clients, dans lequel sont précisés la qualité et le niveau des services auquel le client peut s'attendre et, dans certains cas, les voies de recours qu'il peut utiliser en cas de manquement. Les contrats de service à la clientèle ne sont pas des accords «négociés» mais sont souvent élaborés avec la participation du client. Les accords de service à la clientèle sont utilisés dans les administrations nationales et/ou locales en Australie, en Belgique, au Danemark, en France, en Italie, au Royaume-Uni et aux États-Unis³.

BUTS VISÉS PAR LES CONTRATS DE PERFORMANCE

Le principe directeur des contrats de performance s'articule autour de trois grands objectifs : économies, efficacité et réceptivité.

Les contrats de performance partent du principe selon lequel cet instrument de gestion favorise les économies, l'efficacité et la réceptivité, objectifs exprimés en termes de performance devant se rattacher à un budget (ressources engagées), à des services (produits), à des incidences (résultats) et à la gestion (moyens organisationnels). Dans les études de cas présentées ici, le poids relatif de ces différentes priorités varie considérablement d'un pays à l'autre (et même d'un ministère et d'une agence à l'autre, à l'intérieur d'un même pays). Habituellement, tel ou tel objectif primera sur les autres à tel ou tel moment, mais le point d'équilibre change et se déplace avec le temps.

L'importance attachée à un objectif en particulier se reflète dans la nature et dans la forme des accords conclus. Ainsi, si l'objectif est d'accroître l'efficacité et l'efficacité par un renforcement de l'imputabilité, on voudra peut-être recourir à des accords client-fournisseur ou à des accords relatifs à la performance du directeur exécutif, afin de clarifier les rôles, les attentes et les responsabilités des différents intervenants au sein de l'organisation. Si l'objectif est d'accroître l'efficacité par l'amélioration des décisions concernant les ressources, on voudra peut-être recourir à des accords-cadres ou à des accords sur la performance organisationnelle, de manière à améliorer l'information sur laquelle reposent ces décisions.

Le poids relatif des différents buts visés déterminera en partie la nature et le nombre des objectifs établis en matière de performance, la façon dont ces objectifs sont établis et l'utilisation qui est faite de l'information. Par exemple, dans certains accords relatifs à la performance de l'organisation, l'accent est mis sur l'amélioration de la gestion et sur des normes de service, alors que dans d'autres, la performance financière (souvent assimilée à la réalisation d'économies) et l'efficacité prennent clairement le pas sur les autres objectifs.

Les objectifs visés par les contrats de performance peuvent changer avec le temps. Il faut considérer les contrats de performance comme un instrument dynamique dont l'utilisation et les composantes doivent être constamment adaptées aux grandes orientations suivies.

Au Danemark, les agences sous contrat sont assujetties à des accords de performance allant de pair avec l'accord relatif à la performance du directeur exécutif et à des contrats de travail. Une évaluation récente de ce système par le Bureau national de la vérification (1997) a révélé que les agences sous contrat

Au Danemark, le Bureau national de la vérification a constaté que les contrats de performance s'adaptent bien à la gestion d'organisations complexes et qu'ils ont une influence positive sur la gestion du rendement ainsi que sur l'amélioration de l'efficacité et de la qualité.

avaient réalisé des gains d'efficacité plus rapidement que les autres institutions publiques, et que les contrats de performance peuvent contribuer à améliorer l'efficacité et la qualité des services offerts par l'État. Bien que le Danemark soit le seul pays de l'OCDE à avoir évalué de la sorte son régime de contrats de performance, d'autres pays comme la Finlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni font état de signes indiquant que les contrats de performance ont un effet positif sur la gestion de la performance, ainsi que sur l'efficacité et la qualité des services.

Les paragraphes qui suivent présentent certains exemples des objectifs visés par les contrats de performance et illustrent leur utilité dans la poursuite des objectifs d'économie, d'efficacité et de réceptivité, d'après les études de cas réalisées dans différents pays.

Au Danemark et en Finlande

Les études de cas réalisées au Danemark et en Finlande permettent de conclure que les contrats de performance aident à canaliser l'attention sur les produits et les résultats plutôt que sur les ressources et les règles. Ils contribuent à mieux fixer les objectifs à atteindre et à assurer un meilleur suivi des résultats obtenus. Les contrats de performance sont considérés comme un moyen décentralisé et souple de sensibiliser davantage les agences aux questions de coûts, et de les rendre davantage responsables et comptables de leurs actions. On estime en outre qu'ils aident beaucoup à rehausser la réflexion stratégique et l'établissement des priorités entre les ministères. En tant qu'outil de gestion, le modèle contractuel vise à réduire les problèmes liés à la relation commettant-agent (par exemple le risque moral et l'antisélection) par l'établissement d'une relation de confiance mutuelle à la place de contrôles stricts à priori et de crédits budgétaires détaillés.

En Espagne

Il ressort de l'étude de cas que le recours aux contrats de performance est davantage ponctuel que systématique. Ces contrats peuvent aussi bien être conclus entre différents niveaux d'administration qu'entre un ministère et ses agences subalternes, ou entre des ministères et des entreprises d'État. En général, on encourage la gestion par contrat dans le cadre de la modernisation et de la décentralisation de l'activité administrative et politique. Malgré tout, les contrats de performance visent le plus souvent à réaliser des économies, et à améliorer l'efficacité ainsi que le service à la clientèle. Ils servent aussi à accroître la transparence et à mieux préciser les objectifs poursuivis, de même qu'à clarifier les rôles et les responsabilités financières des parties.

Au Canada

Les contrats de performance servent à gérer les partenariats fédéraux-provinciaux visant la conception et l'application de mesures actives de développement du marché du travail. Ils ont notamment pour but d'éliminer les doublages et les chevauchements, d'améliorer le service à la clientèle, d'assouplir le processus décisionnel au niveau local, et de permettre la surveillance et l'évaluation plus étroites des résultats. Il ressort de l'étude de cas que les contrats de performance favorisent la clarté et la transparence, et qu'ils aident à mieux cerner les rôles et responsabilités des parties dans l'exécution de l'accord de partenariat. Ces *accords de partenariat* sont uniques au sein de l'administration canadienne. Ils délimitent clairement les ressources qui doivent être engagées, les produits et les résultats attendus, de même que les mécanismes qui serviront à mesurer les résultats. Ils servent à structurer les exigences et les attentes des parties ainsi que celles du public, en vue d'une gestion efficace et efficiente, de l'optimisation des ressources, de la reddition de comptes et d'un consensus concernant les questions de régulation, les résultats et l'évaluation.

En Nouvelle-Zélande

Les accords quasi-contractuels sont un élément important du grand programme de réforme de la gestion dans le secteur public. Des ensembles de contrats sont utilisés dans la poursuite de plusieurs objectifs touchant les coûts et les services («intérêt de l'État-acheteur»), l'imputabilité (atteinte de résultats clés) et la capacité de la gestion/de l'organisation («intérêt de l'État-propritaire»). Les réformes ont trait aux structures et aux systèmes, de même qu'aux rôles, aux responsabilités et aux relations, dans l'optique d'une amélioration des performances. Les accords de performance visant les directeurs exécutifs précisent les domaines stratégiques auxquels le Ministère doit contribuer ainsi que les domaines d'action prioritaires, ce qui clarifie les responsabilités envers l'intérêt de l'État-acheteur, l'intérêt de l'État-propritaire et les intérêts collectifs, et procure un énoncé clair des produits devant être fournis.

STATUT JURIDIQUE DES CONTRATS DE PERFORMANCE

Dans les administrations publiques, il est rare que les accords ou contrats de performance soient juridiquement contraignants. Le plus souvent, leur exécution est laissée à la discrétion de l'administration ou de la direction, sans qu'interviennent des considérations juridiques. Il s'agit d'*accords* négociés, voire implicites, entre différentes agences ou différents individus au sein de la bureaucratie qui permettent de clarifier les entreprises d'intérêt commun. Ces contrats, il faut le rappeler, sont guidés par l'«esprit» de l'accord conclu, sur lequel les parties se fondent pour régler les différends, faire face aux circonstances et réagir aux imprévus.

L'exécution des contrats de performance est généralement laissée à la discrétion de l'administration ou de la direction, sans qu'interviennent des considérations juridiques.

Petrie explique que les contrats de performance ayant un fondement juridique conviennent davantage (et se rencontrent plus souvent) dans les situations où les organisations constituent des entités juridiques distinctes, par exemple entre une administration centrale et des entreprises d'état ayant un volet commercial important. Ces contrats peuvent aussi être utilisés entre différents niveaux d'administration. De par leur incidence sur les objectifs poursuivis et l'affectation des ressources, ils s'apparentent davantage à des contrats entre l'administration centrale et le secteur privé qu'à des (quasi) contrats internes de performance.

Le flou entourant le statut juridique des contrats de performance peut être problématique sur le plan théorique, mais cela n'a pas empêché bon nombre de pays de l'OCDE d'y recourir avec succès. Des pays tels que l'Australie, le Danemark et le Royaume-Uni évitent délibérément de conférer un statut juridique officiel aux contrats de performance, hésitant à soumettre au regard de la loi la façon dont les relations entre ministres et directeurs exécutifs ou entre ministères et agences, sont gérées. Les études de cas portant sur le Danemark et l'Australie montrent que les contrats internes de performance ayant valeur légale risquent de n'être plus axés principalement sur l'efficacité et l'amélioration de la gestion, et de s'enliser dans des batailles juridiques sur des questions de formulation, de portée (les «subtilités» du texte) et de conformité.

Au Danemark ...

Les contrats de performance sont des accords quasi-contractuels conclus entre un ministère et ses agences subalternes. Le Bureau national de la vérification a insisté sur le fait qu'il faut éviter de traiter les contrats de performance comme des documents légaux si l'on veut tirer tout le profit possible de cette formule pour l'amélioration de l'efficacité. Quel que soit le statut du contrat, le ministre demeure le responsable politique des activités de l'agence, et il peut en tout temps mettre fin au contrat.

En Belgique ...

L'étude de cas montre que les contrats de performance au niveau fédéral sont régis par le droit privé (à titre d'accords de gré à gré). Cela complique le recours à ces contrats comme outils de gestion plutôt que comme instruments juridiques. Par exemple, en droit privé, la relation contractuelle peut être brisée par l'une des parties contractantes lorsque l'autre partie ne respecte pas ses obligations. Le principe de la continuité de l'administration dans le secteur public risque de s'en trouver affaibli, ce qui restreint la pleine application du droit privé. Au niveau régional, en Belgique, les contrats de performance sont surtout à caractère ponctuel, et leur statut juridique est plus ambigu.

Au Royaume-Uni

Les agences rattachées à l'initiative *Next Steps* n'ont pas de statut constitutionnel ou juridique distinct, elles constituent simplement une formule administrative permettant d'organiser certaines activités des ministères. Le Bureau de la fonction publique précise qu'elles ne possèdent aucune garantie juridiquement contraignante d'autonomie, car elles (tout comme leurs directeurs exécutifs) tirent leur statut et leur droit d'agir pour leur propre compte uniquement du document-cadre (contrat de performance) établi à leur intention (OPS, Research Paper 97/4). Le ministre peut d'ailleurs modifier ou révoquer en tout temps l'accord qui a été conclu. Bien que certaines pressions soient exercées sur le gouvernement pour qu'il donne aux documents-cadres un statut contractuel clair, ce dernier se montre réticent à assujettir aux règles du droit la façon dont les relations entre les ministres et les directeurs exécutifs doivent être gérées.

PERTINENCE DES CONTRATS DE PERFORMANCE

Facteurs influant sur la décision de recourir aux contrats de performance

Les contrats de performance peuvent revêtir les formes les plus diverses, allant de l'accord très général sur les questions de gestion (Danemark, Suède, Royaume-Uni) jusqu'au contrat très strict et très détaillé de performance visant l'atteinte de résultats bien définis (Nouvelle-Zélande). Il n'y a pas de grille d'analyse qui permette de déterminer à quel moment le contrat de performance est l'instrument de gestion à privilégier face à tel ou tel problème de gestion. Chaque type de contrat met l'accent sur des priorités et des objectifs différents (budget, performance individuelle ou organisationnelle, produits, résultats, liens avec le public, etc.). La définition du contrat dépendra de divers facteurs, par exemple :

- la nature des transactions ;
- les objectifs liés à l'approche contractuelle ou quasi-contractuelle ;
- les caractéristiques des régimes juridique et administratif ;
- les facteurs de gestion des risques ;
- le régime plus vaste de gouvernance dans lequel s'inscrit le contrat.

Les études de cas mettent en relief plusieurs facteurs généraux qui devraient être pris en considération avant de déterminer si le contrat de performance est l'outil qui convient. Ces facteurs sont énumérés dans l'encadré qui suit. Un aspect de l'étude de cas relative à l'Australie illustre certaines des questions qui entrent en jeu dans le choix de l'instrument approprié, comme on peut le voir dans le deuxième encadré qui suit.

La forme de contrat à privilégier dépend du pays et de la culture en cause, ainsi que de facteurs tels que la confiance, la nature des transactions envisagées, les objectifs poursuivis, les restrictions juridiques et administratives, la gestion des risques et l'histoire institutionnelle.

Facteurs à considérer dans l'établissement de contrats de performance

- Le contrat de performance n'est que l'un des éléments d'un régime plus vaste de gestion des performances.
- Le contrat de performance n'élimine pas l'obligation de veiller à l'adéquation de l'individu au travail à effectuer.
- L'établissement de contrats de performance peut représenter un investissement de temps et d'argent considérable lorsque la déconcentration des programmes ne s'appuie pas sur une expérience de longue date.
- L'expérience acquise dans l'établissement d'objectifs et de mesures de la performance appropriés aux programmes et services facilite également beaucoup l'établissement de contrats de performance.
- L'évaluation comparative des contrats de performance et d'autres options.

Australie

Dans l'étude de cas portant sur l'accord de partenariat entre Centrelink et le ministère de la Sécurité sociale, l'auteur examine les raisons qui ont fait opter pour les contrats de performance dans cet accord de partenariat stratégique. Ces raisons étaient les suivantes :

- susciter la confiance ;
- maintenir des relations productives ;
- respecter les restrictions d'ordre juridique.

On a estimé que les contrats de performance faciliteraient l'instauration de cultures organisationnelles complémentaires et l'harmonisation des valeurs essentielles, des styles de fonctionnement et des objectifs liés à la mission de ces deux organisations. On a aussi considéré que les contrats de performance contribueraient à établir un climat de confiance et de bonne volonté qui favoriserait l'efficacité du partenariat.

Influence des systèmes de gestion de l'administration publique

Les études de cas montrent que les systèmes de gestion qui s'appuient sur le modèle « gestionnariste » permettent de recourir avec succès aux contrats de performance.

Les études de cas montrent que les systèmes de gestion s'appuyant sur le modèle « gestionnariste » (transfert de certains pouvoirs de gestion, comptabilité d'exercice, dissociation des fonctions « élaboration des politiques » et « prestation des services », plus grande attention portée à la clientèle, etc.) permettent d'utiliser avec succès les contrats de performance (voir également Davis, 1997). La chose n'a rien d'étonnant, puisque ces contrats supposent une latitude accrue en matière de gestion et une plus grande responsabilité à l'égard de résultats prédéterminés (produits ou résultats).

En Australie, au Canada, au Danemark, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et au Royaume-Uni, on recourt aux contrats de performance pour clarifier davantage les objectifs visés et les responsabilités des parties dans un contexte de décentralisation et de déconcentration de la gestion. Dans ces pays, l'existence d'instruments de gestion tels que la comptabilité d'exercice, la sous-traitance et d'autres instruments qui ont pour effet de déconcentrer les programmes et les services facilitent l'implantation de contrats de performance.

Dans tous ces pays, à l'exception de la Nouvelle-Zélande, le recours aux contrats de performance est limité à certains programmes et services de l'administration publique. En Australie, en Belgique, au Canada, au Danemark, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, on s'en sert essentiellement pour définir les liens entre l'élaboration des politiques et la prestation des services, par exemple entre les ministères et les agences, entre les ministères et les entreprises d'état, et dans le contexte des partenariats intergouvernementaux. Cependant, en Nouvelle-Zélande, on estime que cet instrument convient tout aussi bien à la formulation de conseils stratégiques qu'à la prestation de services.

L'étude de cas relative à la France montre que même dans une administration fortement centralisée, le contrat de performance peut avoir son utilité.

La majorité des études de cas examinées ici s'intéressent surtout aux administrations décentralisées dans lesquelles les contrats de performance servent à régir les comportements. Cependant, d'après les études de cas concernant la France (voir ci-après) et la Belgique, ainsi que certaines administrations locales de l'Allemagne, de l'Italie et de la Suisse, il semble que les contrats de performance peuvent aussi avoir leur utilité dans un cadre centralisé. Cela étant dit, si les fonctions budgétaires et administratives de l'administration nationale continuent d'être très centralisées, il est difficile d'aller aussi loin qu'on le fait au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande.

France
<p>D'après l'étude de cas portant sur la Direction générale des impôts, plusieurs facteurs ont été considérés avant que la formule des contrats de performance ne soit adoptée.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette formule pouvait être appliquée uniformément dans l'ensemble de l'organisation, tout en étant adaptée à chaque division. • Cette formule était suffisamment souple pour pouvoir s'accorder avec d'autres mécanismes de gestion, comme la planification stratégique et le régime de gestion des performances dans le cas de la haute direction. • Elle créait un cadre permettant de confier aux gestionnaires certains pouvoirs en échange de quoi ils devaient rendre compte des résultats obtenus. <p>Dans ce dernier cas, on a jugé que la mission de l'organisation était suffisamment quantifiable et que les objectifs et indicateurs de performance étaient suffisamment définis pour être associés sans trop de difficulté à une approche contractuelle. On a de plus estimé que la dimension relationnelle des contrats de performance contribuerait pour beaucoup à obtenir la participation et l'adhésion de la direction et du personnel aux mesures de modernisation et de réforme.</p>

Influence de différents systèmes administratifs

*La formule, quoique moins courante, se rencontre aussi dans les pays où s'applique le droit administratif. En général :
l'implantation en est plus lente
les coûts peuvent être élevés mais ne doivent pas constituer un empêchement absolu
la culture organisationnelle ne doit pas excuser l'inaction
au début, la confiance peut être faible
avec le temps et l'expérience, les coûts diminueront et les avantages augmenteront.*

Les contrats de performance se rencontrent plus souvent dans les administrations apparentées au modèle de Westminster que dans celles qui reposent sur le droit administratif. Il ne s'ensuit pas que la formule ne peut s'appliquer à ces dernières. En fait, le statut juridique des contrats s'accompagne alors de restrictions qui ralentiront peut-être l'implantation de la formule, et il faudra peut-être plus de créativité pour concevoir les instruments et systèmes de gestion voulus à l'appui des contrats de performance.

Bien que les contraintes juridiques soient l'obstacle le plus couramment évoqué relativement à l'utilisation des contrats de performance, on trouve en Belgique, en France et en Suisse, ainsi que dans certaines administrations locales de l'Allemagne, des exemples montrant que les contrats de performance peuvent avoir leur place et qu'il existe des instruments permettant d'établir des accords de performance et des relations quasi-contractuelles.

Dans les pays où s'applique le droit administratif, comme la France et la Belgique, l'existence d'un secteur public étroitement structuré et bien établi, ainsi que d'une culture du professionnalisme dans la fonction publique est un facteur déterminant. Dans ces pays (et dans les pays où les structures de gestion sont très centralisées), il faut examiner un certain nombre de facteurs afin de déterminer si la formule des contrats de performance peut être appliquée :

- la démarche peut être longue mais les outils voulus existent pour conclure des accords de performance et des ententes quasi-contractuelles ;
- les coûts peuvent être élevés, mais les contrats de performance serviront d'outils de gestion et favoriseront le dialogue sur les priorités et les questions de performance ;
- la culture enracinée dans l'organisation ne doit pas être un prétexte à l'inaction ;
- la confiance peut être difficile à établir lorsque la gestion repose sur des considérations juridiques plutôt que sur des rapports de confiance ;
- avec le temps (et l'expérience), les coûts diminueront et les avantages augmenteront.

COÛTS ASSOCIÉS AUX CONTRATS DE PERFORMANCE

Les contrats de performance entraînent des coûts de transaction et d'application. Les principales sources de coûts sont :

- la négociation et le suivi des contrats ;
- l'évaluation et la gestion des risques ;
- les difficultés entourant l'application des contrats.

Il peut y avoir des coûts de transaction et d'application. Quant à déterminer s'ils sont trop élevés, c'est là affaire de jugement plutôt que de règle.

Ce que les stratèges et les gestionnaires du secteur public doivent se demander, c'est à quel moment les coûts des contrats de performance deviennent trop élevés. Lorsque ces coûts sont jugés être trop élevés, il peut être préférable de maintenir l'activité envisagée dans le cadre du modèle classique de gestion ou d'organisation.

Quant à savoir si les coûts sont trop élevés, c'est là affaire de jugement plutôt que de règle. Les principales sources de coûts sont énumérées dans l'encadré présenté plus bas.

La confiance peut être une variable importante dans la réduction des coûts de transaction.

La confiance peut contribuer grandement à réduire les coûts de transaction. Si le niveau de confiance est élevé, le besoin de préciser et de surveiller sera moindre, ce qui réduira d'autant les coûts de transaction. En revanche, il peut alors se poser des problèmes d'abus de confiance, d'opportunisme ou de transparence qui ne se feront jour qu'au moment où une crise éclatera. Il faut peut-être courir ce risque pour éviter de prévoir toutes les situations possibles et d'imposer des exigences élevées en matière de suivi et de rapport, ce qui finirait par recréer, sous une forme nouvelle, le cadre classique de contrôles centralisés que les contrats de performance visent justement à remplacer.

Sources de coûts liés aux contrats de performance	
1) Capacité organisationnelle * planification stratégique * moyens et ressources du personnel * mémoire institutionnelle	3) Information * technologies de l'information * vérification/rapports
2) Incitatifs * impasses * culture « gagnant-gagnant » * culture dynamique * confiance/opportunisme	4) Incertitude * gestion des risques * financement

Sources de coûts liés aux contrats de performance

Il peut falloir investir au départ dans la formation du personnel, la restructuration de l'organisation et la modification de la culture organisationnelle.

Le contexte contractuel exige de nouvelles compétences et de nouvelles façons de faire (capacité de contracter) qui peuvent imposer des coûts à l'organisation. Bon nombre des études de cas examinées font état de l'investissement important qu'il a fallu faire dans la formation du personnel et la restructuration de l'organisation, dans le contexte d'une culture organisationnelle en évolution. Un tel investissement peut être nécessaire lorsque l'accent est mis sur des contrats portant sur le service à la clientèle, s'il faut donner une formation au personnel de première ligne et réorganiser les méthodes de travail.

Les problèmes de performance de longue date qui sont mis en relief dans le processus de changement et de réorganisation peuvent aussi occasionner des coûts. Dans l'étude de cas relative à l'Australie, la division d'une organisation en deux entités distinctes dont l'une devient le client et l'autre le fournisseur a révélé des frustrations et des problèmes de performance qui existaient auparavant dans l'organisation unitaire mais qui sont devenus alors plus apparents.

Les technologies de l'information (TI) peuvent elles aussi être source de coûts importants lorsqu'une mise en commun des données s'impose (par exemple dans les systèmes de gestion des cas ou dans la prestation des services sociaux). Au Canada et en Australie, les études de cas ont fait ressortir les coûts additionnels (en temps, en argent et en ressources humaines) qu'ont entraîné les mises à niveau des TI dans l'ensemble des ministères et des programmes. En Australie, on a même été jusqu'à affirmer que le coût de mise en place des nouveaux systèmes de TI a empêché de réaliser les gains attendus d'une efficacité accrue aux premières étapes du programme.

La perspective à court terme inspirée par l'établissement de contrats annuels de performance peut aussi entraîner des coûts, notamment par manque de coordination horizontale et manque d'investissement dans les questions liées à l'intérêt de l'État-proprétaire.

Les contrats du type commettant-agent dans l'administration publique peuvent également entraîner des coûts tangibles liés au fait que les ressources internes perdent la capacité de tirer les leçons voulues de l'expérience, et que les secteurs engagés dans l'élaboration des politiques et ceux qui sont engagés dans la prestation des services sont de plus en plus déconnectés les uns des autres. Il peut y avoir des coûts associés au fait que les gestionnaires mettent trop l'accent sur une série limitée d'objectifs de performance aux dépens des questions plus vastes touchant les politiques ou les services. L'une des premières critiques soulevées par le régime des contrats de performance en Nouvelle-Zélande tenait à l'absence d'incitatifs, dans les accords d'achat et les accords de performance, qui auraient encouragé les directeurs exécutifs à coordonner leurs politiques et leurs programmes, à coopérer avec d'autres organisations et à garder à l'esprit les enjeux à long terme liés à la capacité de l'organisation, sans se limiter à la durée de vie du contrat. De nouveaux incitatifs sont maintenant prévus dans les accords de performance des directeurs exécutifs, et d'autres mesures sont prises pour que les intérêts généraux de l'administration ne soient pas négligés malgré toute l'attention accordée aux résultats annuels.

CADRE DE GESTION DES RISQUES

L'efficacité des contrats de performance comme instrument d'imputabilité tient en grande partie à la bonne gestion des risques. Le cadre de gestion des risques est donc un élément essentiel. Bien que les accords de performance se caractérisent souvent par une définition étroite des ressources qui seront engagées ou des produits attendus, la majorité ne sont pas assujettis à des règles. Cette absence de règles claires et uniformes pour guider les comportements crée en elle-même une forme différente d'incertitude dans les relations de gestion.

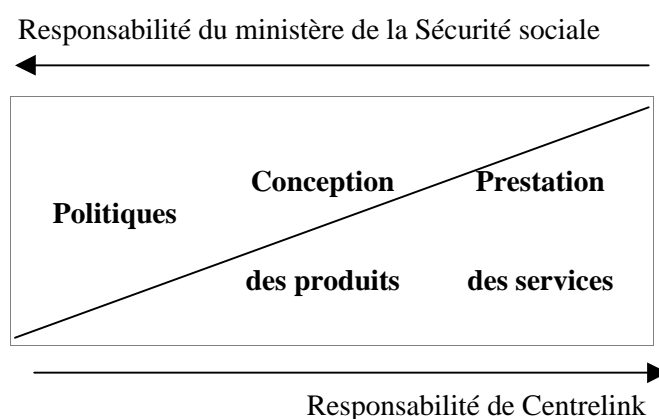
L'obligation de rendre compte risque de nuire à l'interface entre ceux qui, offrant les services, connaissent bien les besoins des clients et les services nécessaires, et ceux

En Australie, l'étude de cas s'est attachée particulièrement aux questions de gestion des risques et aux stratégies élaborées en ce sens dans le contexte de l'accord de partenariat avec Centrelink. Elle souligne l'importance de veiller à ce que les leaders et les gestionnaires des deux organisations comprennent le cadre de gestion des risques dans lequel doit s'inscrire l'accord. Il est donc important que les cadres de gestion des risques des deux organisations partenaires soit compatibles et que les gestionnaires comprennent les responsabilités qui leur ont été confiées au chapitre de la prise de décisions. L'accord de partenariat entre Centrelink et le ministère de la Sécurité sociale de l'Australie établit, dans le contexte de la gestion des risques, un certain équilibre entre les responsabilités respectives de chacun en

qui élaborent les politiques dont découlent les produits et services offerts.

matière de politiques et de prestation des services. Pour faciliter la communication entre ceux qui élaborent les politiques et ceux qui conçoivent les produits, et entre ces derniers et ceux qui offrent les services, on mise sur la production de rapports, sur l'échange d'information et sur des groupes de travail mixtes, de façon à maintenir autant que possible l'interface entre les politiques et la prestation des services. A mesure que la fonction «élaboration des politiques» cède le pas à la fonction «prestation des services», la responsabilité du ministère de la Sécurité sociale diminue, et celle de Centrelink augmente. Le diagramme qui suit illustre cette relation.

Relations de responsabilité



(Source : Ross Worthington, étude de cas sur l'Australie)

Expliquant la dynamique de ce cadre de gestion des risques, l'auteur de l'étude souligne qu'il ne faut pas sous-estimer l'influence de la relation existant entre les parties au contrat sur la qualité et la pertinence des politiques et sur les performances. Dans l'exemple qui nous intéresse, le secteur responsable des politiques obtient du fournisseur des services toute l'information voulue ou presque sur l'efficacité des produits. La définition et la nature de cette relation est donc essentielle au bon fonctionnement du secteur en question en tant que principal conseiller stratégique de l'administration.

Australie : principaux facteurs intervenant dans la gestion des risques

L'étude de cas relative à l'Australie met en relief quatre facteurs principaux intervenant dans la gestion des risques et la gestion du partenariat, facteurs ressortant aussi de l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont recours aux contrats de performance :

- équilibre entre la responsabilité ministérielle à l'égard des produits et résultats, d'une part, et la marge de manœuvre nécessaire à Centrelink pour offrir les produits et services d'une manière efficace et effective, à un coût moindre, d'autre part ;

- transparence et justesse des stratégies entourant l'obligation de rendre compte, des mesures de la performance et des mécanismes d'examen ;
- possibilité pour chaque organisation de disposer de l'information, des politiques, des produits voulus et des mécanismes nécessaires à la prestation des services, pour s'acquitter efficacement de ses fonctions ;
- mise en valeur de la collaboration et de l'ouverture d'esprit dans l'établissement et le maintien d'un partenariat stratégique entre le Ministère et Centrelink pour la conception et la mise en œuvre de politiques en matière de sécurité sociale à l'intention de la population australienne.

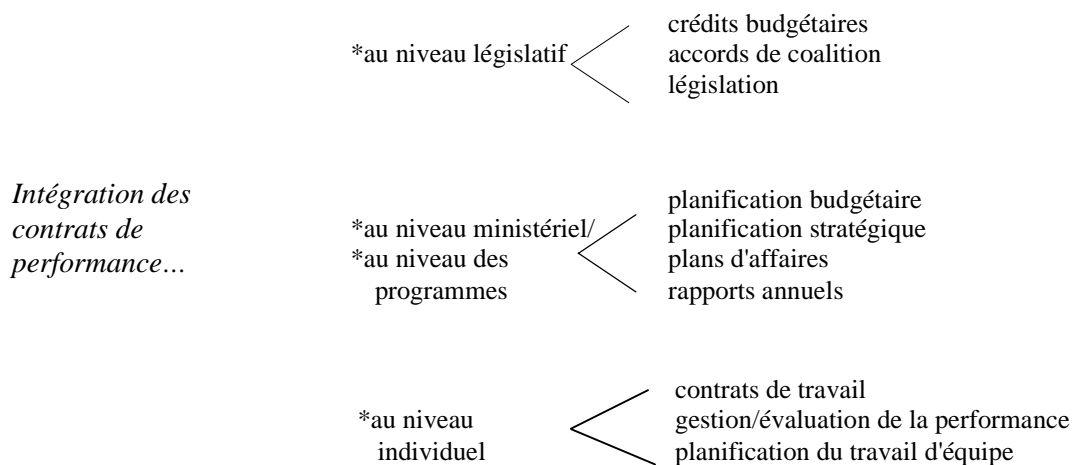
LIENS AVEC D'AUTRES SYSTÈMES DE GESTION

Dans les études de cas, le manque d'intégration des contrats de performance aux autres systèmes de gestion figure souvent parmi les principales lacunes des systèmes en place.

Le manque d'intégration entre différents systèmes de gestion est l'une des principales lacunes des systèmes en place, qui prive les organisations de certains avantages potentiels des contrats de performance, faute d'un rapprochement approprié entre les ressources engagées et les résultats obtenus. Dans presque tous les cas examinés, l'intégration plus étroite des systèmes de gestion figure parmi les grands axes d'intervention de l'avenir.

Le régime de contrats de performance ne peut pas remplacer la gestion globale des performances. Il n'est que l'un des éléments du cadre de gestion des performances, lequel s'inscrit dans un système global d'affectation des ressources. Il ressort des études de cas que le lien entre les contrats de performance et les autres systèmes de gestion diffère d'un pays à l'autre, et même d'un ministère et d'une agence à l'autre dans un même pays. Le tableau qui suit montre les liens qui peuvent être établis entre les contrats de performance et d'autres systèmes de gestion.

Liens possibles entre les contrats de performance et d'autres systèmes de gestion



Dans les études de cas, des liens sont établis au niveau des programmes, au moyen de la planification stratégique, des plans d'affaires, de la planification budgétaire et des rapports annuels.

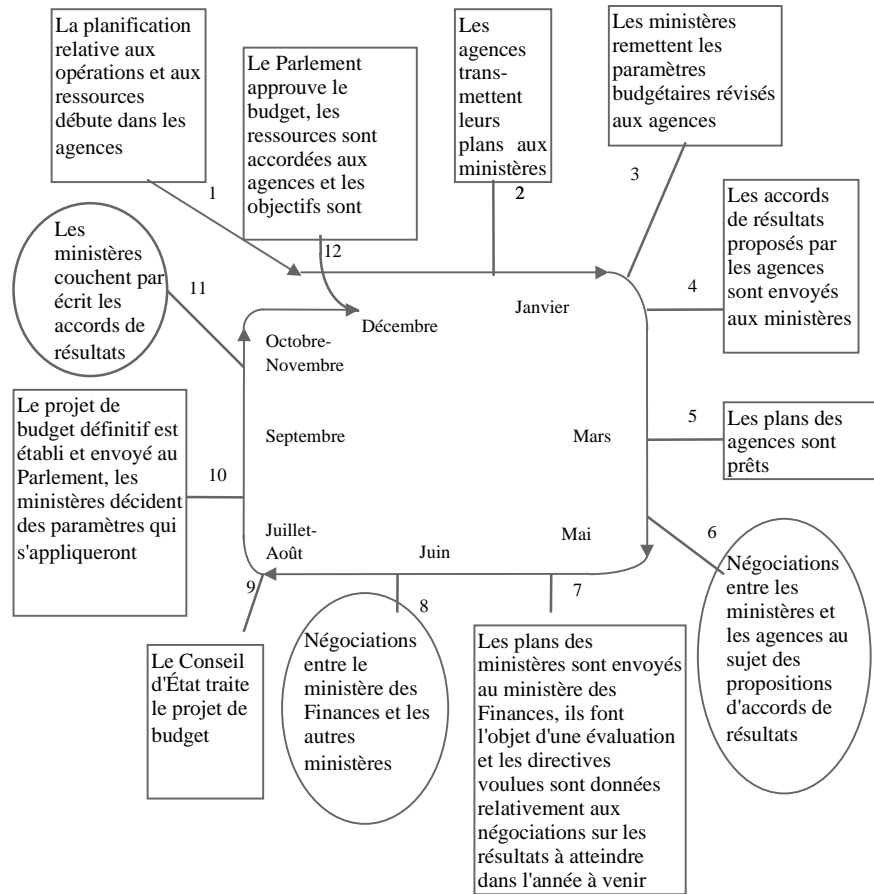
Au niveau législatif, les seuls liens mentionnés ont trait aux priorités politiques et à la planification stratégique à l'échelle gouvernementale. Au niveau des programmes, la plupart des études de cas font ressortir l'existence de liens entre les contrats de performance et d'autres systèmes de gestion. Par exemple, les contrats de performance sont associés de façon dynamique et étroite à la gestion stratégique. Les travaux relatifs à la gestion stratégique conduisent à des conclusions semblables au sujet de la clarté des objectifs et des rapports fonctionnels, mettant en relief les liens à établir avec la planification stratégique et les rapports annuels. Seuls le Danemark et la Nouvelle-Zélande font état de liens entre les contrats de performance organisationnels et les systèmes de gestion au niveau individuel (échelons inférieurs à celui de directeur exécutif ou de cadre supérieur).

Seuls le Danemark et la Nouvelle-Zélande font état de liens entre les contrats de performance organisationnels et les systèmes de gestion au niveau individuel (échelons inférieurs à celui de directeur exécutif).

En Finlande, le cycle des contrats de performance est explicitement rattaché à celui de la planification budgétaire et au cycle de préparation et d'affectation des ressources, comme l'illustre le diagramme suivant. De plus, dans ce pays, le système des contrats de performance est étroitement lié à la gestion stratégique, quoique les façons de faire varient d'un ministère à l'autre. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé, examiné dans l'étude de cas, a tenté de rattacher les contrats de performance individuels de chacune de ses agences aux grands plans stratégiques du Ministère.

Finlande -- Intégration des contrats de performance aux systèmes budgétaires

Liens entre le cycle budgétaire de la Finlande et le cycle des contrats de performance
(Lumijärvi & Salo, 1997, reproduit dans l'étude de cas sur la Finlande).



Comme on peut le voir dans les encadrés qui suivent, la Nouvelle-Zélande est le pays où les systèmes de gestion de la performance sont les plus étroitement liés les uns aux autres, le régime des contrats de performance constituant le noyau des systèmes de gestion et d'affectation des ressources. La Norvège va aussi dans le même sens.

En Nouvelle-Zélande

Le système des contrats de performance fait partie intégrante du système général d'affectation des ressources. Les accords relatifs au rendement des directeurs exécutifs et les accords client-fournisseur sont en lien avec deux processus décisionnels importants, à savoir celui des Domaines de résultats stratégiques (*Strategic result areas* -- SRA) et celui du budget annuel. Pour donner au cadre d'action toute la portée voulue, il faut que les objectifs stratégiques du gouvernement se reflètent dans les exigences formulées à l'égard des directeurs exécutifs, afin que ces derniers orientent leurs efforts et leurs produits vers l'atteinte de ces objectifs. Les directeurs exécutifs cherchent avec les ministres à délimiter la contribution que le Ministère peut apporter dans les domaines de résultats stratégiques du gouvernement sur une période de trois ans (par exemple, le ministère de la Justice et le secteur des Tribunaux s'intéressent de plus près aux domaines de résultats stratégiques axés sur l'entreprise et l'innovation, sur la sécurité des collectivités, etc.). Leur contribution fait partie des Domaines de résultats stratégiques (*Key result areas* -- KRA) qui figurent dans les accords relatifs à la performance des directeurs exécutifs.

En Nouvelle-Zélande, les accords client-fournisseur sont négociés à l'étape de l'établissement du budget. Des discussions parallèles se tiennent entre le ministre responsable et le directeur exécutif relativement aux produits qui seront achetés, et entre le ministre responsable et le ministre des Finances et du Trésor relativement aux décisions de dépenses budgétaires. Les accords client-fournisseur sont conclus après que les rapports ministériels sur les prévisions budgétaires et le Budget des dépenses ont été déposés devant le Parlement. A la fin de l'exercice financier, les ministères déposent leur rapport annuel, vérifié par le Bureau de la vérification. Ces trois documents constituent les documents au moyen desquels les ministères rendent compte au public et au Parlement de leur performance. Les accords de performance et les accords client-fournisseur sont compatibles avec ces documents externes.

En Norvège

La *lettre d'affectation* fait office de document-cadre, et elle est étroitement liée au processus budgétaire. Jusqu'au début des années 90, la lettre d'affectation constituait l'avis officiel d'affectation des ressources pour l'année budgétaire visée. A ce moment, le budget a commencé à être de plus en plus axé sur les performances, et la lettre d'affectation a été considérée comme un bon instrument de gestion des agences subalternes. Aujourd'hui, elle est le principal document de gestion des relations entre les ministères et les agences subalternes. Dans le cadre du processus d'établissement du budget et des objectifs de performance, environ 300 lettres d'affectation sont rédigées et remises à une multitude d'agences. La lettre informe ces dernières des attentes du Ministère et leur enjoint d'y donner suite dans les limites de leur cadre budgétaire.

L'un des principaux objectifs présidant au choix d'un document de gestion central tient à la volonté de gérer les agences de façon cohérente, en ce sens que les objectifs et les exigences établis en matière de performance prennent en compte les limites budgétaires et les autres paramètres que doit respecter l'agence. Aux termes de la réglementation financière, les documents de gestion annuels, c'est-à-dire le budget, la lettre d'affectation, le plan d'activités/plan annuel et le rapport annuel, doivent être formulés de façon à ce que leur contenu forme un tout cohérent. Ces documents doivent servir de base au dialogue sur la gestion et sous-tendre les processus internes de la gestion dans un ministère et ses agences subalternes. Cependant, il n'y a pas de lien formel entre la lettre d'affectation et le régime des contrats de performance de la haute direction. Cet aspect de la question reste à développer.

Il est possible de trop investir dans l'intégration, et d'accroître ainsi inutilement les coûts de transaction, au nom du «système parfait».

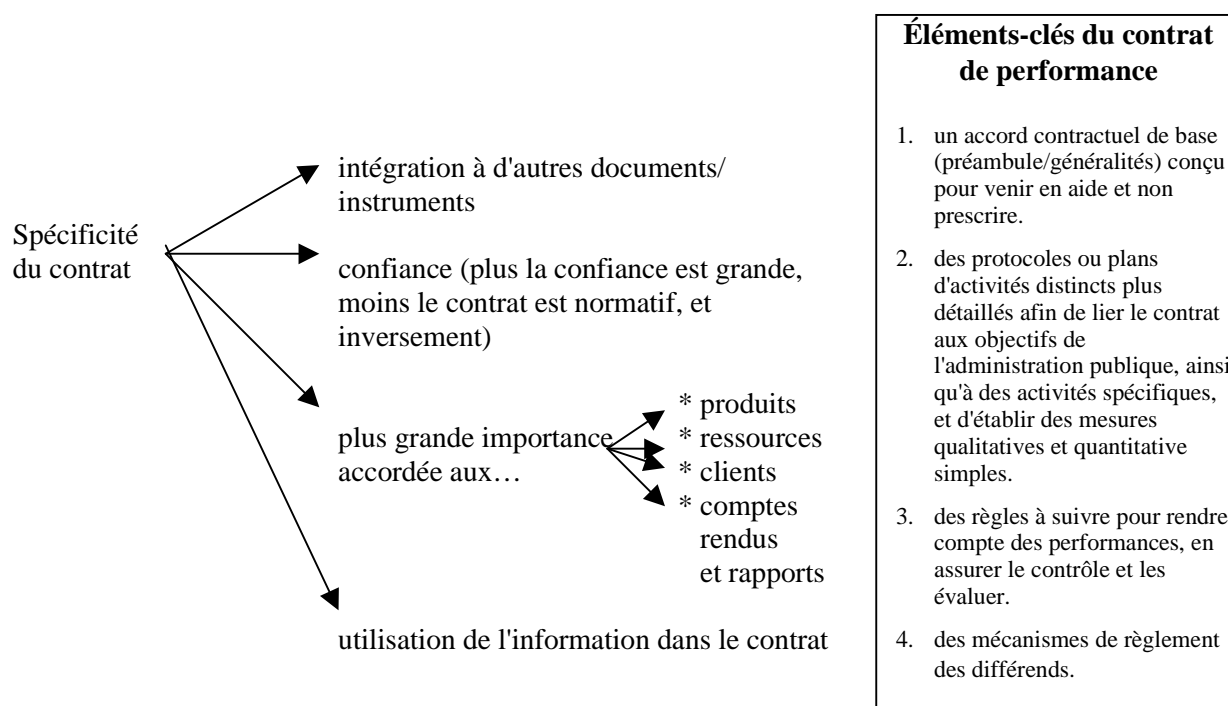
Tout en faisant valoir qu'il faut intégrer les contrats de performance dans le processus d'affectation des ressources et de gestion de la performance, les participants à la réunion d'experts de l'OCDE mettent en garde contre un trop grand investissement dans l'intégration. Une trop grande intégration risque de se traduire par un système exagérément onéreux et difficile à gérer qui pourrait retenir l'attention sur les méthodes plutôt que sur les résultats, et accroître les coûts de transaction associés aux contrats de performance.

PARTIE III. CONCEPTION ET GESTION DES CONTRATS DE PERFORMANCE

SPÉCIFICITÉ DU CONTRAT -- A QUEL POINT LES CONTRATS DE PERFORMANCE DOIVENT-ILS ÊTRE DÉTAILLÉS ?

Le principe de base à observer dans l'établissement d'un contrat devrait être de faciliter plutôt que de prescrire, de rendre compte à la fois de la situation réelle et des attentes.

Le principe de base à observer dans l'établissement d'un contrat est de faciliter plutôt que de prescrire, de rendre compte à la fois de la situation réelle et des attentes. Les précisions et les détails doivent avoir un caractère dynamique, le contrat de performance s'apparentant à un processus d'apprentissage «sur le tas». Les contrats de performance exécutoires ou même les accords quasi-contractuels d'une très grande spécificité, peuvent impliquer des coûts de revient et des risques élevés et s'avérer nuisibles aux rapports à long terme entre les parties. Le schéma ci-dessous présente les principaux éléments du contrat et les facteurs qui en déterminent le degré de spécificité.



Le degré de spécificité est appelé à varier en fonction de chaque cas ; en outre, il peut changer au fil de l'expérience acquise dans le cadre du processus contractuel. Les études de cas réalisées semblent indiquer que le degré de spécificité des contrats de performance est fonction de facteurs tels que :

- le degré d'intégration du contrat à d'autres documents ou instruments de gestion des performances et d'affectation de ressources ;
- le niveau de confiance (dans un contexte politique/gouvernemental donné) entre les parties contractantes ;
- l'utilisation à laquelle on destine l'information figurant dans le contrat.

Ces facteurs montrent bien la nécessité d'évaluer les objectifs poursuivis dans le recours aux contrats de performance à l'intérieur du cadre de la gestion des ressources et de la gestion des risques. Matheson souligne que si l'on ne tient pas compte de la spécificité dans le contexte des facteurs de risque, «les contrats imposent un fardeau collectif de conformité (puisqu'on uniformisera vraisemblablement les stipulations du contrat en fonction de l'agence la moins digne de confiance) que les ministères auront de la difficulté à supporter et qui pourrait entraîner un glissement vers la sclérose organisationnelle». (Matheson 1997, p. 177).

A défaut d'une gestion adéquate des risques, on pourrait avoir tendance à recourir au contrat de performance pour réagir à toute situation imprévue, tombant ainsi dans le piège d'une spécificité et d'une complexité de plus en plus grandes.

Le degré de spécificité des contrats de performance varie beaucoup d'un pays à un autre. Les accords-cadres qui régissent les activités des agences d'exécution au Royaume-Uni sont formulés de façon très générale, faisant simplement état des objectifs de rendement globaux, ainsi que de la répartition des rôles, des responsabilités et des pouvoirs délégués. Viennent s'y greffer d'autres outils de planification de la gestion et de rapport fournissant de plus amples détails sur les objectifs de performance, les indicateurs de performance et les méthodes d'évaluation. Mais ces détails ne figurent pas dans le contrat comme tel. Au Danemark, les contrats de performance donnent également un aperçu de la répartition des rôles et des pouvoirs délégués, quoiqu'on y trouve une description plus détaillée des objectifs de performance et de gestion à atteindre. En Nouvelle-Zélande, par contre, les conventions d'achat renferment force détails sur les produits, la quantité, le coût ainsi que les méthodes permettant de mesurer la qualité.

ÉTABLISSEMENT DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

La formulation des contrats repose d'abord et avant tout sur l'établissement d'objectifs et d'indicateurs de performance. Tous les auteurs d'études de cas s'entendent à dire que l'établissement des objectifs est la clé de voûte de l'instauration d'un régime contractuel profitable pour le pays. Nombre d'entre eux vont même jusqu'à remarquer que la piètre qualité du travail d'établissement des objectifs immédiats constitue le point faible dans l'élaboration de contrats de performance valables, qui font en sorte que les attentes sont claires et les résultats mesurables et conformes aux objectifs généraux.

La saine gestion du processus d'évaluation et de révision des objectifs présente les avantages suivants :

- une meilleure coordination et une plus grande collaboration entre les organisations en ce qui a trait aux objectifs de performance et à la façon de les mesurer ;
- une plus grande détermination à définir des objectifs appropriés et à les atteindre ;

- le renforcement du processus d'élaboration de méthodes d'évaluation et d'indicateurs ;
- l'établissement de liens entre l'information de gestion des performances et l'utilisation des ressources.

Types d'objectifs de performance

On trouve, en règle générale, quatre principaux types d'objectifs servant à mesurer les performances (OCDE, 1997). Ces types d'objectifs peuvent d'ailleurs être appliqués au contexte des contrats de performance. On peut les résumer comme il suit :

Types d'objectifs de performance :

- ✓ *priorités politiques*
- ✓ *objectifs stratégiques*
- ✓ *normes de qualité du service*
- ✓ *objectifs annuels*

- Priorités politiques, priorités axées sur les résultats à long terme (par ex. les domaines de résultats stratégiques en Nouvelle-Zélande).
- Objectifs stratégiques, résultats intermédiaires ou produits de haut niveau (domaines de résultats principaux en Nouvelle-Zélande, énoncés des buts et objectifs dans les accords-cadres au Royaume-Uni).
- Normes de qualité du service, souvent énoncées sous forme de principes ou de mesures qualitatives de la performance, souvent dans le cadre d'accords de performance de l'organisation ou encore sous forme de contrats de performance isolés comme dans le cas du programme de la Charte des citoyens au Royaume-Uni.
- Objectifs annuels, y compris les chiffres relatifs aux produits, aux processus, aux objectifs de gestion (dotation, formation, TI), aux objectifs financiers, ainsi qu'aux objectifs en matière d'efficacité et de productivité, et parfois aux objectifs en matière de service à la clientèle.

Comme on pouvait s'y attendre, les objectifs annuels et les normes de qualité du service constituent les principaux types d'objectifs qu'on retrouve dans les contrats de performance. Cependant, il existe des différences substantielles d'un pays à un autre, voire entre les organisations à l'intérieur d'un même pays, quant à la façon d'utiliser les différents types d'objectifs, quant à leur répartition (par ex. relativement au processus, à la gestion ou au produit), et quant à leur description, plus ou moins détaillée.

Le consensus qui se dégage des études de cas veut que les objectifs et les indicateurs établis nécessitent une réévaluation constante, si l'on veut s'assurer que les moyens utilisés demeurent à la fine pointe de la technologie et mettre en pratique les leçons apprises. Bien que, d'une certaine façon, les préoccupations liées à la spécificité et à l'établissement des objectifs se résorbent au fur et à mesure que le processus évolue, des mises en garde sont également formulées contre la tendance à introduire un degré de spécificité de plus en plus élevé dans le processus d'établissement des objectifs pour faire face aux problèmes de conformité, de gestion et de responsabilisation. Même si une plus grande spécificité peut parfois s'avérer souhaitable, il faudrait également y voir un signal présageant d'éventuels problèmes de gestion auxquels il faudra faire face dans le contexte des relations globales et pas nécessairement du contrat en lui-même.

Lorsque les parties contractantes cherchent à accroître le degré de spécificité, cela peut être le signe d'une détérioration générale du climat de confiance.

Au Danemark, le Bureau national de l'audit a porté une attention particulière à la qualité de l'établissement des objectifs dans son évaluation du système des contrats de performance. On a constaté que l'établissement des objectifs et des indicateurs

de performance constituait l'aspect le plus problématique du processus contractuel. La qualité, le caractère mesurable et la pertinence des objectifs variaient considérablement d'une organisation à une autre, de sorte que le Bureau national d'audit a recommandé que le ministère des Finances joue un rôle de consultation plus actif dans le processus d'établissement des objectifs.

Les études de cas ont fait ressortir certaines mises en garde et récriminations courantes à propos de l'établissement des objectifs et des indicateurs de performance. Elles sont énumérées ci-après.

Mises en garde et récriminations courantes concernant l'établissement des objectifs et des indicateurs de performance

Manque d'expertise : l'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mesures de performance appropriés en est encore au stade préliminaire dans beaucoup de pays de l'OCDE.

Objectifs commodes : tendance à concentrer les efforts sur des objectifs faciles à préciser (produits, processus et mesures qualitatives).

Mentalité de contrôleur : fixer toute une série d'objectifs sans saisir l'essence même de la relation.

Objectifs désuets : il faut atteindre un équilibre entre la stabilité et le désir de mettre à jour les objectifs.

Multiplication des objectifs : tendance à ajouter sans cesse de nouveaux objectifs et de nouveaux indicateurs. Cela peut refléter l'absence d'orientation stratégique à l'intérieur du processus contractuel, ou encore la volonté de recourir à un grand nombre d'objectifs pour compenser les ratées d'un régime d'incitation qui laisse à désirer (voir précédemment).

Surcharge d'information : absence d'outils de mesure ou de la capacité de traiter ou d'utiliser toute l'information découlant des activités de mesure des performances.

Pertinence : nécessité d'assurer un suivi adéquat de la mesure et de l'évaluation des objectifs ; dans certains cas, les organisations n'arrivent pas à utiliser les résultats pour prendre des décisions.

Contexte de gestion : des situations se présentent qu'on ne peut prévoir, l'établissement d'objectifs n'est pas en soi une garantie de performance et doit s'appuyer sur le dialogue et la gestion contractuelle continue.

Coordination horizontale : bien que les contrats puissent améliorer la coordination verticale au moment de l'établissement des objectifs, leur capacité à servir les intérêts stratégiques collectifs de l'état (coordination horizontale) pourrait être limitée. De même, le fait d'accorder aux objectifs une importance tout à fait particulière peut enlever au personnel toute motivation à contribuer aux dossiers d'intérêt collectif (mesures incitatives/spécificité).

**France – Le contrat de performance comme moyen
d'améliorer l'établissement des objectifs**

En France, l'étude de cas de la Direction générale des impôts indique de quelle façon on s'est servi du contrat de performance comme moyen d'améliorer l'établissement des objectifs et la mesure de ces objectifs. On a constaté que le processus contractuel était utile pour :

- 1) constituer un cadre permettant à chaque région de concevoir une stratégie suffisamment souple pour accommoder les besoins locaux, tout en demeurant compatible avec les priorités stratégiques centrales.
- 2) constituer un moyen d'exercer une pression en vue d'amener une amélioration des performances. En 1992, un groupe de travail constitué de représentants de bureaux de mission centraux et de bureaux régionaux a élaboré un ensemble d'indicateurs expérimentaux qu'on a appliqués à toutes les sous-organisations. Après qu'on eut mené des consultations et procédé à des révisions, ces indicateurs ont été reconnus comme valables et appliqués à chaque accord à l'échelle des services.

Spécificité : Que renferme le contrat ?

Un *exposé des objectifs* à court terme, à moyen terme et à long terme.

Des *indicateurs de productivité* (14) qui permettent de mesurer la productivité des services en fonction de tâches définies et de la population (personnes, entreprises, etc.) desservie. Ces indicateurs de productivité sont à la fois qualitatifs (prenant en compte l'environnement et les facteurs contextuels) et quantitatifs.

Des *indicateurs de qualité* (16), y compris des facteurs tels que la moyenne des arriérés, les taux d'erreur, les délais de traitement.

Des *indicateurs d'efficience* (10), y compris des ratios de productivité établis en fonction des niveaux d'effectif et de la charge de travail.

Un *classement comparatif des performances*, en vertu duquel on attribue une valeur, une pondération et un classement aux performances, qui est ensuite communiqué à la grandeur de l'organisation, afin d'évaluer la performance (et mesurer les progrès réalisés) de chaque secteur d'activité.

Une *évaluation de la performance*, faisant état de la nécessité de rendre compte régulièrement de sa performance, ainsi qu'un processus permettant d'évaluer les mesures qui ont été prises en vue d'obtenir les améliorations prévues – et non pas simplement de déterminer si ces objectifs ont été atteints.

Des *rencontres régulières portant sur la performance*, c'est-à-dire des rencontres d'une demi-journée auxquelles assistent les gestionnaires locaux et les représentants du bureau central et qui servent à les motiver (reconnaissance de la réussite et occasion de montrer à tous les initiatives heureuses en matière d'application de stratégies permettant d'atteindre les objectifs fixés) ainsi qu'à les responsabiliser.

Une *revue du plan d'action*, qui sert à alimenter les discussions dans le cadre du renouvellement semestriel des contrats des directeurs de division. L'évaluation de la performance exigée en vertu du contrat est l'un des aspects du renouvellement du contrat.

Le contrat de performance facilite-t-il vraiment l'établissement des objectifs ?

L'un des avantages constaté dans le recours au contrat de performance comme cadre d'établissement d'objectifs réside dans le fait qu'il permet au ministère en cause de faire connaître clairement sa stratégie à l'ensemble de ses unités opérationnelles et qu'il établit un lien non équivoque entre les ressources et les objectifs de performance. Les objectifs sont établis en fonction de résultats à court terme, mais ils font également ressortir l'importance de la planification axée sur les résultats à long terme et l'amélioration des performances. Cela contribue à la pertinence et à l'utilité de l'information sur la performance. A ce propos, l'une des principales réussites réside dans le dialogue de plus en plus structuré sur les objectifs de performance qui s'est établi entre l'administration centrale et les différentes directions des impôts, dialogue qui s'étend maintenant aux directeurs et à leurs sous-unités.

Danemark

Dans l'étude de cas menée au Danemark, le contrat de performance permet de définir clairement les objectifs immédiats et autres afin d'accroître le contrôle exercé par les ministres sur les politiques, tout en laissant aux agences la latitude nécessaire pour mieux gérer. Les objectifs liés au processus et aux produits comportent un degré relativement élevé de spécificité et s'accompagnent d'objectifs qualitatifs en matière de relations entre la gestion et les employés. Entre autres exemples d'objectifs de performance, mentionnons les suivants :

Bibliothèque universitaire d'état (ministère des Affaires culturelles), 1993-1996 : Le contrat indique que l'objectif global consiste à élargir la position de la bibliothèque en tant que diffuseur central d'information, en ayant principalement recours au développement organisationnel et à l'informatique. Quant aux objectifs immédiats, ils consistent notamment à :

- améliorer le rendement en augmentant de 10 pour cent le nombre de prêts ;
- accroître les recettes de 2,5 pour cent par année ;
- reconverter le fichier manuel (1 million d'entrées) ;
- formuler une politique sur l'élagage et augmenter de 95 000 le nombre de documents éliminés ;
- instaurer un plan de contrôle de la qualité des services faisant appel à la participation de différents groupes d'utilisateurs ;
- mener en 1994 et en 1996 des enquêtes auprès des usagers, comparables à l'enquête de 1988 ;
- poursuivre le développement organisationnel par l'évaluation de la gestion, en faisant appel à la participation d'experts-conseils de l'extérieur.

Tribunal des appels de l'impôt (ministère de l'Impôt), 1993-1996 : Le tribunal entend les appels interjetés par les autorités fiscales locales en ce qui a trait aux cotisations d'impôt et aux évaluations foncières. Voici en quoi consistent les conditions spéciales et les objectifs établis :

- faire passer le délais moyen d'audition d'une affaire de 14 mois en 1992 à 9 mois en 1995 ;
- régler toutes les plaintes relatives à la 19^e évaluation foncière générale pour la fin de 1996 ;
- accroître la productivité de 20 pour cent d'ici à la fin de 1996 ;
- mécanisme budgétaire à long terme à venir ;
- effectifs supplémentaires à venir ;
- instaurer un régime de rémunération fondé sur les performances.

DURÉE

SUR QUELLE PÉRIODE LES CONTRATS DE PERFORMANCE DEVRAIENT-ILS S'ÉTENDRE ?

Il n'y a pas, à proprement parler, de période idéale quant à l'application d'un contrat de performance. La durée des contrats est liée aux cycles annuels de planification et d'affectation des ressources. Si l'on s'en tient aux études de cas, on pourrait conclure que les accords-cadres s'étendent généralement sur une période de plusieurs années, tandis que les accords de performance de l'organisation sont plutôt établis en fonction d'une période d'un an. La durée du contrat ne devrait être fixée qu'après avoir soupesé les risques, les coûts et les avantages correspondant à différentes périodes d'application.

Durée du contrat : facteurs à prendre en considération

- cycles d'établissement du budget/de planification/d'affectation des ressources ;
- coûts d'opération inhérents à la négociation, à la renégociation et à la surveillance de la conformité ;
- dynamique liée aux activités, p. ex. profil de risque des parties contractantes ;
- expérience acquise à l'intérieur du régime de contrat de performance ;
- nombre de sources de financement.

Les autres facteurs à envisager au moment de fixer la durée d'un contrat pourraient être, par exemple, l'importance du facteur temps eu égard aux objectifs de performance (objectifs à moyen terme ou objectifs immédiats plus spécifiques), le rythme des changements qui peuvent survenir dans le contexte des politiques ou de la prestation des services, la sensibilité politique des programmes administrés en vertu du contrat, et le nombre d'années d'existence de l'agence avec laquelle a été conclu le contrat (s'il s'agit d'une agence relativement nouvelle, qui n'est pas encore

La période d'application des contrats dépend en général des éléments suivants :

- ✓ cycles d'affectation des ressources ;
- ✓ risque encouru par chacune des parties ;
- ✓ évaluation des coûts et des avantages liés à la renégociation des contrats.

bien établie, il est probable qu'il faudra procéder à de fréquentes réévaluations du contrat).

Les études de cas réalisées donnent à penser que la période d'application du contrat à fixer est fonction des éléments suivants :

- les cycles d'affectation des ressources ;
- les risques assumés de part et d'autre en vertu du contrat ;
- le rapport coûts-avantages lié au processus de renégociation. Les coûts inhérents à la renégociation doivent être comparés aux avantages associés au fait que l'organisation est moins susceptible d'aller à l'encontre de ses obligations ou encore de ne pas les remplir adéquatement.

En ce qui a trait à l'aspect de risque, il importe également de bien comprendre en quoi consistent les éléments suivants :

- les risques que prennent les ministères ou les organismes en déléguant la fonction de prestation des services ;
- les risques que prennent les agences sur le plan financier et sur le plan de la gestion (par exemple, les organismes de soins de santé) ;
- les risques encourus par d'autres parties dans le cadre de la relation de confiance (par ex., quand les fournisseurs ne peuvent compter que sur un seul bailleur de fonds).

MISE EN PLACE DES MESURES D'ENCOURAGEMENT :

QUELLES SONT LES MESURES D'ENCOURAGEMENT QUE L'ON PEUT ADOPTER DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE PERFORMANCE ?

L'une des principales différences entre le contrat de performance et d'autres régimes contractuels, tels que la sous-traitance, réside dans le fait que les stimulants directs du marché ne s'appliquent peut-être pas et que les mesures d'encouragement ou les sanctions à adopter sont moins évidentes. Il y a trois principales raisons qui justifient le recours à de telles mesures dans les contrats de performance :

- la difficulté de lier l'effort des individus (par ex., les directeurs exécutifs) aux résultats réels ;
- le fait que les sanctions qui pourraient s'appliquer dans un contexte de marché peuvent s'avérer difficiles voire impossibles à appliquer dans le secteur public (par ex. la nécessité pour les parties contractantes de poursuivre leurs activités sur une longue période rend tout à fait inutile la menace de recourir à un nouveau fournisseur de services en cas d'inexécution des obligations du contrat) ;
- les stimulants auxquels on pourrait avoir recours dans un contexte s'apparentant davantage au marché peuvent également s'avérer difficiles à appliquer au sein de nombreux organismes publics. Par exemple, les récompenses de nature financière ou matérielle, telles que les primes ou les avantages indirects accordés parfois dans le secteur privé à l'égard de performances satisfaisantes ou exceptionnelles, peuvent être difficiles à appliquer dans le secteur public en

Les stimulants peuvent venir du pouvoir des hommes politiques et des cadres supérieurs, de l'arrimage de la performance organisationnelle et de la performance individuelle, de même que de l'instauration d'un climat d'émulation.

raison des restrictions touchant l'utilisation des deniers publics. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les employés de l'état, même aux échelons supérieurs, n'ont pas la possibilité de négocier leur salaire ou leur régime de rémunération d'une façon qui pourrait associer plus étroitement la rémunération et les résultats attendus du contrat de performance.

Généralement, plus le contrat s'appuie sur de puissants mécanismes de gratification ou de sanction de la performance, plus les stipulations qu'il renferme doivent être complètes et détaillées.

Les sanctions prévues au contrat devraient s'accompagner de stratégies visant à trouver une solution aux piètres performances.

Un examen comparatif des études de cas montre que les mesures d'encouragement et les sanctions peuvent venir de sources internes, notamment :

- le pouvoir des hommes politiques et des cadres supérieurs de procéder à un remaniement de l'organisation ou de congédier un directeur exécutif dont les performances sont constamment en-deçà des résultats escomptés ;
- le maintien d'un lien direct entre la performance individuelle et la performance de l'organisation, par exemple, l'importance accordée aux intérêts communs, à la réputation et au facteur d'identification (bon nombre des facteurs qui déterminent la performance de l'organisation découlent des qualités de chef et du désir des individus de réussir et d'avancer dans la carrière) ;
- l'instauration d'un climat d'émulation.

Les participants à la rencontre des spécialistes de l'OCDE sur les contrats de performance ont souligné à quel point il importe d'être conscient des conséquences néfastes et non désirées de différents mécanismes d'encouragement et du risque qu'ils n'altèrent le comportement. Par exemple, plus le contrat s'appuie sur de puissants mécanismes de gratification ou de sanction de la performance, plus les stipulations qu'il renferme doivent être complètes et détaillées, si l'on veut que le débat porte sur les éléments de la performance plutôt que sur l'interprétation (ou la contestation) des éléments justifiant l'octroi de gratifications ou l'application de sanctions.

Lorsque des sanctions sont prévues dans le contrat de performance, il importe qu'elles s'accompagnent de mécanismes permettant d'examiner et d'élaborer des stratégies en vue de corriger les piètres performances. Voilà un autre aspect d'importance cruciale où la formule du contrat de performance tend à s'écarter de l'approche qui caractérise les contrats plus légalistes ou s'apparentant davantage à la sous-traitance. Dans bon nombre de cas ayant fait l'objet d'étude, il n'était pas fait explicitement mention de récompenses ou de sanctions dans le contrat ou dans le système de gestion des performances.

Voici quelques extraits d'études de cas faisant état du recours aux sanctions et aux récompenses.

En Norvège

La lettre d'attribution comme telle ne comporte pratiquement aucune mention de mesures d'encouragement ou de sanctions. Normalement, les agences ne reçoivent pas de récompense de la part du ministère quand elles satisfont aux exigences de performance et à l'obligation de rendre des comptes ou qu'elles les dépassent. Bien que les ministères eux-mêmes aient rarement recours aux sanctions à caractère punitif, un changement dans le sens d'une gestion plus étroite et plus détaillée de la part du ministère peut être interprété comme équivalant à une sanction. Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, un ministère peut placer une agence qui lui est subordonnée sous «surveillance» (c'est-à-dire que le ministère prend en charge la gestion). Par ailleurs, les agences qui font état d'un degré *élevé* d'atteinte des objectifs peuvent voir leur budget réduit proportionnellement à la hausse de productivité et considérer cette mesure comme une sanction.

Espagne – Chemins de fer de l'état

En Espagne, les Chemins de fer de l'état tiennent les gestionnaires responsables de l'atteinte des objectifs fixés dans les contrats de performance à partir du niveau de ressources et des subventions versées par l'état. Toutefois, dans les contrats entre paliers de l'administration, il peut être plus difficile d'exiger des comptes de la part des cadres, et effectivement, la répartition des responsabilités peut s'avérer plus ambiguë, de sorte qu'il devient difficile de recourir à des mécanismes d'encouragement individuels à l'égard des cadres et des gestionnaires.

Australie – Cadre d'évaluation en trois étapes des piètres performances

L'étude de cas australienne sur l'entente de partenariat entre Centrelink (organisme de liaison centrale) et le ministère de la Sécurité sociale décrit le cadre d'évaluation en trois étapes des piètres performances utilisé dans la gestion de l'entente.

- La première intervention à la suite de piètres performances amène les deux parties à analyser ensemble les raisons de l'échec.
- La seconde intervention consiste non pas à attribuer un blâme mais à se demander pourquoi les performances sont médiocres, sans conclure automatiquement qu'il y a faute de la part du fournisseur ou d'une personne en particulier. La faille peut se trouver dans la politique établie ou la conception du produit, ou encore dans la difficulté de mettre en application une disposition de la loi.

- La troisième étape consiste à imposer une sanction qui se veut une incitation au changement et à l'amélioration, *et non une punition*. Cela ne se traduit pas toujours par une diminution des fonds accordés à l'organisme fournisseur. On peut, par exemple, exiger du fournisseur ou de l'acheteur qu'il consacre des ressources à l'acquisition d'un certain potentiel lui permettant d'améliorer ses performances. Des sanctions collectives à caractère punitif peuvent être envisagées certes, mais seulement comme dernier recours, une fois que les sanctions à caractère incitatif se sont avérées inutiles sans raison valable.

Si les deux organisations sont au même diapason quant à l'importance qu'elles accordent au partenariat stratégique, on peut s'attendre à ce qu'il ne soit pas nécessaire d'imposer des sanctions à caractère punitif. Cela ne veut pas dire que le personnel ou les équipes dont les performances laissent constamment à désirer ne se verront pas imposer de sanctions à caractère punitif sous forme d'exigences liées à l'amélioration de leurs performances, mais de telles stratégies de gestion interviennent en dehors du cadre de l'entente de partenariat.

En Nouvelle-Zélande

Les mécanismes d'encouragement individuels à l'égard des cadres et des gestionnaires seront bien intégrés dans le système de gestion des performances. L'étude de cas montre comment chaque accord de performance et chaque contrat d'emploi cherchent à lier sans équivoque l'effort individuel et l'effort d'équipe aux buts poursuivis par l'organisation, de même que la réussite individuelle aux gratifications que représente le renouvellement du contrat, les primes à la performance et les perspectives de promotion. Dans le cas des directeurs exécutifs, l'évaluation des performances se fonde sur l'information obtenue des agences de gestion centrales, du ministre responsable ainsi que d'autres personnes pouvant fournir des références, de sorte qu'il est possible d'avoir une vue d'ensemble et de mettre à contribution les facteurs liés à la réputation pour encourager la performance. De plus, comme la Commission à la Fonction publique se sert de l'information tirée des évaluations des directeurs exécutifs pour déterminer la place qu'occupe chaque ministère par rapport aux autres en ce qui a trait à certaines compétences, les ministères disposent d'une information comparative de plus en plus étayée qui peut également servir de stimulant en vue de l'amélioration des performances. Les primes de productivité constituent également une mesure d'encouragement. Quant aux sanctions, elles vont du non-renouvellement des contrats des directeurs exécutifs dont la performance n'est pas à la hauteur des attentes au licenciement dans les cas extrêmes.

La première tentative de négocier un contrat demandera un investissement considérable en temps, une longue préparation, ainsi que la bonne volonté et la collaboration de toutes les parties.

Le processus de négociation est souvent plus important que le contrat dans la promotion d'une gestion stratégique axée sur les résultats.

En réalité, il importe peu de savoir qui amorce le processus et qui rédige le contrat, si ce contrat s'inscrit à l'intérieur d'une relation de gestion continue et d'un cadre clair.

COMMENT (ET ENTRE QUI) LES CONTRATS DE PERFORMANCE SE NÉGOCIENT-ILS ?

Les questions liées à la capacité de négocier et de signer des contrats, du point de vue de la procédure à suivre et des personnes qui sont habilitées à le faire, ont occupé une place prépondérante dans les études de cas et dans les discussions tenues à l'occasion de la rencontre des experts de l'OCDE. Le recours ponctuel aux contrats de performance dans nombre de pays de l'OCDE montre à quel point les intéressés de part et d'autre manquaient d'expérience dans la négociation de contrats.

Les déséquilibres sur le plan de l'information, et surtout le manque d'information en ce qui a trait au «commettant» de l'établissement des objectifs et des indicateurs de performance dans le cas des services, peuvent affecter la qualité du contrat ou contraindre les parties à effectuer à la longue d'importantes modifications dans les modalités du contrat. Dans les études de cas utilisées comme exemples, on a parfois constaté, au début, des lacunes sur le plan de la définition des objectifs ainsi que des règles à suivre et de la formulation ; le temps et l'expérience aidant, les contrats de performance ont gagné en clarté. La majorité des auteurs de ces études ont remarqué que la première tentative de négocier un contrat de rendement nécessitait un investissement considérable en temps et en ressources, une longue planification stratégique, certains essais et, ce qui est peut-être l'élément le plus important, de la bonne volonté et un esprit de collaboration chez toutes les parties contractantes.

Pour voir comment se négocient les contrats de performance, il importe de prendre d'abord un certain recul et de considérer le processus comme s'il s'agissait d'un exercice d'apprentissage et de planification stratégique. En tant qu'outils de gestion, les études de cas semblent indiquer que le processus consistant à déterminer la teneur du contrat est une démarche de planification et de mise en commun de l'information extrêmement utile. Souvent, le processus de négociation d'un contrat de performance s'avère plus important que le contrat lui-même pour la promotion d'une gestion stratégique axée sur les résultats.

Dans la plupart des études de cas, c'est le «commettant» qui ébauchait et fournissait la première version du contrat de performance, à l'aube d'un nouveau régime contractuel. Cette première version visait à définir clairement les principes régissant la relation contractuelle, les objectifs poursuivis et les responsabilités générales. Par la suite, des «agents» s'occupaient d'enclencher le processus et de présenter des projets de contrat. La transition dans la responsabilité de rédiger le projet de contrat semble survenir une fois que le cadre général de l'entente est suffisamment défini.

Quand le processus contractuel est engagé, les agents sont bien placés pour amorcer les discussions, puisque ce sont souvent eux qui possèdent le plus d'information sur les besoins et les résultats relatifs aux programmes. Souvent, ils disposent également de ressources plus importantes. Aussi, il importe peu de savoir qui amorce le processus et qui rédige le contrat, si ce contrat s'inscrit dans le cadre d'une relation de gestion continue et à l'intérieur de lignes de conduite et de principes clairs.

Voici des extraits d'études de cas qui traitent des processus de négociation et de rédaction de contrats.

Danemark -- Conseil national des accidents du travail

Le contrat est officiellement conclu entre le ministère des Affaires sociales et le directeur général du Conseil. Les conditions du contrat comme telles font l'objet de négociations entre les fonctionnaires du Conseil et ceux du ministère. Le Conseil présente la première ébauche du contrat, qui constitue le point de départ des négociations avec le Ministère.

Une équipe de gestion interne composée de travailleurs provenant des différents secteurs du Conseil et de représentants du Ministère commence par élaborer des objectifs de performance et des objectifs de gestion, qui font ensuite l'objet de négociations avec le ministère. Une équipe réduite suit de près les progrès réalisés par rapport au contrat au cours de l'année, en se fondant sur les rapports présentés par chacune des divisions. Le processus contractuel est lié à d'autres processus de gestion des performances tels que la planification stratégique, la gestion de la qualité des services et l'étalonnage.

En Finlande ...

Les contrats de performance sont liés au processus budgétaire et c'est le ministère des Finances qui entame les négociations. Au début du processus budgétaire, le ministère des Finances formule des lignes de conduite succinctes en ce qui a trait au processus (calendrier, configuration des contrats et information relative aux parties signataires) ainsi qu'au contenu (objectifs stratégiques pour les trois prochaines années, objectifs de performance annuels, niveaux de ressource et surveillance des contrats).

Des unités et des domaines de performance sont établis au cours des négociations entourant le budget, et l'on fixe des objectifs de performance dans le contrat final. Habituellement, ces objectifs comportent à la fois des mesures quantitatives et des mesures qualitatives, et l'on s'assure que le contrôle, le suivi et l'évaluation des résultats soient effectués sous une forme acceptable à la fois pour le ministère et pour l'organisme en cause.

En principe, les contrats sont signés par les fonctionnaires les plus élevés dans la hiérarchie et par le ministre. Toutefois, cet élément n'est pas précisé dans le décret budgétaire et, dans les faits, les pratiques varient d'un ministère à un autre. Même quand c'est lui qui signe le contrat, le ministre se tient souvent à l'écart des négociations comme telles. La promotion d'un rôle plus actif du ministre dans la gestion des résultats a d'ailleurs été l'une des questions centrales dans l'élaboration du système. Le Service d'audit de l'État s'est penché sur cette question au cours des dernières années.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Les études de cas font ressortir la nécessité d'inclure dans le contrat ou encore dans le cadre général régissant l'entente contractuelle, des mécanismes explicites de règlement des différends. La nature relationnelle des contrats de performance fait que l'on doit veiller particulièrement à ce que les rapports entre les parties contractantes soient toujours caractérisés par un esprit de collaboration plutôt que par l'affrontement, notamment lorsqu'il s'agit de régler des problèmes ou des différends en ce qui concerne la gestion ou l'interprétation du contrat.

La nature relationnelle des contrats de performance fait que l'on doit veiller particulièrement à ce que les rapports entre les parties contractantes soient toujours caractérisés par un esprit de collaboration plutôt que par l'affrontement.

Le fait de recourir à l'affrontement pour régler un différend constitue généralement une indication claire que les rapports entre les parties contractantes se sont détériorés au point où celles-ci devraient y mettre fin ou les revoir sérieusement. L'étude de cas australienne jette un éclairage particulier sur la question du règlement des différends ; les auteurs sont d'avis que lorsque des problèmes surviennent effectivement dans l'exécution ou la gestion du contrat, il devrait être relativement simple de trouver une solution.

Il importe, cependant, de bien évaluer les limites des mécanismes de règlement des différends dans la résolution des problèmes liés au processus contractuel. Des problèmes fondamentaux ou récurrents dans l'interprétation du contrat ou dans l'évaluation des performances par rapport aux objectifs établis dans le contrat peuvent être un signe témoignant de l'existence d'autres problèmes dans le processus contractuel. L'expérience qu'ont connue différents pays nous enseigne qu'il y a des limites à la capacité des pouvoirs publics à régler les conflits entre les parties contractantes par des actions en justice

DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGIE

De façon générale, les études de cas n'insistent guère sur les dispositions relatives à la régie, de sorte qu'il faudra mener d'autres travaux pour mieux comprendre quels sont les coûts et les avantages se rapportant à différents types de dispositions. Plusieurs études de cas mentionnent qu'on a eu recours à des conseils de gestion ad hoc (par ex. dans certaines agences au Danemark) pour gérer le contrat au cours de l'année. Dans le cas des ententes de partenariat, comme en Australie et au Canada, on a eu recours à des conseils de gestion pour concevoir et établir l'accord de partenariat et pour gérer le contrat. Ce n'est que dans l'étude de cas australienne que les dispositions relatives à la régie sont présentées comme un facteur déterminant dans l'établissement, l'organisation et la mise en œuvre de l'entente de partenariat.

D'aucuns craignent que les structures de régie formalisées aient pour effet non désiré de diluer la responsabilité individuelle à l'égard de la gestion des rapports.

Les structures de régie formalisées qui se situent en dehors du cadre de la gestion courante de l'organisation peuvent avoir pour effet non désiré de diluer la responsabilité individuelle à l'égard de la gestion des rapports. Toutefois, les conseils d'administration distincts peuvent jouer un rôle important si l'une ou l'autre des conditions suivantes existe :

- la mise en œuvre de nouvelles formes de prestation de services présente un risque important ;
- il faut prendre un recul dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions opérationnelle ;
- on cherche à établir un écart entre un ministère et une organisation liée par contrat (comme c'est le cas dans l'exemple de Centrelink en Australie).

Dans le même ordre d'idée, le personnel ou les conseils d'administration ad hoc s'avèrent utiles lorsqu'on veut utiliser le contrat de performance pour amener les gestionnaires et le personnel à participer au processus de planification et de prise de décision de l'organisation.

ÉVALUATION

L'évaluation peut prendre plusieurs formes :

- ✓ *dialogue constant ;*
- ✓ *rapport annuel ;*
- ✓ *examens périodiques par le « commettant » ou l'« agent » ;*
- ✓ *examens indépendants.*

MESURE DE LA RÉUSSITE – QUI ÉVALUE LES RÉSULTATS ? COMMENT COMMUNIQUER L'INFORMATION RELATIVE AUX PERFORMANCES ?

L'un des éléments clés du cadre contractuel réside dans le fait de voir si les intéressés respectent les conditions du contrat, et ce, tout au long de la période à laquelle s'applique le contrat et à la fin de cette période. Bien que le fait de rendre compte des performances soit une caractéristique commune à l'ensemble des contrats de performance, la qualité des rapports et des évaluations, ainsi que l'utilisation de l'information, varient considérablement d'un pays à un autre.

L'évaluation peut prendre plusieurs formes, dont les suivantes :

- un dialogue permanent entre les parties en ce qui concerne les performances par rapport aux objectifs ;
- un compte rendu annuel des résultats dans le cadre d'une évaluation générale des programmes ou des services ;
- un examen périodique par le commettant ;
- une vérification indépendante (par ex. bureaux d'audit, commissions parlementaires, universitaires) pour le compte de clients de l'extérieur.

Le dialogue permanent entre les parties contractantes est un élément clé de la saine gestion des contrats.

Le dialogue permanent et fructueux entre les parties contractantes, en ce qui a trait aux performances, est un élément clé de la gestion des contrats. Dans le cadre des activités courantes, le fait de suivre de près les performances et d'en rendre compte permet d'éviter les surprises à la fin de la période visée par le contrat ainsi que d'analyser et de modifier au besoin les priorités et les objectifs.

Toutes les études de cas passées en revue renfermaient des dispositions prévoyant la présentation de rapports et l'évaluation régulière des progrès réalisés tout au long de la période visée par le contrat. Dans la plupart des cas, les ententes contractuelles ou le cadre global de gestion des performances renfermaient également des dispositions prévoyant la production de rapports financiers et de rapports de performance annuels par chacun des ministères et chacune des agences. Dans une plus large perspective, le Danemark et la Suède ont mené des évaluations

ciblées de l'éventail des activités de leur administration sous le régime des contrats de performance, et la Nouvelle-Zélande a commandé une vaste évaluation de ses réformes dans le secteur public, de même qu'un examen du régime des contrats.

D'une façon générale, on peut dire que dans la plupart des pays l'information relative aux performances n'a pas une incidence directe sur l'affectation des ressources (OCDE, 1997). Cependant, les études de cas semblent indiquer que l'information relative aux performances, aux coûts et à la productivité qui découlent des contrats de performance est un outil de gestion utile quand vient le temps de combler l'écart entre les ressources disponibles et l'atteinte des buts et des objectifs prioritaires. En outre, la gestion des ressources dans l'optique des résultats à atteindre représente, de façon générale, un aspect important de la performance ayant fait l'objet d'une entente.

Voici des extraits d'études de cas expliquant comment on évalue, utilise et communique l'information relative aux performances dans le cadre du contrat de performance :

Au Canada
<p>Dans le cadre de l'entente sur les partenariats du marché du travail examinée dans l'étude de cas, on a mis sur pied un comité d'évaluation mixte ayant le mandat suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer un cadre d'évaluation ; • mettre en œuvre un plan d'évaluation ; • approuver les contrats et rapports d'évaluation par des tiers ; • approuver la conception et le déroulement des projets de recherche et d'aide à l'innovation. <p>On aura recours à un processus d'évaluation en deux phases, la première (évaluation formative) devant survenir vers la fin de la première année de l'entente et la seconde (évaluation analytique) dans la deuxième moitié de la troisième année. D'autres évaluations seront menées à intervalle de trois à cinq ans, aussi longtemps que l'entente relative au marché du travail sera en vigueur.</p>

Au Danemark
<p>D'après l'étude de cas portant sur le Conseil national des accidents du travail au Danemark, l'information nouvelle et plus ciblée qu'a engendrée le processus de gestion des contrats de performance a contribué à améliorer la communication et la mise en commun de l'information entre le Conseil et le ministère. Le contrat prévoit la production de rapports d'étape (voir ci-dessous) de même qu'une enquête auprès des usagers et des intéressés, qui doit être effectuée tous les deux ans (par des experts-conseils indépendants).</p>

Au cours de la période allant de 1993 à 1996, le Conseil a présenté des rapports trimestriels à son ministère d'attache, de même qu'un compte rendu de ses initiatives et de sa situation courante par rapport à des objectifs spécifiques. Ces rapports ont fait l'objet de discussions lors des rencontres de gestion auxquelles assistaient tous les directeurs du ministère des Affaires sociales, de même que le secrétaire permanent. Depuis 1996, le Conseil présente des «comptes de société» regroupant les rapports de performance et les rapports financiers, un rapport détaillé sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs ainsi que les comptes financiers «normaux». Le rapport est remis au ministère et aux auditeurs publics. L'établissement des rapports se résume aujourd'hui aux comptes de société et à un rapport sommaire de mi-année.

PARTIE IV. CONCLUSION

Un bon contrat est un contrat qui établit un équilibre solide et durable entre le degré de précision requis et le degré de confiance qui va de pair avec les risques de non-performance, sans pour autant occasionner des coûts de transaction inutiles ni réduire la capacité ou la volonté de l'agence de contribuer de façon anonyme et créative à l'entreprise envisagée. Il faut qu'un contrat présente des lacunes très graves pour être moins efficace qu'une réglementation centralisée, mais il reste que l'établissement d'un bon régime contractuel n'est pas chose facile. (Matheson, 1997, p. 176).

Bien que l'on puisse établir une définition commune des contrats de performance, l'utilisation qui est faite des accords quasi-contractuels et les formes qu'ils revêtent varient considérablement.

Les contrats de performance sont un instrument de gestion des performances dans les pays de l'OCDE, où ils aident les dirigeants du secteur public et les responsables de l'élaboration des politiques à définir les responsabilités et les attentes des parties contractantes dans la poursuite d'objectifs conjoints. Bien que l'on puisse établir une définition commune de ce qui a pris le nom quelque peu trompeur de contrat de performance (ou encore contrat d'objectifs ou contrat de rendement), il n'y a pas de façon unique ou uniforme de conclure ce genre d'accord. L'utilisation qui est faite des accords quasi-contractuels et les formes qu'ils revêtent varient considérablement, et leur application prend souvent un caractère ponctuel.

A la lumière de ce qui se fait dans les administrations nationales des pays de l'OCDE, les accords quasi-contractuels prenant la forme de contrats de performance peuvent être adaptés à divers contextes administratifs, juridiques et institutionnels. Dans la plupart des cas, il s'agit d'outils administratifs, d'instruments de gestion ou de stratégies de prestation des services n'ayant pas de statut juridique officiel. Indépendamment de l'institution et du régime juridique visé, les études de cas laissent croire que les contrats de performance sont un instrument de gestion précieux qui favorise le dialogue et clarifie les rôles, les objectifs et les attentes, de même qu'un instrument de réglementation permettant de diriger et de surveiller les comportements.

Malgré les difficultés que posent la conception et la mise en œuvre des contrats de performance, ceux-ci sont un instrument efficace de gestion des relations dans un environnement où la gestion est déconcentrée.

L'adoption d'un modèle contractuel rigide et légaliste risque d'entraîner des coûts de transaction élevés si la nouvelle bureaucratie interne chargée de gérer et d'interpréter le détail des contrats commence à perdre de vue l'esprit de partenariat et la vision d'ensemble qui doivent guider la réalisation des produits et des résultats visés. Souvent, c'est l'aspect relationnel des contrats de performance (confiance, dialogue, clarté des objectifs et des attentes, cadres d'examen et d'amélioration de la performance établis d'un commun accord) plutôt que ses aspects juridiques ou administratifs qui favorisent l'instauration du climat propice à l'atteinte des objectifs visés par cet instrument. Dans son article, Petrie va encore plus loin, estimant qu'un contrat juridiquement contraignant ou même un accord quasi-contractuel très spécifique peut produire l'effet contraire à l'effet recherché, et miner la relation à long terme entre les parties.

Les conclusions dégagées des études de cas donnent à penser que malgré les difficultés que posent la conception et la mise en œuvre des contrats de performance, ceux-ci sont un moyen efficace de gérer les relations dans un environnement où la gestion est déconcentrée. Presque toutes les études de cas font

état d'avantages pour l'organisation, par exemple :

- amélioration de la coopération, de la coordination et du dialogue entre les partenaires, par exemple un ministère et ses agences subalternes ;
- plus grande détermination à atteindre les objectifs stratégiques d'ensemble fixés par le Ministère ou s'appliquant à l'ensemble du secteur public ;
- lien plus étroit entre la performance de l'organisation et le processus budgétaire.

Les contrats de performance peuvent répondre à diverses priorités de la gestion dans le secteur public.

Parmi les principaux objectifs qui font recourir aux contrats de performance, il faut mentionner le souci d'une plus grande efficacité, la recherche d'économies et la volonté d'adaptation. Dans ce contexte, les études de cas montrent que les contrats de performance peuvent favoriser ou mettre en relief certaines priorités de gestion dans le secteur public, par exemple :

- attention plus grande accordée aux résultats et aux produits qu'aux méthodes ;
- transparence accrue dans la conduite des affaires publiques ;
- distinction des fonctions de client et de fournisseur, par exemple au moyen de la création d'organisations axées sur la performance ;
- renouveau de l'importance accordée à la gestion des performances dans le but de favoriser l'optimisation des ressources, les gains d'efficacité et l'atteinte des résultats visés ;
- gestion des risques plutôt que gestion fondée sur des règles ;
- insistance sur l'établissement de rapports en matière de performance (à l'intention du gouvernement et du public) et sur l'obligation de rendre compte des résultats ;
- meilleur accès aux données sur les performances, de façon à renforcer la capacité du gouvernement d'élaborer des politiques et d'offrir des services.

Les lacunes relevées ont trait aux objectifs de performance, à l'évaluation et aux incitatifs.

Différents aspects des contrats de performance doivent faire l'objet de travaux plus poussés. La détermination et la mesure des objectifs de performance, la mesure et l'évaluation des résultats, de même que l'établissement de mesures efficaces incitant les personnes et les organisations à poursuivre les objectifs du contrat figurent parmi les aspects qui comportent le plus de lacunes, d'après les études de cas.

Évoquant les limites des contrats de performance, McGuire (1997, p. 115) fait valoir que «si les problèmes actuels sont [attribuables] à une mauvaise gestion dans la prestation des services, la transparence des contrats de performance permettra de le constater. Si le problème réside dans l'inefficacité des politiques choisies, les contrats de performance ne permettront pas de le savoir.» Les études de cas vont plutôt dans le sens de cette conclusion, mais il faut se rappeler que les exemples fournis notamment dans les études de cas du Canada et de l'Australie indiquent que si les contrats de performance peuvent améliorer et resserrer la communication entourant la mesure de la performance et les résultats obtenus, ils peuvent aussi aider à rehausser la qualité du dialogue entourant les politiques et, en bout de ligne, l'élaboration des politiques.

Malgré la multitude des formes qu'ils prennent dans les administrations nationales des pays Membres de l'OCDE et malgré la multiplicité des circonstances et des formules entourant leur exécution, le succès à long terme des contrats de

Le succès à long terme des contrats de performance repose sur :

- ✓ *un climat de confiance ;*
- ✓ *un engagement à poursuivre un objectif commun et à rendre compte des résultats ;*
- ✓ *une vision d'ensemble.*

performance semblent reposer sur trois prérequis :

- Un ***environnement*** qui entretient la relation de confiance établie entre les parties, ce qui suppose l'atteinte d'un certain équilibre entre les considérations formelles et informelles, l'existence d'un dialogue permanent, l'échange d'information, la négociation, la clarté des objectifs et le respect mutuel. Les contrats de performance exigent que toutes les parties travaillent de bonne foi. Ils doivent rallier de part et d'autre des appuis importants aux plus hauts niveaux politiques et administratifs. La culture de la fonction publique doit également être bien établie et parvenue à maturité, et l'environnement politique et stratégique doit être stable⁴.
- Un ***engagement*** à poursuivre un objectif commun et à rendre compte des résultats atteints, lequel se concrétise dans un ou plusieurs contrats ou accords de performance. Ces contrats établissent des objectifs généraux et particuliers, des mesures incitatives visant l'atteinte de ces objectifs dans la période prévue et relativement à l'avenir, ainsi que des mécanismes convenus de gestion du contrat et d'évaluation des résultats. En outre, les personnes engagées dans la réalisation des programmes et des services assujettis à un accord de performance doivent avoir les compétences, les attitudes et l'expérience voulues pour que l'accord donne les résultats escomptés (ou être appuyées dans l'acquisition de ces atouts).
- Une ***vision d'ensemble*** qui aidera à comprendre que les contrats de performance ne peuvent couvrir la multitude des facteurs liés à la gestion des performances, à la culture organisationnelle, aux considérations politiques et aux aspects administratifs intervenant dans une relation d'affaires.

Les administrations nationales et infranationales des pays de l'OCDE recourent de plus en plus à la formule des contrats de performance. Cet instrument revêt une importance grandissante dans le contexte des mécanismes d'affectation des ressources et de gestion stratégique. Dans des pays comme le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et le Royaume-Uni, les accords quasi-contractuels conclus sous forme de contrats et d'accords de performance sont désormais largement acceptés et intégrés dans les méthodes s'appliquant à la gestion publique et à l'imputabilité. Leurs percées dans la gestion des secteurs publics de pays comme l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, l'Espagne et les États-Unis laissent croire que cette pratique a désormais pris racine.

APPENDICE

ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

Un réseau d'experts de l'OCDE a été mis sur pied dans la foulée des travaux du groupe de travail sur la gestion des performances dans le secteur public. La liste des membres de ce réseau figure en appendice ; cependant, le présent document étant publié sous la responsabilité de la Direction de la Gestion publique de l'OCDE, toute erreur ou omission est la responsabilité des auteurs, et non des experts. Neuf études de cas ont été produites sur le recours aux contrats de performance dans différents pays, et un document additionnel a été produit sur les normes de service. Les études de cas font l'objet d'une publication distincte et sont accessibles en direct sur le site Internet de l'OCDE, à l'adresse <http://www.oecd.org/puma>.

Les contrats de performance – Études de cas par pays	
Australie	Centrelink et le Ministère de la Sécurité sociale
Belgique	Émergence des contrats de performance dans la fonction publique en Belgique et en Flandre
Canada	Entente Canada-Alberta sur le Développement du marché du travail
Danemark	Gestion par contrat au Danemark, y compris une étude de cas de la Commission nationale des accidents du travail
Finlande	Régime des contrats de performance en Finlande : études de cas du ministère des Affaires sociales et de la Santé
France	Sous-traitance et gestion du service local à la Direction générale des impôts
Nouvelle-Zélande	Contrats de résultats : études de cas du ministère de la Justice et du secteur des Tribunaux
Norvège	Recours aux contrats de performance en Norvège
Espagne	Contrats de performance et ententes intergouvernementales en Espagne : trois exemples

Groupe d'experts de l'OCDE sur les contrats de performance

AUSTRALIE

M. Ross Worthington
Université nationale de l'Australie
ross.worthington@anu.edu.au

Belgique

M^{me} Joke DE CORTE
Centre de la Gestion publique
Université catholique de Louvain
joke.decorte@soc.kuleuven.ac.be

Canada

M. Archie CLARK
Service de l'enseignement supérieur et du
perfectionnement professionnel de
l'Alberta
Archie.Clark@aecd.gov.ab.ca

FINLANDE

M. Petri UUSIKYLÄ
Service de la Gestion publique
Ministère des Finances
Petri.Uusikyla@vm.vn.fi

Dr. Petri VIRTANEN
Service de la Gestion publique
Ministère des Finances
Petri.Virtanen@vm.vn.fi

NOUVELLE-ZÉLANDE

M^{me} Sonja EASTERBROOK-SMITH
Commission des services d'État
Direction générale du développement
stratégique
ses@ihug.co.nz

NORVÈGE

M^{me} Vivi LASSEN
Service de la Gestion publique
Statskonsult
vivi.Lassen@Statskonsult.dep.telemax.no

M^{me} Oddbjorg BAKLI
Service de la Gestion publique
Statskonsult
oddbjorg.Bakli@Statskonsult.dep.telemax.no

Royaume-Uni

M. Philip HOLTON
Direction du Service national de santé pour
la région Northern et Yorkshire
Tél : 44-191 301 13 83
Pholton@doh.gov.uk

BIBLIOGRAPHIE

BRAITHWAITE, John, (1993), « L'amélioration du respect de la réglementation : Stratégies et applications pratiques dans les pays Membres de l'OCDE », documents hors série sur la gestion publique, Service de la Gestion publique, OCDE, Paris.

GLYN, Davis, SULLIVAN, Barbara, et YEATMAN, Anna, (1997), éd., *The New Contractualism*, Macmillan Education Australia.

MARTIN, John (1995), "Contracting and Accountability" in J. Boston (éd.), *The State Under Contract*, Bridget Williams Books Ltd, Wellington.

MATHESON, Alex (1997), "The Impact of Contracts on Public Management in New Zealand," in Glyn Davis, Barbara Sullivan et Anna Yeatman (1997), éd., *The New Contractualism*, Macmillan Education Australia.

TALBOT, Colin (1997), "The Politics of Performance -- Contexts, Complexity and Contradictions," *Symposium on Performance-Based Management and Its Training Implications*, Caserta, 24-26 septembre 1997.

YEATMA, Anna (1995), "Interpreting Contemporary Contractualism", in J. Boston (éd.), *The State Under Contract*, Bridget Williams Books Ltd, Wellington, Nouvelle-Zélande.

CADRE ANALYTIQUE APPLICABLE AUX CONTRATS DE PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

NOTE DE SYNTHÈSE

L'intérêt généralisé que suscitent les contrats de performance vient de leur contribution possible à l'efficacité et à l'efficience de la fonction publique. Mais le «contrat de performance» englobe une variété de dispositifs, et c'est la nature des activités en cause ainsi que le contexte général dans lequel elles s'inscrivent qui déterminent s'il est souhaitable d'y recourir dans des circonstances données. Chose certaine, le contrat de performance peut utilement préciser ce que les agences publiques accompliront dans un contexte de gestion plus décentralisé, tout en maintenant le lien de responsabilité nécessaire. Le recours à mauvais escient au contrat de performance comporte cependant des risques importants.

Cadre économique et juridique des contrats : La perspective des coûts transactionnels montre que l'emploi du contrat de performance comme outil de régulation influe sur le cadre de régie global dans lequel il s'inscrit tout en étant en même temps influencé par ce cadre. C'est donc dans ce contexte large que le contrat de performance doit être considéré. De fait, le rôle et les limites du contrat sont des éléments de toute première importance pour déterminer s'il vaut mieux opter pour un environnement de quasi-marché ou pour une relation hiérarchique plus directe afin d'assurer l'efficacité des transactions dans le secteur public.

La théorie des coûts transactionnels suggère que le droit contractuel «classique» convient davantage quand les parties entretiennent une relation sans lien de dépendance et ne s'attendent pas à traiter ensemble pendant longtemps. Dans ce cas, les litiges se règlent généralement en cour. Quand les parties ont toutes deux intérêt à entretenir une relation continue, toutefois, le «contrat relationnel» est plus fréquent. Ce dernier reste exécutoire, mais contrairement au contrat «classique», les litiges qui ne peuvent être résolus d'emblée par consentement mutuel sont soumis à l'arbitrage plutôt qu'à un tribunal. La relation est fondée autant sur la confiance et la coopération que sur des règles juridiques.

Il y a toutefois une limite aux situations qu'un contrat relationnel peut résoudre efficacement. Quand chaque partie dépend étroitement de l'autre, que les transactions sont fréquentes ou complexes et qu'il est difficile de mesurer la performance, la propriété commune peut réduire les coûts de coordination et de contrôle mieux que ne le ferait le contrat sans relation de dépendance.

Habituellement, l'analyse des coûts transactionnels montre que le contrat exécutoire ne convient pas entre entités publiques. Le recours possible à un tiers indépendant pour résoudre des litiges risque fort en effet d'engendrer des coûts transactionnels élevés et de réduire l'efficacité des mécanismes de coordination et de contrôle que permet la propriété commune.

L'analyse laisse aussi entrevoir que beaucoup de relations de financement typiques du secteur public doivent être considérées comme des formes de contrat relationnel à long terme plutôt que comme de strictes relations contractuelles légalistes assorties d'obligations juridiques.

La perspective juridique pratique vient corroborer ces conclusions. En premier lieu, beaucoup d'agences publiques ne sont pas des entités juridiques distinctes. Elles sont plutôt parties à une relation hiérarchique avec un ministre ou un ministère avec lesquels la loi ne leur permet pas de passer des contrats exécutoires. En second lieu, même entre des entités juridiques distinctes, il y a des problèmes avec les notions d'intention contractuelle, d'offre et d'acceptation, lorsqu'il s'agit d'appliquer au secteur public un instrument de droit privé comme le contrat.

Lignes directrices relatives à l'établissement des contrats de performance : Un élément clé de l'élaboration d'un contrat de performance, c'est le choix du niveau des exigences de performance et de la manière dont elles sont précisées *a priori*, l'éventail des choix allant de la subvention inconditionnelle au contrat exécutoire. Il n'existe pas de modèle simple pour faire ce choix. La forme optimale dépendra du pays, étant fortement influencée par les contextes social, juridique et politique ainsi que par les liens de confiance et l'histoire particulière des institutions en cause.

De fait, la nature même des transactions influe sur la formulation du contrat de performance. Mentionnons notamment la présence de biens spécifiques, la complexité des activités, la capacité de préciser et de mesurer les produits ou les résultats (ou les deux) et la fréquence à laquelle il faudra adapter le contrat ; ce sont tous là des éléments susceptibles de façonner la relation de financement.

D'ordinaire, le contrat exécutoire est souhaitable lorsque le gouvernement paie une entité non étatique pour fournir un produit donné. En l'absence de tout lien de propriété, le gouvernement ne peut compter que sur la relation de financement pour assurer la clarté, la précision et la responsabilisation nécessaires. Cette règle comporte toutefois quelques exceptions (par exemple un gouvernement central qui finance la fourniture de produits par un niveau inférieur d'administration n'a pas forcément recours à ce type de contrat).

Le contrat exécutoire n'est pas assez efficace ou solide pour régir les relations de financement entre entités du secteur public, sauf dans quelques circonstances relativement rares, soit :

- une relation de financement avec une société d'État purement commerciale, pour la fourniture de produits non commerciaux au gouvernement, qui se prête à une relation sans lien de dépendance ;
- la fourniture de services commerciaux entre différentes sociétés d'État ;
- une relation entre entreprises et ministères ou services gouvernementaux et, dans certaines circonstances, entre différents paliers de gouvernement pour la fourniture de biens ou de services.

A l'autre extrême, la subvention totalement inconditionnelle ne semble pas garantir l'obligation de rendre compte dont doit nécessairement être assortie l'utilisation des deniers publics.

Le gros des activités du secteur public se situe dans la plage où les contrats exécutoires sont peu souhaitables, irréalisables ou les deux. Le cas échéant, il faut, pour choisir le type de relation de financement, se demander *quels sont les coûts marginaux et les avantages (financiers ou non) d'une description plus détaillée et normative de la performance à mesure que l'on s'éloigne de la subvention inconditionnelle pour se rapprocher du financement assorti de conditions très détaillées.*

Deux des facteurs déterminants dans ce cas sont la capacité du gouvernement d'influencer la performance grâce au financement et à la relation de propriété qui l'unirait à l'agence. Tout propriétaire qui finance la fourniture de produits par une entité a tout à gagner dans un ajustement *a priori* des incitations, plutôt que de se fier uniquement sur les instruments qui s'offrent aux propriétaires pour forcer l'exercice des responsabilités. En effet, l'objectif du gouvernement devrait être de maximiser les avantages de la délégation, en tenant compte des coûts de délégation, ce qu'il fait en conjuguant l'ajustement *a priori* des incitations et la régulation *a posteriori*. Par conséquent, les critères d'élaboration doivent permettre de répondre à la question suivante : *quelle est la meilleure combinaison de stipulation a priori des exigences de performance et de recours à des instruments a posteriori dans un contexte institutionnel donné et pour un type d'activité ou de produit donnés?*

La théorie commettant-agent offre un certain nombre de principes utiles à l'élaboration *a priori* d'une relation de financement. Ce sont la clarté des rôles et des responsabilités, la description claire des produits

ou résultats attendus, la délégation des pouvoirs en amont et la surveillance efficace de la performance. L'application minutieuse de ces principes permet des gains appréciables. Ne pas les respecter, c'est s'exposer à un sérieux risque de mauvaise performance.

Toutefois, il y a d'importants inconvénients à utiliser tel quel le schéma commettant-agent dans le secteur public. Inscrire la relation de financement dans un cadre strict de commettant à agent peut porter atteinte à l'autonomie statutaire de certaines agences publiques et enfreindre d'importants principes, souvent enchâssés dans la constitution du pays, comme la séparation des pouvoirs, les obligations des fonctionnaires ainsi que les rôles et responsabilités des administrations infranationales.

Enfin, l'élaboration des mesures de performance appropriées est aussi assortie d'un certain nombre de coûts et de risques, qui s'ajoutent aux coûts de la négociation et de la création de systèmes permettant d'emmagasiner et de présenter l'information matérielle et financière nécessaire à la surveillance. Ces coûts et risques additionnels comprennent la restriction de la liberté de gestion, l'atteinte à la confiance et à la qualité de la relation et les comportements dysfonctionnels. Les décisions stratégiques concernant le type de contrat de performance doivent tenir compte des interactions possibles avec d'autres méthodes non contractuelles de réduction des coûts de délégation, comme la socialisation et le leadership professionnel.

Le choix du niveau des exigences de performance et la manière dont elles sont stipulées exigent donc un soin particulier. Le risque est aussi grand à trop en faire qu'à n'en pas faire assez. La nécessité d'une analyse minutieuse de chaque cas est incontournable, et cette analyse devrait porter sur :

- la nature des biens ou des services fournis ;
- le type d'institution et sa relation avec le pouvoir exécutif ou d'autres organes du gouvernement ;
- le contexte culturel et juridique plus vaste dans lequel s'inscrit la relation.

Utilisé avec prudence, le contrat de performance est un instrument très utile pour améliorer le rendement de la fonction publique. Ce n'est toutefois pas une panacée.

I. INTRODUCTION

Depuis le début des années 90, les pays de l'OCDE se tournent de plus en plus vers la sous-traitance pour améliorer le rendement de la fonction publique. Cet intérêt accru est né d'un certain nombre de difficultés d'ordre général qui se posent aux structures administratives traditionnelles. Celles-ci doivent notamment accroître leur efficacité en démontrant une grande capacité d'adaptation et beaucoup de souplesse, et composer avec la pression croissante qu'exercent la dette publique et les déficits financiers accumulés. « Les gouvernements doivent s'employer à mieux faire en utilisant moins de ressources, et surtout en agissant différemment⁵. »

Beaucoup de pays s'efforcent d'ailleurs d'instiller une culture plus axée sur la performance dans la fonction publique, le tout impliquant généralement deux éléments étroitement interreliés :

- l'orientation plus axée sur les résultats, en matière d'efficience, d'efficacité et de qualité des services ;
- la décentralisation des environnements de gestion.

La réforme de la fonction publique se fait différemment dans les divers pays de l'OCDE. En effet, des institutions, des histoires et des conjonctures politiques différentes donnent des programmes de réforme différents d'un pays à l'autre (voir Premfors, 1998). Mais si le type et le champ des réformes varient, il n'en reste pas moins un mouvement général vers une gestion plus décentralisée des ressources dans la poursuite d'objectifs particuliers. Cette nouvelle approche s'appuie sur l'idée qu'il faut laisser les gestionnaires gérer, et faire en sorte qu'ils gèrent efficacement.

Les contrats de performance sont en passe de devenir un instrument de la réforme du secteur public⁶. Ils peuvent en effet préciser l'action attendue des agences publiques tout en conférant aux gestionnaires de ces agences une plus grande latitude dans le déploiement des ressources qui y sont affectées. C'est ainsi qu'ils peuvent améliorer l'efficacité de la fonction publique et faire en sorte que l'utilisation des deniers publics demeure transparente.

Le terme «contrats de performance» englobe toute une gamme de dispositifs. Quant à savoir s'ils sont souhaitables, cela dépend en grande partie de la nature des activités en cause et du contexte général de leur application. Un usage impropre est porteur de risques importants.

Le présent document a pour but d'établir un cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public. Il examine la justification et l'application des différents types de contrats en fonction de diverses circonstances, alliant la perspective économique des institutions à celles de la gestion des affaires publiques et du droit public. Il complète les études de cas touchant des pays Membres de l'OCDE, qu'il place d'ailleurs dans un contexte plus global.

Le cadre met en évidence, à l'intention des conseillers et des praticiens du secteur public, des facteurs clés à considérer dans la détermination du degré de précision requis dans chaque cas. Toutefois, étant donné la variété des relations financières et la diversité des situations d'un pays à l'autre, il n'est qu'indicatif. Rien ne saurait en effet remplacer l'analyse soigneuse de la teneur particulière que doit avoir chaque contrat de performance.

«Contrat de performance» et «contrat», tels qu'ils sont employés ci-dessous, décrivent l'application du langage contractuel à tout un éventail d'ententes prises dans la fonction publique, entre autres :

- ententes sur la performance organisationnelle entre un ministre et le chef de telle agence subalterne ;
- ententes sur les ressources ou un budget entre une agence centrale et une agence financée au titre du budget ;
- ententes de performance individuelle visant les chefs d'agence ;
- ententes de performance entre le chef d'une agence et un cadre subalterne de cette agence ;
- ententes de partenariat entre deux organismes indépendants, et ententes de fourniture de biens et de services entre différents organismes ;
- ententes ou protocoles entre une administration centrale et une administration infranationale ;
- contrats entre un organisme public et un organisme privé ou un organisme sans but non lucratif pour la fourniture de biens et de services.

Certes, ces ententes peuvent faire intervenir des contrats exécutoires (par exemple avec des fournisseurs de biens et de services du secteur privé) ; toutefois, lorsqu'elles lient différentes entités publiques, elles sont généralement de nature quasi contractuelle. Elles reposent sur une partie des éléments et de la langue juridique, mais l'intention – et parfois même la possibilité – d'un contrat exécutoire est absente.

Le présent rapport est structuré comme suit :

- La section II est un résumé du cadre économique et juridique des contrats. On y trouve une analyse des fonctions économiques et de la légalité des contrats dans le secteur public, ensuite brièvement appliquée aux contrats de performance dans le secteur public.

D'abord, la perspective régulatrice. Elle met en lumière la nécessité de tenir compte des interactions entre la nature des modalités du contrat et le contexte institutionnel plus global dans lequel elles s'inscrivent.

Ensuite, la perspective juridique, qui porte sur les difficultés qu'il y a à adapter un instrument de droit privé comme un contrat exécutoire au secteur public.

Enfin, la troisième perspective est celle de la relation commettant-agent et de son application à la conception de contrats de performance efficaces.

- La section III applique le cadre établi dans la section II à différentes relations et activités de financement dans le secteur public.
- La section IV offre quelques remarques de conclusion.

II. CADRE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE

Perspective régulatrice

La principale fonction économique d'un contrat est de faciliter des échanges volontaires, accroissant par le fait même le bien-être d'une société⁷. Les contrats se présentent sous diverses formes. Il faut donc considérer leur fonction économique dans le contexte institutionnel de chacun. L'usage à mauvais escient des contrats de performance présente en effet de grands risques.

Les économistes s'intéressent d'ailleurs davantage à ces considérations depuis quelques années. L'économie des coûts transactionnels ou la nouvelle économie institutionnelle font voir que les contrats influent sur les dispositifs administratifs dans lesquels ils s'inscrivent mais aussi qu'ils sont influencés par ces dispositifs. Cette perspective est appelée perspective régulatrice des contrats⁸.

C'est la méthode des coûts transactionnels qui présidera ici à l'étude des différents types de contrat et de leur rôle dans l'inscription d'une transaction entre marchés ou au cœur de hiérarchies. Fondamentalement, une transaction implique des coûts quand il est difficile de déterminer la valeur de biens ou de services.

Formes d'échanges

La forme la plus simple de l'échange est l'opération au comptant. C'est le moyen privilégié quand l'identité de l'autre partie importe peu et que l'échange est conclu «sur-le-champ». Il n'est pas nécessaire de négocier des modalités particulières pour régir la transaction au-delà d'une entente «sur-le-champ» quant au prix et à la quantité, la qualité étant manifeste au point de vente. Macneil y voit un monde «dénué d'ambiguïté en amont comme en aval, grâce à des ententes claires et à une performance non équivoque» ; il s'agit du monde idéal des économistes, d'un univers de parfaite concurrence⁹.

Cependant, la plupart des échanges n'appartiennent pas à cette catégorie. Beaucoup ne sont conclus qu'après de longs délais. D'autres font intervenir une séquence de services échelonnés dans le temps. Ils peuvent aussi obliger une partie à investir dans des biens dont la valeur correspondant à l'utilisation visée par le contrat est supérieure à celle d'autres utilisations (selon la terminologie de Williamson [1985], il s'agit de «biens spécifiques»). Ces éléments introduisent une part d'incertitude quant à l'exécution des clauses initiales de l'échange, et ouvrent la porte à des comportements opportunistes de la part d'une des parties.

S'il était impossible d'imposer le respect d'une entente, beaucoup d'échanges n'auraient pas lieu. Et ceux qui seraient effectués imposeraient de coûteux efforts aux parties pour se protéger contre une perte ou contre l'exploitation¹⁰.

Les contrats mis à exécution par un tiers indépendant représentent une solution possible. Les contrats assoient la crédibilité et renforcent la garantie d'exécution des parties. Ils facilitent donc l'atteinte de résultats en coopération.

Les contrats comportent des coûts substantiels, de négociation, de surveillance et de mise à exécution. Ce sont les coûts transactionnels¹¹. Du point de vue du bien-être national, un accord contractuel ne devrait être conclu que s'il est porteur de bénéfices nets pour les parties, c'est-à-dire s'il est censé minimiser les coûts de production et de transaction¹².

Le contrat prend des formes diverses, selon le cadre institutionnel, chacune de ces formes comportant des coûts et des avantages différents.

- Le droit contractuel «classique» est un régime de règle de droit au sens strict. Il convient quand les parties n'entretiennent pas de relation permanente et n'ont que peu d'intérêt à s'entendre sur un ajustement mutuel aux conditions d'un contrat, le cas échéant. L'accent est mis sur des documents officiels et la gamme des recours est relativement étroite et prévisible. Les litiges sont généralement réglés devant les tribunaux.
- Si les parties au contrat éprouvent un intérêt mutuel à entretenir une relation permanente, le contrat tend vers un type «relationnel». Il s'agit d'un document moins précis, détaillant les éventualités et établissant surtout l'«esprit» dans lequel seront négociées les adaptations rendues nécessaires par des événements imprévus¹³. Réputation, confiance et coutume jouent un rôle important dans la «rédaction» du contrat, surtout si ce dernier est de longue durée ou doit être répété entre des parties qui ont ainsi de bonnes raisons de vouloir établir leur réputation d'équité¹⁴.

Sen (1987, p. 83-88) souligne l'importance de normes sociales générales en vue de résultats communs. Dans un article sur la valeur de la confiance dans les relations entre acheteur et fournisseur au Japon, Sako (1991) va plus loin, avançant que la confiance «élimine les coûts du marchandage, de la surveillance, de l'assurance et du règlement des conflits». Il définit d'ailleurs trois formes de confiance :

- la confiance contractuelle (adhésion à une entente) ;
- la confiance relative à la compétence (conviction quant à la compétence de l'autre partie) ;
- la confiance d'estime (volonté d'excéder la simple exécution du contrat dans l'intérêt de l'autre partie)¹⁵.

Dans le contexte d'un contrat relationnel, les litiges impossibles à résoudre d'emblée par entente mutuelle sont soumis à l'arbitrage plutôt qu'à un tribunal, l'intention étant d'obtenir un règlement plus propice au maintien des relations. Un contrat relationnel n'en est pas moins exécutoire, cette caractéristique constituant une part importante du cadre moins formel de règlement des litiges¹⁶. Il y a toutefois une limite aux situations qu'un contrat relationnel peut résoudre efficacement. Ainsi :

- Il peut être plus avantageux pour une partie de manquer à ses obligations que de coopérer et de maintenir la relation contractuelle. C'est le cas lorsque des biens très spécifiques sont en jeu et que chaque partie dépend de l'autre.
- L'incertitude quant aux éventualités et les déséquilibres informationnels entre les parties peuvent compliquer l'exécution du contrat.
- Il est souvent difficile de préciser ce qui doit être exécuté et de vérifier si l'autre partie a donné suite, ce qui complique la rédaction d'un contrat satisfaisant¹⁷. Par exemple, la complexité des interdépendances entre différentes unités ou fonctions empêche parfois de déterminer la contribution respective des parties au résultat final.

Intégration verticale des transactions au sein d'une hiérarchie

Le coût de fréquents différends ou renégociations fera ressortir le besoin de nouveaux dispositifs de régulation. Le cas échéant, l'intégration verticale au sein d'une hiérarchie (par exemple un conglomérat) est parfois une solution économique. La propriété commune peut en effet réduire les coûts de coordination et de contrôle par rapport à l'absence de lien de dépendance¹⁸. Plus précisément, la propriété réduit les coûts transactionnels si :

- chaque partie est très dépendante de l'autre, dans une relation à long terme ;
- les transactions sont fréquentes ou complexes ou les deux ;
- il est difficile de mesurer la performance ;
- les contrats doivent être fréquemment modifiés.

L'internalisation d'une transaction réduit l'incertitude et fait pièce à l'opportunisme grâce au contrôle interne et à la culture organisationnelle, ce que ne permet pas la négociation entre différentes organisations¹⁹.

En contexte bureaucratique, l'internalisation de la coordination et du contrôle d'une transaction au sein d'une hiérarchie comporte souvent des coûts, sous forme, en général, de la perte de puissantes incitations et de l'innovation dans les comportements. Le partage de la propriété est donc un choix à envisager si la relation contractuelle sans lien de dépendance paraît particulièrement problématique²⁰.

Au sein d'une hiérarchie, le contrat prend principalement la forme d'une relation d'emploi et est donc incomplet. Toutefois, Williamson (1993) prétend que, du point de vue des coûts transactionnels, la loi contractuelle qui régit implicitement les hiérarchies est l'abstention. Il écrit :

«La loi de l'abstention s'explique essentiellement de deux façons : 1) chaque partie à un conflit interne possède des connaissances approfondies – tant des circonstances entourant le litige que de l'efficacité des solutions possibles – dont la communication devant un tribunal entraînera forcément une perte substantielle ; et 2) le recours possible au tribunal est susceptible de miner l'efficacité et l'intégrité de la hiérarchie. Si la décision a tout au plus la force d'un conseil, c'est-à-dire s'il est possible de résoudre les litiges internes quant aux recettes nettes devant un tribunal, une firme n'est tout au plus qu'un système de "sous-traitance interne". L'application de la doctrine de l'abstention à une organisation interne implique que les parties à un échange interne peuvent résoudre leurs différends par elles-mêmes et soumettre les autres à la hiérarchie, qui rend la décision. Mais les solutions possibles sont alors épuisées. Si l'argument "légaliste" échoue, reste l'argumentation dialectique»²¹.

Outre l'internalisation de la résolution des litiges, il existe au sein d'une hiérarchie verticalement intégrée toute une gamme de moyens de contrôle. L'un d'entre eux est le rôle de la culture organisationnelle dans l'instauration d'un climat de confiance et la limitation du marchandage plus agressif et opportuniste lié à la relation contractuelle sans lien de dépendance. Ouichi (1980) fait remarquer que la socialisation du personnel des entreprises japonaises est liée à l'application de critères sans relation avec la performance (comme les états de service) relativement peu coûteux à déterminer. Le degré d'identification d'un employé aux objectifs de l'entreprise réduirait en effet la nécessité de surveiller sa performance explicitement, au moyen d'instruments de mesure²².

La culture organisationnelle peut utilement modifier la performance quand celle-ci est difficilement mesurable (c'est le cas de nombreuses activités du secteur public)²³. Au contraire d'un acheteur lié par contrat, la hiérarchie a aisément accès à l'information nécessaire pour surveiller et évaluer une performance. Une fois la transaction internalisée, la hiérarchie dispose en outre d'une myriade de récompenses et de sanctions, qui ne sont pas à la portée de l'acheteur. Il s'agit de l'utilisation subtile des méthodes d'embauche, de promotion, de rémunération et d'affectation interne des ressources²⁴.

Conclusions

Du point de vue des coûts transactionnels, on peut voir que des formes de contrat différentes s'accompagnent d'attributs et de coûts différents et conviennent à des contextes institutionnels différents.

De fait, ce sont le rôle et les limites du contrat qui déterminent en grande partie s'il vaut mieux que les transactions soient exécutées en vertu d'une entente contractuelle sans lien de dépendance ou à l'interne, au sein de la hiérarchie. Les coûts transactionnels peuvent être réduits si chaque transaction (dont les attributs diffèrent de ceux des autres) est affectée à des structures exécutives (qui diffèrent par les gratifications et les attributs adaptatifs associés) de manière discriminante²⁵.

Au sujet des contrats dans le secteur public, l'analyse aboutit à deux points essentiels :

- La sous-traitance entre entités du secteur public sous forme de contrats exécutoires n'est généralement pas efficace. Le recours possible à une tierce partie indépendante pour le règlement des litiges comportera probablement des coûts transactionnels élevés ainsi que le risque d'un affaiblissement de la coordination et une diminution des possibilités de contrôle de la propriété conjointe.
- Dans la mesure où on peut considérer que la situation dans le secteur privé est analogue à celle du secteur public, c'est le contrat relationnel plutôt qu'un ensemble de règles juridiques strictes qui est le meilleur modèle. Il convient particulièrement dans le cas de relations à long terme. Il implique moins d'efforts dans la considération des éventualités, et la relation est fondée autant sur la confiance et la coopération que sur des règles de droit.

Perspective juridique

La conclusion de l'analyse des coûts transactionnels, selon laquelle les contrats exécutoires sont généralement à éviter dans le secteur public, se vérifie dans une perspective juridique pratique. En effet, rares sont les agences publiques qui sont des entités distinctes d'un ministre ou d'un ministère. Elles ne peuvent donc pas conclure de contrats exécutoires avec ces derniers. Dans certains cas, des agences du secteur public sont incapables de passer des contrats légalement exécutoires avec un ministère ou un service gouvernemental même si elles sont des entités juridiques distinctes²⁶. La plupart du temps, donc, la seule question qu'il faut se poser est celle-ci : quelle est la forme d'entente quasi contractuelle qui convient le mieux dans une situation donnée? Cette question est examinée en détail à la section III.

La fonction publique a ceci de particulier que les agences peuvent être classées dans divers types d'institutions, selon leur nature et leurs fins. Certaines, comme les services ou ministères essentiels, ont des liens hiérarchiques directs avec un ministre. D'autres, comme les agences spécialisées ou les organismes de direction, les entités subordonnées ou les entreprises publiques, sont plus ou moins indépendantes des ministres et des services et peuvent être des entités juridiques distinctes. Parmi elles, d'aucunes sont d'abord comptables devant leur propre conseil d'administration plutôt que devant un ministre²⁷.

L'existence d'entités juridiques distinctes au sein d'une fonction publique rend théoriquement possible la conclusion de contrats de performance exécutoires²⁸. Le reste de la présente section porte justement sur les implications légales dans ces cas.

Perspective juridique des contrats exécutoires dans le secteur public²⁹

L'instrument de droit privé qu'est le contrat crée des droits et obligations particuliers pour les parties. Il est la plupart du temps conclu entre parties entretenant une relation sans lien de dépendance, jouissant du libre choix de contracter ou non, et capables de choisir entre différentes parties contractantes dans le contexte d'un marché. Si la méthode varie énormément selon les différents systèmes juridiques, il y a en règle générale trois conditions préalables à la passation d'un contrat exécutoire. Ce sont l'intention contractuelle, l'offre et l'acceptation³⁰. Généralement, la partie qui rompt un contrat peut être poursuivie sans délai pour

la forcer à fournir une performance ou à verser des dommages-intérêts³¹. La violation d'un contrat peut en outre mettre fin à la relation.

Comme il a été dit plus haut, un contrat légalement exécutoire entre un acheteur et un fournisseur est souvent un bon moyen de faciliter un échange. Le contrat contribue à la crédibilité des promesses de fourniture, de paiement et de livraison. Il est aussi généralement très précis sur ce qui doit être fourni, sur la responsabilité de chaque partie et sur les conséquences du non-respect des engagements.

Toutefois, l'étude de l'application possible du droit contractuel à une relation entre des entités différentes du secteur public fait immédiatement ressortir un certain nombre d'écueils.

En premier lieu, l'intention contractuelle traduit le désir des parties de créer des obligations contraignantes dont les tribunaux peuvent forcer le respect au besoin. Dans la réalité politique, l'État ne souhaite généralement pas que les agences publiques puissent le poursuivre en justice en cas de différends touchant un contrat³². Un litige opposant un État à une entité qui lui appartient serait forcément une rupture très visible. Il est en outre difficile d'appliquer un instrument de droit privé dans une situation où l'une des parties contractantes, l'État, peut rapidement modifier la loi avec l'accord de sa législature.

Il est fort peu probable que l'État poursuive en justice une entité qui lui appartient pour obtenir une performance ou des dommages-intérêts, ou qu'il mette fin à la relation pour choisir un autre fournisseur. C'est encore plus vrai quand il n'y a pas d'autres fournisseurs et que l'État a absolument besoin des résultats du contrat pour respecter ses obligations, par exemple dispenser l'enseignement obligatoire ou l'accès à la justice. Voilà qui illustre la dépendance bilatérale entre l'État et certaines entités du secteur public, quand la propriété est la solution en vigueur (même si elle n'est pas nécessairement la meilleure). Dans une optique plus générale, comme l'État dispose, à titre de propriétaire, d'autres moyens de contrôle et qu'il peut modifier l'apport de fonds à un organisme d'une année à l'autre, il est fort peu probable qu'il recoure aux moyens offerts par le contrat exécutoire.

Deuxièmement, l'efficacité de l'entente contractuelle est aussi douteuse dans le contexte du secteur public. On peut difficilement qualifier d'«offre» le financement que l'État juge convenable d'accorder à une agence. Il n'existe parfois qu'un seul fournisseur possible pour le produit. Il arrive aussi qu'un gouvernement crée une agence dont il est le seul bailleur de fonds ou le seul client. S'il y a parfois négociation ou marchandage quant aux conditions et niveaux de financement, le gouvernement ne peut raisonnablement craindre que l'organisme en question refuse carrément son «offre» en bout de ligne.

La notion d'acceptation est encore plus épineuse. Les agences publiques sont créées en vertu de leurs propres statuts et elles ont l'obligation légale de fournir certains services³³. En outre, elles n'ont parfois pas la possibilité de décliner une offre ou de présenter une contre-offre. Ces agences doivent accepter les fonds accordés ou se retrouver dans l'impossibilité de fournir les services pour lesquels elles sont créées.

Le contrat exécutoire doit être assez complet et précis, d'où les difficultés suivantes :

- Il peut être difficile de rédiger des clauses très précises sans porter atteinte à l'indépendance de certaines agences, dont celles qui exercent des fonctions quasi judiciaires.
- Un contrat suffisamment rigoureux pour ne laisser subsister aucune incertitude peut enfreindre le principe en vigueur dans les pays de common law voulant que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne saurait être limité par contrat. Ainsi, une agence publique pourrait être l'objet d'une poursuite en justice si en vertu d'un contrat passé avec l'État, elle n'avait pas le financement nécessaire pour s'acquitter de ses obligations statutaires.

Comme il a été dit, l'analyse juridique corrobore les conclusions tirées de l'étude des coûts transactionnels, à savoir que les contrats de performance ne seraient généralement ni efficaces ni rentables dans le secteur public. Cependant, le contrat exécutoire peut convenir dans certaines circonstances, qui seront traitées à la section III.

Relation commettant-agent

Si les contrats exécutoires sont généralement peu souhaitables quand le fournisseur appartient à l'état, ce dernier conserve, à titre de bailleur de fonds, d'autres moyens d'orienter les incitations entre les parties. Tout propriétaire qui paie des entités qui lui appartiennent pour obtenir des résultats doit se préoccuper d'orienter les incitations *ex ante*³⁴. Il voudra *a priori* organiser les modalités de financement pour qu'il puisse compter recevoir les services qu'il veut au lieu de se fier uniquement à sa capacité d'imposer le respect de ses exigences une fois le contrat conclu. *L'objectif du propriétaire devrait être de maximiser les avantages de la délégation, compte tenu des coûts de délégation, en conjuguant orientation des incitations a priori et gestion a posteriori.* Plus précisément, dans un contexte institutionnel donné, la solution efficace consiste à employer la forme de contrat la plus appropriée aux attributs de l'institution et à la nature des transactions en cause. Considérons maintenant la spécification de la performance *a priori*.

Dans un contexte institutionnel donné, l'approche économique à la rédaction des contrats privilégie l'orientation *ex ante* des incitations entre le commettant et un agent employé par ce dernier pour accomplir une tâche particulière. Il est présumé que certains agents agiront parfois de manière opportuniste, mais le commettant est incapable de déterminer *a priori* s'ils le feront. L'opportunisme peut se traduire, dans le meilleur des cas, par un simple manque de motivation à poursuivre les intérêts du commettant et, dans le pire scénario, par de la malhonnêteté et de la fraude, en passant par des degrés intermédiaires qui seraient, par exemple, diverses formes de promotion active de ses propres intérêts au détriment de ceux du commettant.

Il convient de réitérer que la notion de contrat est ici beaucoup plus large que le simple contrat exécutoire en droit. Elle englobe en effet tous les types de relations impliquant la conclusion d'un accord entre des parties pour la fourniture de biens ou de services.

Appliquée au secteur public, la théorie de la délégation (commettant-agent) considère le gouvernement comme une séquence de relations interagences³⁵, nommément :

- entre les électeurs et la législature,
- entre la législature et le pouvoir exécutif,
- au sein de l'exécutif, entre le premier ministre ou le président et les députés,
- entre les ministres et les ministères, les sociétés d'État et les agences publiques semi-indépendantes,
- entre le premier dirigeant d'une agence et son personnel subalterne.

La théorie de la délégation porte sur les «contrats» explicites et implicites entre ces parties. Les hypothèses comportementales sont celles de la théorie des choix publics, selon laquelle les politiciens sont d'abord intéressés à maximiser leurs chances de réélection et les bureaucrates, à maximiser la jouissance des avantages d'une charge publique (par exemple le prestige et l'influence)³⁶. L'accent est mis sur l'asymétrie de l'information : l'agent a beaucoup plus d'information sur sa performance réelle que sur ses objectifs et sur sa motivation réels, ce qui occasionne un risque moral et des problèmes d'antisélection³⁷. Le commettant court le risque de devoir payer ses tentatives d'obtenir l'information nécessaire pour surveiller la performance de l'agent et il essaie d'économiser en établissant une structure de surveillance et un barème de gratifications efficaces.

Principes d'établissement d'une relation commettant-agent

La théorie de la délégation met en valeur un certain nombre de principes généraux devant présider à l'établissement d'une relation commettant-agent efficace et rentable. Elle s'accommode de philosophies et de priorités politiques très diverses. C'est un instrument qui permet d'obtenir différents résultats, indépendamment de ces fins elles-mêmes. Les principes les plus efficaces sont :

- définir clairement les rôles et obligations des parties ;
- éviter les conflits entre différents rôles (par exemple le cas où une agence est à la fois régulateur et fournisseur) ;
- éviter la présence de commettants multiples ; il est alors difficile pour l'agent de déterminer quels intérêts il doit faire valoir et, partant, de tenir ce dernier comptable des résultats ;
- préciser d'emblée les biens ou les services à livrer, y compris les normes de performance attendues, afin de faciliter la reddition de comptes *a posteriori* ;
- prévoir la façon d'harmoniser les gratifications de l'agent *a priori* avec celles du commettant, par entente préalable ou compréhension des conséquences découlant d'une performance supérieure ou inférieure aux attentes³⁸ ;
- déléguer aux agents le pouvoir d'utiliser les intrants, les tenir responsables des résultats dans la mesure du possible³⁹ et surveiller leur performance.

Limites du cadre commettant-agent dans le secteur public

La relation commettant-agent n'est pas non plus la panacée pour réduire les coûts de délégation dans le secteur public. Ainsi :

- l'absence de profit comme mesure de la performance peut compliquer l'évaluation et la possibilité d'y lier étroitement la compensation ;
- bon nombre d'activités propres au secteur public se caractérisent par la complexité de la relation entre produits et résultats. Ceux-ci sont parfois difficilement observables. Une bonne part des facteurs qui influent sur les résultats échappent au contrôle de l'agence ou ne sont pas bien compris. La difficulté qu'il y a à préciser et à mesurer la performance est précisément la raison pour laquelle ces activités ont cours dans le secteur public ;
- le commettant est moins enclin à surveiller la performance à cause de l'absence de créances résiduelles (profits)⁴⁰ ;
- lorsque le commettant est un politique, celui-ci peut être tenté de surveiller surtout les éléments de la performance les plus importants pour ses propres intérêts (sa réélection, par exemple) ;
- la multiplicité des commettants pose souvent problème dans le secteur public, de même que les objectifs multiples et conflictuels d'une même agence. Celle-ci est donc tiraillée entre des intérêts antagonistes, ou rend compte à différents commettants pour différents aspects de ses opérations⁴¹.

D'autres motifs encore font qu'une relation commettant-agent simple ne convient pas toujours entre un ministre et un organisme public et peut même parfois être totalement inappropriée :

- Comme on l'a vu, la loi qui crée une agence publique définit parfois certaines de ses fonctions et la façon dont ces dernières doivent être exécutées. Ce faisant, la législature choisit de restreindre le droit décisionnel conféré aux ministres et de rendre l'agence directement comptable devant la législature de l'accomplissement de ses fonctions. L'agence a donc plus d'un commettant, ce qui

peut constituer une manœuvre délibérée d'introduire freins et contrepoids dans le système en limitant la capacité du gouvernement en place de commander à ses fonctionnaires ou à des sous-traitants la performance voulue.

- Dans le cas d'une agence exerçant des fonctions judiciaires, les contrats de performance risquent d'enfreindre la doctrine, souvent enchâssée dans la constitution d'un État, de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire⁴².
- Il arrive que d'importantes conventions quant à la manière dont un dirigeant exécute ses fonctions – par exemple l'obligation de donner au gouvernement des conseils gratuits et francs -- priment ou restreignent la capacité d'un ministre d'établir par contrat la performance attendue. Ces conventions ont entre autres effets de limiter la politisation du service public ou d'introduire arbitrairement des considérations politiques dans certaines décisions qui auraient pu être prises.
- Outre le commettant et l'agent ultimes, chaque personne qui appartient à la hiérarchie agit à la fois comme commettant et comme agent. Il peut donc arriver que le Premier ministre ou le président intervienne dans la relation entre un ministre et un ministère, dans l'intérêt global du gouvernement.

Un autre problème concernant la relation commettant-agent simple tient aux ententes entre l'état central et les administrations infranationales. On observe une variété de relations intergouvernementales complexes dans les pays de l'OCDE, depuis les États unitaires jusqu'aux diverses formes de fédéralisme. Dans bien des pays, il est fort mal vu de voir les relations intergouvernementales comme une relation commettant-agent. Les gouvernements infranationaux sont souvent investis de certaines responsabilités et de certains pouvoirs indépendants, parfois définis dans la constitution. Quoi qu'il en soit, le déséquilibre vertical typique entre fonctions génératrices de revenus et responsabilités à l'égard des dépenses fait que les transferts -- substantiels -- du gouvernement central sont un élément indissociable des relations intergouvernementales fiscales dans la plupart des pays⁴³. Il importe donc établir les conditions de ces transferts.

Les deux types de transferts intergouvernementaux principalement employés dans les pays de l'OCDE sont la subvention globale inconditionnelle et divers types de subventions limitatives, la première gagnant en popularité⁴⁴. Les secondes comprennent les subventions de contrepartie, conçues pour modifier le comportement des administrations infranationales, et des ententes conclues avec des paliers inférieurs de gouvernement pour la prestation de services dont le gouvernement central a la responsabilité où dont la responsabilité est partagée⁴⁵.

Économiquement, la subvention globale inconditionnelle se justifie par l'avantage comparatif des administrations infranationales en matière d'information sur les besoins locaux. Il n'y a, par définition, aucune attente détaillée *a priori* quant à la performance de la part de l'administration (quoiqu'il puisse être nécessaire de convenir de lignes directrices ou de normes minimales). Les subventions de contrepartie reposent de même sur un cadre au sein duquel il n'y a pas de relation commettant-agent définie entre le gouvernement central et les administrations infranationales.

Les modalités ou ententes entre les gouvernements central et infranationaux concernant la prestation de services sont assorties de considérations légèrement différentes. Dans ces circonstances, mieux vaut établir clairement la performance attendue. Dans le cas d'activités ressortissant clairement et officiellement au gouvernement central, la relation approche celle de commettant à agent. Toutefois, dans un contexte de responsabilité partagée, les deux parties peuvent déterminer des attentes relatives à la performance et la relation ressemble alors d'avantage à un partenariat ou à une relation sans lien de dépendance qu'à une relation commettant-agent.

Conclusions

Il faut faire preuve de prudence quand on recourt aux mesures de performance dans le cadre d'une démarche de type contractuel dans le secteur public. Il arrive que la simple relation commettant-agent ne convienne absolument pas et il peut être particulièrement difficile de préciser et de mesurer la performance souhaitée. Il faut choisir soigneusement parmi les principes contractuels efficaces présentés ci-dessus pour établir une relation financière dans le secteur public.

III. FORMULATION DES CONTRATS DE PERFORMANCE

La présente section reprend le cadre juridique et économique élaboré précédemment pour répondre à la question suivante : dans quelle mesure le contrat de performance du secteur public doit-il être précis, selon les circonstances ?

Il n'est manifestement pas possible de bâtir une grille standard. Les variables pouvant influencer profondément sur la forme du contrat à choisir sont tout simplement trop nombreuses. L'analyse soignée de chaque cas est inévitable et doit porter sur les points suivants :

- la nature des biens et des services fournis ;
- le type d'organisation et les liens qui l'unissent au pouvoir exécutif ou à d'autres organes du gouvernement ;
- le contexte plus large dans lequel cette relation s'inscrit.

Incidence du contexte global sur les contrats de performance

Les contextes culturel, social et juridique larges sont des critères déterminants majeurs de la nécessité ou de l'utilité de solutions contractuelles plus formelles. La confiance et les conventions sociales ont également un rôle à jouer dans l'engagement et la performance, lorsqu'il s'agit de relations à long terme, surtout quand le produit est difficile à préciser ou à mesurer. L'importance de ces facteurs varie toutefois d'un pays ou d'une culture à l'autre, ce qui débouche forcément sur de grandes différences dans la forme optimale de contrats de performance dans les secteurs publics des divers pays et quant au type de relations commerciales ou d'affaires observées dans le secteur privé (voir la section II).

Dans le secteur public, les influences différentes se manifestent notamment dans la façon d'envisager une carrière dans la fonction publique. Dans des pays comme la France, l'Allemagne et le Japon, on s'efforce d'inculquer loyauté et motivation et d'améliorer les compétences des fonctionnaires, le tout en vue d'aligner leurs intérêts sur ceux de l'État. Hood (1991) parle de tiraillements entre une réforme administrative visant à inculquer des valeurs comme l'honnêteté et l'équité, et une autre qui rechercherait, par exemple, l'économie et la frugalité. Il associe le premier type de réforme à des organisations poursuivant des objectifs multiples plutôt qu'un but unique et à un cadre de régulation axé sur les intrants ou les procédés plutôt que sur les résultats, ce qui est carrément à l'opposé de l'approche contractuelle. Ouichi estime quant à lui que si les employés font leur les objectifs de leur employeur, dans un contexte où il est impossible de mesurer la performance individuelle, «[traduction] cette évaluation se fait par une lecture de signaux subtils, laquelle est possible entre collègues proches [...] mais qui n'offre pas une rigueur suffisante pour des relations contractuelles»⁴⁶.

On peut s'en remettre au leadership plutôt qu'à l'approche contractuelle pour réduire les coûts de délégation. Selon Casson (1991), un commettant peut réduire les coûts de délégation soit par une surveillance intensive de la performance soit en adoptant un « discours moral » destiné à implanter une norme collective de comportement. Wallis et Dollery vont plus loin, affirmant que les problèmes de délégation seront moindres si les dirigeants renoncent à l'approche contractuelle et font preuve de leadership pour implanter une culture distinctive, capable de transformer les agents en adeptes à qui l'on peut confier diverses tâches⁴⁷. Dans un autre ordre d'idées, Mintzberg préconise l'adoption d'un modèle régulateur et normatif, en particulier dans des domaines comme l'éducation et la santé⁴⁸.

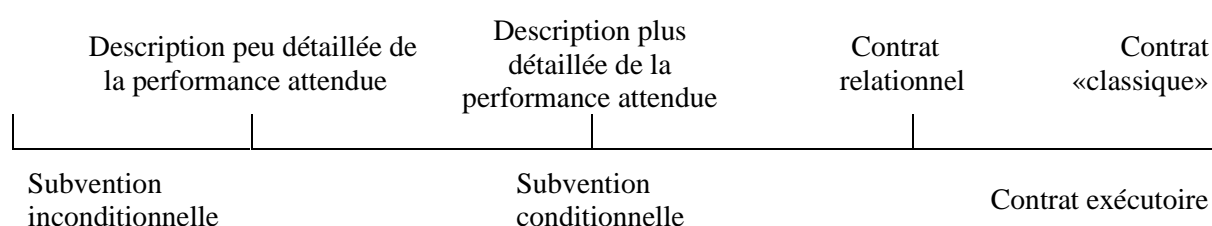
La culture politique et l'histoire des institutions qui constituent le secteur public ne sont évidemment pas sans influencer sur l'issue des tentatives faites pour orienter davantage une fonction publique vers la performance. Autrement dit, le point de départ et les conditions initiales sont à considérer. North (1990) souligne que le pouvoir de modifier une société revient généralement à ceux qui bénéficient le plus du statu quo, ce qui limite considérablement la plage des changements possibles. En outre, un bouleversement profond des «règles du jeu» officielles n'entraîne pas nécessairement un changement de comportement, tant s'en faut. En effet, les règles informelles, comme les valeurs sociales et les habitudes, sont lentes à évoluer. D'où l'on voit que l'introduction de nouvelles méthodes de gestion des affaires publiques doit se faire prudemment, surtout s'il s'agit de transposer une réforme d'un pays à un autre⁴⁹. Au terme d'une étude approfondie des réformes ayant marqué la gestion des affaires publiques en Suède au cours des vingt dernières années, Premfors (1998) conclut que ces mouvements peuvent s'expliquer à l'aide de certains éléments fondamentaux de l'héritage institutionnel et stratégique du pays plutôt que par quelque approche générale du type «marché» qui se propagerait parmi les pays de l'OCDE.

Lignes directrices relatives à l'établissement des contrats de performance

Sans oublier ces mises en garde, on peut tout de même énoncer certaines lignes directrices générales quant au niveau adéquat de précision des clauses d'un contrat de performance.

Il sera plus facile de le faire en évoquant un schéma très stylisé des dispositifs contractuels possibles, dans le cadre desquels l'état finance la fourniture de biens et de services (voir la figure 1 ci-dessous). A une extrémité on retrouve les subventions absolument inconditionnelles et à l'autre, les contrats «classiques» entièrement exécutoires⁵⁰. A mesure que l'on se déplace vers la droite, le bénéficiaire de la subvention est soumis à un nombre de plus en plus grand de conditions. Ces conditions lui imposent des obligations mais créent des obligations réciproques au subventionnaire forcé d'accorder la subvention pour peu que le bénéficiaire satisfasse aux conditions. A un certain point, il devient difficile de distinguer une subvention aux conditions particulièrement détaillées et rigides d'un contrat d'achat exécutoire⁵¹.

Figure 1 : Schéma stylisé des contrats de performance



Le schéma ne représente nullement une relation linéaire simple entre le degré de précision de la formulation et le caractère exécutoire. De fait, certaines subventions conditionnelles sont très détaillées et certains contrats sont relativement simples. On a toutefois l'impression que, en règle générale, la possibilité d'une exécution forcée incite à préciser très clairement ce à quoi les parties s'engagent. En outre, les clauses doivent être assez claires et précises pour que l'entente puisse bel et bien être exécutoire en droit.

La subvention totalement inconditionnelle, qui équivaut à déléguer des ressources ou des pouvoirs sans attacher de conditions à leur utilisation, ne convient généralement guère en contexte gouvernemental⁵². Ce serait manquer à l'obligation généralement faite au pouvoir exécutif de rendre compte à la législature de l'utilisation de l'argent des contribuables.

A l'autre extrémité, lorsque l'état finance la fourniture de biens et de services par un fournisseur qui ne lui appartient pas, par exemple une entreprise privée fournissant des services de technologie de l'information, le contrat exécutoire paraît souhaitable. En l'absence de lien de propriété, en effet, seule la relation de financement fait que l'état peut s'attendre à obtenir une bonne valeur pour son argent et peut rendre compte à l'assemblée de l'utilisation des deniers publics. Une relation sans lien de dépendance semble donc être implicitement le mécanisme de financement à privilégier en l'occurrence.

Cependant, étant donné la grande variété des activités et des types de fournisseurs, le contrat exécutoire n'est pas toujours une option souhaitable. Par exemple :

- s'agissant de financer la fourniture de services sociaux par des organisations non gouvernementales (ONG), il peut être difficile de préciser avec certitude les services à fournir, sans compter l'incidence possible sur une organisation bénévole d'un contrat exécutoire⁵³ ;
- le contrat exécutoire n'est pas nécessairement souhaitable quand un palier de gouvernement finance la fourniture de biens ou de services par un niveau inférieur d'administration (voir ci-dessous).

Pour la majeure partie des activités exercées par le secteur public, la question n'est pas de savoir s'il convient ou non de recourir au contrat exécutoire entre deux entités, Il faut, pour choisir le type de relation de financement, se demander *quels sont les coûts marginaux et les avantages (financiers ou non) d'une description plus détaillée et normative de la performance à mesure que l'on s'éloigne de la subvention inconditionnelle pour se rapprocher du financement assorti de conditions très détaillées.*

Coûts et avantages d'une formulation détaillée

Suivant les principes qui guident la préparation d'un contrat selon la théorie de l'intérêt de l'agent, il y a un certain nombre d'avantages à préciser la performance attendue. Ce sont les suivants :

- Éviter l'ambiguïté ou l'incertitude quant aux rôles et préciser la responsabilité de l'agent à l'égard de ces rôles. Le commettant et l'agent y trouveront tous deux leur intérêt. Un niveau important de délégation dans un contexte où les objectifs sont peu précis, présente un grand risque et peut déboucher sur ce que James Q. Wilson appelle l'«obsession de la mission», situation où le gestionnaire s'efforce d'adapter à sa convenance un objectif gouvernemental vague⁵⁴. Quant à l'agent, les répercussions possibles de ses actions sur sa réputation dans le marché du travail suffisent amplement à lui faire rechercher la précision.
- Mettre en évidence les rôles conflictuels et suggérer le besoin de redistribuer les rôles parmi les anciennes et les nouvelles agences.
- Éviter l'ambiguïté ou l'incertitude quant à la nature des services à fournir. Une mesure de performance plus précise incite à livrer la performance attendue.
- Souligner la nécessité d'évaluer de temps à autre la pertinence ou la priorité de certains services, et déterminer par exemple la possibilité de sous-traiter dans le secteur privé, voire la possibilité de mettre carrément fin au financement. De même, la précision contribue à mettre en évidence une priorité stratégique nouvelle ou modifiée.
- Faire en sorte que la performance puisse effectivement être surveillée et qu'au besoin, des pressions soient exercées pour améliorer l'efficacité et l'efficience⁵⁵.
- Convaincre de ce que ressources et pouvoirs peuvent être délégués sans compromettre la transparence ni la responsabilité ministérielle.

- Éviter l'incertitude quant aux circonstances justifiant l'intervention du commettant dans la gestion et le fonctionnement de l'agence. La précision à cet égard réduit le risque de comportements opportunistes et des interventions intempestives d'un ministre, renforçant par le fait même la crédibilité des ministres auprès de la législature et la crédibilité de toute promesse de fonctionnement autonome. Sur un plan plus général, grâce au contrat de performance, les agences voient leurs initiatives stratégiques plus formellement validées par l'administration centrale. Il en découle aussi, souvent, que cette dernière est mieux informée de la performance de l'agence.

Mais la précision comporte aussi des coûts et des risques, dont voici certains exemples :

- Les coûts engagés par les deux parties pour négocier un accord plus formel et pour créer des systèmes permettant de saisir et de faire connaître l'information nécessaire à l'évaluation de la performance. Il y a à ce titre des coûts directs et indirects. Les premiers comprennent ce qu'il en coûte de préciser les produits ou résultats, d'établir le prix des produits, de concevoir des mesures de la performance et de déterminer si le produit ou les résultats satisfont aux critères de qualité et de coût (ces coûts peuvent être réduits par l'établissement de contrats de performance standard⁵⁶). Les coûts indirects sont les coûts de renonciation associés au temps des ministres et de la fonction publique.
- La perte d'une certaine mesure de souplesse ou d'adaptabilité en cas d'événements imprévus, étant donné les coûts associés à la renégociation de dispositions formelles pendant la durée du contrat. Parmi les conséquences possibles, le refus d'un ministre de respecter les pouvoirs délégués à une agence en vertu d'un contrat de performance en cas de difficultés ou de tensions politiques. Il importe donc que l'étendue des pouvoirs délégués et la précision de la formulation soient inattaquables sur le plan politique.
- Le risque de restreindre indûment la liberté du gestionnaire. Du point de vue de l'efficacité, l'un des principaux motifs de la délégation des droits décisionnels est la possibilité de tirer parti de connaissances que ne possède pas l'organe central. Assortir une subvention de conditions très strictes pourrait limiter la capacité du fournisseur de gérer son entreprise.
- Le risque de détruire ou d'ébranler une relation de confiance et de diminuer par conséquent la qualité de la relation. La confiance et l'esprit de coopération peuvent réduire les coûts transactionnels et faciliter la coordination entre les parties⁵⁷. La confiance importe particulièrement pour une relation à long terme, quand le produit est difficile à mesurer.
- La détermination d'objectifs de performance peut susciter des comportements antiproductifs de la part des agences, là où le produit ou les résultats sont difficiles à préciser d'emblée et à mesurer *a posteriori* et où l'asymétrie informationnelle est substantielle. Fixer des objectifs pour certains aspects aisément mesurables d'une performance attendue peut entraîner des comportements dysfonctionnels. Ainsi, les gestionnaires d'une agence peuvent donner l'apparence d'une performance supérieure en manipulant certains indicateurs. Tenir les gestionnaires responsables de résultats qui ne dépendent pas totalement de leur volonté n'incite pas tellement ces derniers à se dépasser. Il faut donc veiller soigneusement à évaluer les incitations créées à l'intention des gestionnaires de l'agence en choisissant un ensemble de mesures⁵⁸. Cette mise en garde est particulièrement vraie s'il y a de puissantes incitations financières en jeu, comme la possibilité de retenir des excédents ou des primes de performance attachées à l'atteinte d'objectifs prédéterminés. Plus les incitations à atteindre les objectifs de performance sont grandes, plus le commettant devra surveiller la performance réelle.
- Il y a un risque à élaborer trop d'indicateurs de performance et à ne pas utiliser l'information. Tout contrat devrait préciser un ensemble significatif d'indicateurs de performance soigneusement conçus produisant en temps opportun une information utile aux gestionnaires internes et aux utilisateurs externes. Dans certains cas (le financement des produits livrés par un hôpital, par exemple) cela peut

conduire à un contrat peu détaillé portant sur la capacité de fournir une gamme de produits plutôt qu'à un contrat détaillant chaque produit⁵⁹.

- Plus les mécanismes régulateurs sont rigides, plus les gestionnaires cherchent à définir strictement la performance attendue d'eux, d'où un risque de compartimenter le gouvernement et de négliger certaines dimensions de portée plus générale. Les gestionnaires tendront à se préoccuper à l'excès du niveau de financement rentable à court terme, aux dépens de considérations plus lourdes de capacité organisationnelle et d'efficacité.
- Préciser la performance attendue peut parfois empiéter sur l'autonomie statutaire de certaines agences ou violer la séparation des pouvoirs entre les différents organes ou paliers de gouvernement.
- Dans certains pays de *Common Law*, les tribunaux pourraient considérer qu'une subvention conditionnelle détaillée est, de fait, un contrat exécutoire.

Principes généraux et fondamentaux influant sur la formulation

Certains principes aident à déterminer le degré optimal de précision et de délégation. Les voici⁶⁰ :

- L'intensité optimale de l'incitation à l'exécution d'une performance dépend des gains marginaux associés à chaque effort additionnel de l'agent, de la précision des mesures possibles de la performance, de la soif de risque de l'agent et de la réponse de ce dernier aux incitations.
- Le partage optimal du risque entre le commettant et l'agent demande d'équilibrer les coûts du partage du risque et les gains associés aux incitations qui en résultent.
- Le degré optimal de répartition des risques *a priori* dépend du coût de cette répartition, comparé au coût de répartition d'une perte si le risque se concrétise, multiplié par la probabilité de matérialisation.
- L'intensité optimale de la surveillance dépend de la puissance du lien entre performance et récompense.

L'un des éléments cruciaux est la capacité de préciser et de mesurer la performance voulue. Comme il a été dit plus haut, bon nombre des produits des fonctions gouvernementales sont très difficiles à mesurer, ce qui explique précisément pourquoi, d'ailleurs, elles ressortissent au secteur public. James Q. Wilson a conçu une matrice permettant d'évaluer la démarche qui convient le mieux à la gestion de divers types d'activités dans le secteur public⁶¹. Selon lui, les agences publiques diffèrent l'une de l'autre à deux égards importants du point de vue de la gestion : la capacité des gestionnaires d'observer certaines activités opérationnelles (les produits sont-ils observables?) et la capacité d'observer les résultats de leurs activités (les résultats sont-ils observables?). Le tout donne une matrice de deux sur deux, illustrée à la figure 2 ci-dessous.

Figure 2 : Matrice de gestion des activités gouvernementales selon Wilson

		Résultats observables	
		Oui	Non
Produits observables	Oui	Production (Paiement des prestations d'assistance sociale)	Procédure (Conseils stratégiques)
	Non	Métier (Police)	Adaptation (Éducation)

Si produits et résultats sont observables (par exemple le traitement de prestations d'assistance sociale ou de déclarations des revenus, par ce qu'il appelle des « organisations de production »), Wilson envisage la possibilité d'élaborer un régime normatif de gestion de la performance pouvant générer des gains d'efficacité (sans oublier de prévenir des dangers de comportements dysfonctionnels). Si ni les produits ni les résultats sont immédiatement observables (par exemple dans le domaine de l'éducation, une organisation dite « d'adaptation » par l'auteur), la direction doit concentrer ses efforts sur le recrutement et la formation ainsi que sur l'instauration d'une culture favorable à la performance plutôt que sur des indicateurs de performance formels⁶². Là où produits ou résultats sont observables, mais pas les deux, Wilson parle d'organisations de procédure ou de métier, respectivement. Dans les premières, la gestion s'efforce d'instiller un sens du professionnalisme et de la qualité. Dans les autres, il est possible de mesurer la performance en fonction des résultats, mais la direction doit aussi se fier au sens du devoir et à l'éthos de son personnel exécutant⁶³.

Trois autres facteurs, de nature générale, influent sur le degré voulu de précision dans des circonstances particulières :

- la capacité du gouvernement d'influer sur la performance en tenant les cordons de la bourse ;
- la capacité du gouvernement d'influer sur la performance parce qu'il possède le fournisseur ;
- le degré de contestabilité des produits fournis.

En pratique, l'état jouit d'une arme essentielle dans ses relations avec les agences publiques : l'argent. En effet, les entités non commerciales dépendent en général étroitement du financement gouvernemental. Mais alors comment exercer ce « pouvoir de l'argent » ? Dans quelle mesure les sanctions monétaires peuvent-elles être opposées à une mauvaise performance en vertu d'un contrat de performance ?

La capacité des ministres et de leurs conseillers de décider, au cours d'une période de financement, si la performance obtenue justifie une pénalité monétaire est assujettie à un certain nombre de contraintes. L'information nécessaire à la décision peut être considérable (surtout étant donné la complexité des fonctions exercées par un grand nombre d'agences publiques). Il peut être difficile aussi de déterminer la qualité du produit, car l'information sur la qualité ne se dégage souvent qu'au bout d'une assez longue période (par exemple dans les relations d'emploi ou pour ce qui est de la qualité du service fourni directement à un ministre par un ministère).

En règle générale, il peut être souhaitable de considérer le renouvellement du cycle de financement annuel (ou périodique) comme l'occasion de déterminer le degré de financement des produits et de varier le niveau de financement (ou les produits). Il est moins exigeant de modifier le niveau de financement d'année en année, sur le plan de l'information, ce qui est d'ailleurs moins dommageable pour la relation que si la décision était effective en cours de cycle.

Cependant, il vaut parfois mieux répondre à l'inexécution des conditions d'une subvention conditionnelle en retardant le financement au cours d'un exercice financier. Par exemple, supposons qu'une agence omet de transmettre certaines informations ou utilise ses ressources à des fins étrangères à l'entente de financement, il peut être approprié de retenir les versements ultérieurs de l'année (voire de recouvrer l'argent dépensé à mauvais escient) jusqu'à ce que le manquement ait été redressé.

Du reste, l'état possède souvent le fournisseur. Et même si le droit de propriété est limité par l'indépendance statutaire d'une agence, un ministre dispose tout de même souvent de certains moyens de pression sur un conseil d'administration. Peut-être a-t-il le pouvoir de soumettre le conseil à une directive ou de ne pas approuver un plan d'action stratégique. Surtout, il peut exercer son influence en remplaçant la présidente ou le président et d'autres membres du conseil, parfois même sans attendre la fin des mandats.

Le degré de précision nécessaire est encore influencé par le degré de contestabilité des produits fournis, tant au moment de la préparation que du renouvellement du contrat. S'il y a plusieurs fournisseurs possibles, la précision des descriptions peut aider à trouver celui qui convient le mieux et déboucher sur des gains potentiels d'efficacité et de productivité. S'il n'y a qu'un seul fournisseur probable d'un certain nombre de services gouvernementaux essentiels comme les relations étrangères ou la justice, par exemple, il est vain d'attendre de quelconques gains d'efficacité de nature à compenser le coût d'élaboration d'un système plus complexe de contrats de performance.

Recours au contrat exécutoire

Une question demeure : dans quelles circonstances vaut-il mieux employer un contrat exécutoire entre deux entités publiques? Quels sont les avantages de cette solution par rapport à ceux d'une subvention conditionnelle dont les conditions sont bien précisées, en supposant que ce type de contrat est légalement possible?

Un contrat en bonne et due forme a comme résultats possibles :

- l'adhésion plus complète de l'agent et, partant, une transparence accrue ;
- un risque moindre d'ambiguïté et d'incertitude quant à ce qui est attendu de chaque partie ;
- la probabilité plus grande que la performance visée par le contrat soit vérifiée ;
- la probabilité plus grande que les rôles conflictuels soient mis en évidence, que les fonctions pouvant être l'objet de contrat soient toutes recensées et confiées en sous-traitance à des fournisseurs concurrents.

L'exécution d'un contrat impose par contre souvent des coûts transactionnels et des risques supplémentaires parfois néfastes pour la relation entre les parties. Cette situation découle de l'un ou de plusieurs des facteurs suivants :

- Les coûts directs substantiels liés aux honoraires de juristes et d'autres négociateurs pour les deux parties. Les avis juridiques importent en effet, au départ, pour que tous les préalables soient satisfaits. Il y a en outre de temps à autre le risque d'un litige.
- Le risque d'atteintes à la confiance et à la motivation ainsi qu'à la qualité de la relation qu'entraîne l'adoption d'une approche légaliste et accusatoire.

- Le risque de voir le contrat formel restreindre indûment la latitude administrative des agences (même si, on l'a vu, le même risque est attaché à une subvention dont les conditions sont très détaillées).

Le contrat est souhaitable si l'état finance la fourniture de produits non commerciaux par une société d'État commerciale. Ce dispositif convient si l'entreprise fonctionne sur des bases purement commerciales et que les mécanismes de régulation sont tels que l'entité doit se comporter d'une manière purement commerciale⁶⁴. La transparence supérieure et le caractère plus officiel d'un contrat peuvent renforcer la crédibilité d'un engagement du gouvernement de ne pas obliger les entreprises publiques à fournir des services non commerciaux sans financement à ce titre⁶⁵. Ce dispositif serait conforme à la manière dont l'entreprise en question mène généralement ses affaires.

Un raisonnement similaire mène à penser que les sociétés d'état appelées à se fournir l'une l'autre des services commerciaux auraient intérêt à recourir à la relation par contrat sans lien de dépendance. De même, un service gouvernemental qui achète des services commerciaux d'une société d'État (de l'électricité par exemple) pourrait tirer parti du type de dispositif contractuel appliqué aux clients non gouvernementaux de la société.

Mais le contrat n'est pas souhaitable pour la fourniture de services entre différents ministères ou services gouvernementaux. La relation hiérarchique directe entre le gouvernement et ses ministères assure en effet une coordination et des possibilités de contrôle relativement simples par comparaison avec les moyens à la disposition des sociétés d'état dotées de conseils d'administration. Cela donne à penser que le contrat doit céder le pas à des dispositifs plus informels. Quoiqu'il en soit, il pourrait même être impossible de recourir au contrat en bonne et due forme si les ministères ne sont pas des entités distinctes.

Il est plus difficile, enfin, de déterminer si le contrat de performance convient entre un gouvernement central et une administration infranationale visant la fourniture d'un service qui relève entièrement du gouvernement central. La nature du contexte juridique et la culture politique seront déterminantes à cet égard. En règle générale, l'administration infranationale répugne moins à accepter ce type de contrat qu'une agence subalterne d'un gouvernement central. Dans une relation sans lien de dépendance, en effet, le contrat aura probablement pour conséquence de clarifier rôles et attentes. Cet avantage doit être toutefois mesuré par comparaison avec les coûts transactionnels supplémentaires encourus et la perte possible de confiance et de coopération (sans oublier qu'une confiance chancelante peut d'emblée indiquer qu'un contrat est souhaitable). Le défi consiste à «créer des mécanismes de *coordination* et de *consultation* afin d'appliquer une approche plus complète et cohérente de la conduite des affaires publiques en fonction d'objectifs à atteindre ; elle doit être en accord avec le contexte culturel et le style de relation du pays et du secteur concernés⁶⁶.».

IV. CONCLUSIONS

L'intérêt généralisé que suscitent les contrats de performance vient de leur contribution possible à l'efficacité et à l'efficience de la fonction publique. Ils peuvent en effet préciser utilement ce que les agences publiques accompliront dans un contexte de gestion plus décentralisé, tout en maintenant l'obligation de rendre compte nécessaire.

La perspective des coûts transactionnels montre que le contrat de performance comme outil de régulation influe sur le cadre de régie global dans lequel il s'inscrit tout en étant en même temps influencé par ce cadre. C'est donc dans ce contexte large que le contrat de performance doit être considéré. De fait, le rôle et les limites du contrat sont des éléments de toute première importance pour déterminer s'il vaut mieux opter pour un environnement de quasi-marché ou pour une relation hiérarchique plus directe afin d'assurer l'efficacité des transactions dans le secteur public.

L'analyse des coûts transactionnels montre généralement que le contrat exécutoire ne convient pas entre entités publiques. Le recours possible à un tiers indépendant pour résoudre des litiges risque fort en effet d'engendrer des coûts transactionnels élevés et de réduire l'efficacité des mécanismes de coordination et de contrôle que permet la propriété commune.

L'analyse laisse aussi entrevoir que beaucoup de relations de financement typiques du secteur public doivent être considérées comme des formes de contrat relationnel à long terme plutôt que comme de strictes relations contractuelles légalistes assorties d'obligations juridiques.

La perspective juridique pratique vient corroborer ces conclusions. En premier lieu, beaucoup d'agences publiques ne sont pas des entités juridiques distinctes. Elles sont plutôt parties à une relation hiérarchique avec un ministre ou un ministère avec lesquels la loi ne leur permet pas de passer des contrats exécutoires. En second lieu, même entre des entités juridiques distinctes, il y a des problèmes avec les notions d'intention contractuelle, d'offre et d'acceptation, lorsqu'il s'agit d'appliquer au secteur public un instrument de droit privé comme le contrat.

Un élément clé de l'élaboration d'un contrat de performance, c'est le choix du niveau des exigences de performance et de la manière dont elles sont précisées *a priori*, l'éventail des choix allant de la subvention inconditionnelle au contrat exécutoire. Il n'existe pas de modèle simple pour faire ce choix. La forme optimale dépendra du pays, étant fortement influencée par les contextes social, juridique et politique ainsi que par les liens de confiance et l'histoire particulière des institutions en cause.

De fait, la nature même des transactions influe sur la formulation du contrat de performance. Mentionnons notamment la présence de biens spécifiques, la complexité des activités, la capacité de préciser et de mesurer les produits ou les résultats (ou les deux) et la fréquence à laquelle il faudra adapter le contrat ; ce sont tous là des éléments susceptibles de façonner la relation de financement.

D'ordinaire, le contrat exécutoire est souhaitable lorsque le gouvernement paie une entité non étatique pour fournir un produit donné. En l'absence de toute lien de propriété, le gouvernement ne peut compter que sur la relation de financement pour assurer la clarté, la précision et la responsabilisation nécessaires. Cette règle comporte toutefois quelques exceptions (par exemple un gouvernement central qui finance la fourniture de produits par un niveau inférieur d'administration n'a pas forcément recours à ce type de contrat).

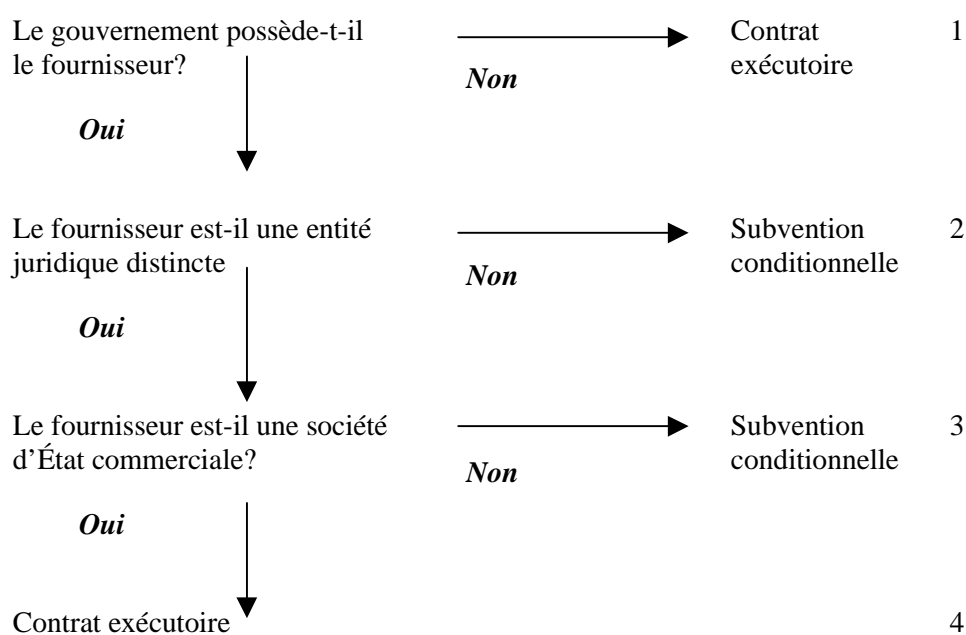
Le contrat exécutoire n'est pas assez efficace ou solide pour régir les relations de financement entre entités du secteur public, sauf dans quelques circonstances relativement rares, soit :

- une relation de financement avec une société d'état purement commerciale, pour la fourniture de produits non commerciaux au gouvernement, qui se prête à une relation sans lien de dépendance ;
- la fourniture de services commerciaux entre différentes sociétés d'état ;
- une relation entre entreprises et ministères ou services gouvernementaux et, dans certaines circonstances, entre différents paliers de gouvernement pour la fourniture de biens ou de services.

A l'autre extrême, la subvention totalement inconditionnelle ne semble pas garantir l'obligation de rendre compte dont doit nécessairement être assortie l'utilisation des deniers publics.

La figure 3 est un arbre stylisé illustrant la façon de choisir entre une subvention conditionnelle et le contrat exécutoire. Bien entendu, l'arbre est plus indicatif que définitif et ne représente que le point de départ d'une analyse plus détaillée dans chaque cas.

Figure 3 : Subvention conditionnelle ou contrat exécutoire?



Le gros des activités de la fonction publique se situe aux points 2 et 3 de la figure 3. A chacun de ces points, il faut, pour choisir le type de relation de financement, se demander *quels sont les coûts marginaux et les avantages (financiers ou non) d'une description plus détaillée et normative de la performance à mesure que l'on s'éloigne de la subvention inconditionnelle pour se rapprocher du financement assorti de conditions très détaillées.*

Deux des facteurs déterminants dans ce cas sont la capacité du gouvernement d'infléchir la performance grâce au financement et à la relation de propriété qui l'unit éventuellement à l'agence. Toutefois, tout propriétaire finançant la fourniture de produits par une entité est préoccupé d'emblée par l'ajustement *a priori* des incitations et ne se fiera pas uniquement aux instruments qui s'offrent aux propriétaires pour forcer la transparence. En effet, l'objectif du gouvernement est de maximiser les avantages de la délégation de pouvoirs, en tenant compte des *coûts de délégation*, ce qu'il fait en conjuguant l'ajustement *a priori* des incitations et la régulation *a posteriori*. Par conséquent, les critères d'élaboration doivent permettre de répondre à la question suivante : *quelle est la meilleure combinaison de précision a priori de la performance et de recours à des instruments a posteriori dans un contexte institutionnel donné et pour un type d'activité ou de produit donnés ?*

La théorie commettant-agent offre un certain nombre de principes utiles à l'élaboration *a priori* d'une relation de financement. Ce sont la clarté des rôles et des responsabilités, la description claire des produits ou résultats à livrer, la délégation des pouvoirs relatifs aux intrants et la surveillance efficace de la performance. L'application soignée de ces principes donne lieu à des gains appréciables. Ne pas les respecter, c'est s'exposer à un sérieux risque de mauvaise performance.

Encore là, le cadre simple commettant-agent appliqué au secteur public recèle d'importantes contraintes. Inscrire la relation de financement dans un cadre strict de commettant à agent peut porter atteinte à l'autonomie statutaire de certaines agences publiques et d'importants principes, souvent enchâssés dans la constitution du pays comme la séparation des pouvoirs, les obligations des fonctionnaires ainsi que les rôles et responsabilités des administrations infranationales.

Enfin, l'élaboration des mesures de performance appropriées est aussi assortie d'un certain nombre de coûts et de risques, qui s'ajoutent aux coûts de la négociation et de la création de systèmes permettant d'emmagasiner et de présenter l'information matérielle et financière nécessaire à la surveillance. Ces coûts et risques additionnels comprennent le fait de restreindre la liberté de gestion, l'atteinte à la confiance et à la qualité de la relation et les comportements dysfonctionnels. Les décisions stratégiques concernant le type de contrat de performance doivent tenir compte des interactions possibles avec d'autres méthodes non contractuelles de réduction des coûts de délégation, comme la socialisation et le leadership professionnel.

La figure 4 résume les grands facteurs qui influent sur le degré approprié de précision de la performance attendue dans le cas de subventions conditionnelles.

Figure 4 : Facteurs déterminants du degré de précision de la description d'une performance

	Faible précision	Grande précision
Difficulté à mesurer la performance	Grande	Faible
Degré d'autonomie statutaire ou constitutionnelle	Grande	Faible
Adaptabilité nécessaire	Grande	Faible
Dépendance envers une culture ou le professionnalisme	Grande	Moyenne
Contestabilité	Grande	Moyenne

Le degré de précision et la formulation de la description exigent un soin particulier. Le risque est aussi grand à trop en faire qu'à n'en pas faire suffisamment. La nécessité d'une analyse minutieuse de chaque cas est incontournable, et cette analyse devrait porter sur :

- la nature des biens ou des services fournis ;
- le type d'institution et sa relation avec le pouvoir exécutif ou d'autres organes du gouvernement ;
- le contexte culturel et juridique plus vaste dans lequel s'inscrit la relation.

Utilisé avec prudence, le contrat de performance est un instrument très utile pour améliorer la performance de la fonction publique. Ce n'est toutefois pas une panacée.

BIBLIOGRAPHIE

- Advanced Education and Career Development, Alberta, *Public Sector Performance Contracting in Canada (1999): A Case Study of the Canada-Alberta Agreement on Labour Market Development*, OCDE, PUMA.
- ALCHIAN, A., and DEMSETZ, H., "Production, Information Costs, and Economic Organisation", *American Economic Review*, Volume 62, December 1972, pp. 777-795.
- BERNHEIM, B., and WHINSON, M., (1998) "Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity", *American Economic Review*, pp. 902-932.
- BOSTON, J., "Purchasing Policy Advice", *Governance*, Volume 7, N° 1, January 1994, pp. 1-30.
- BOSTON, J. (ed.), (1995) *The State Under Contract*, Bridget Williams Books Limited, Wellington.
- BOUCKAERT, K., VERHOEST, K., and DE CORTE, J., (1999) *Public Sector Performance Contracting in Belgium and Flanders*, OCDE, PUMA.
- BUCHANAN, J., and TULLOCK, G., (1962) *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- CARTER, N., "Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations", *Public Administration*, Volume 69, Spring 1991, pp. 85-101.
- DIXIT, A., (1996) "The Making of Economic Policy: a transaction-cost politics perspective", *Munich Lectures in Economics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- EASTERBROOK-SMITH, S., (1999) *Public Sector Performance Contracting in New Zealand: Case Studies of the Ministry of Justice and Department for Courts*, OCDE, PUMA.
- ZAPICO-GONI, E., (1999) *Contract Management in Spain*, OCDE, PUMA.
- GRAPINET, G., *Public Sector Performance Contracting in France: A Case Study of Performance contracting and the Management of Local Services of the Directorate General for Taxes*, OCDE, PUMA.
- GROSSMAN, S., and HART, O., (1986) "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, Volume 94, N° 4, 1986, pp. 691-719.
- HART, O., and MOORE, J., "Foundations of Incomplete Contracts", LSE/STICERD Discussion Paper No TE/98/358, September 1998.
- HOLMES, M., and SHAND, D., "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years", *Governance*, Volume 8, No. 4, October 1995, pp. 551-578.
- HOLMSTROM, B., and MILGROM, P., (1992) "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, Special Issue, pp. 24-52.
- HOOD, C., "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, Spring 1991, Volume 69, pp. 3-19.
- MILGROM, P., et ROBERTS, J., (1997) *Économie, organisation et management*, De Boeck Université, PUG.
- MINTZBERG, H., "Managing Government ; Governing Management", *Harvard Business Review*, May-June 1996.
- MOE, T., "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Volume 28, pp. 739-775.

- NORTH, D., (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OCDE (1995), *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*. Paris.
- OCDE (1997a), *Enquête de résultats, pratiques de gestion des performances*, Paris.
- OCDE (1997b), *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Paris.
- OCDE (1997), *Questions et évolutions dans la gestion publique*. Paris, <http://www.oecd.org/puma/htm>
- OUICHI, W., "Markets, Bureaucracies and Clans", *Administrative Science Quarterly*, Volume 25, March 1980, pp. 129-141.
- PEDERSEN, P., SORENSEN, H., and VESTERGRAAD, J., (1999) *Public Performance Contracting in Denmark: A Case Study of the Danish National Board of Industrial Injuries*, OCDE, PUMA.
- PETRIE, M., (1998) *Organisational Transformation: The Income Support Experience*, Department of Social Welfare, Wellington.
- PREMFORS, R., "Reshaping The Democratic State: Swedish Experiences In a Comparative Perspective", *Public Administration*, Volume 76, Spring 1998, pp. 141-159.
- Public Management Department, Statskonsult, Norway, (1999) *Use of Performance Contracting in Norway*, OCDE, PUMA.
- SCHICK, A., "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change", *A Report for the State Services Commission and The Treasury*, New Zealand, August 1996.
- SCHICK, A., (1998) "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *World Bank Research Observer*, Volume 13, No. 1.
- SEN, A., (1993) *Éthique et économie*, PUF, Paris.
- UUSIKYLA, P., and VIRTANEN, P., (1999) *Public Sector performance Contracting in Finland: A Case Study of the Ministry of Social Affairs and Health*, OCDE, PUMA.
- WALLIS, J., and DOLLERY, B., "An Evaluation of Leadership as a Response to Agency Failure in the Public Sector", *Public Administration*, Volume 75, No 2, Summer 1997, pp. 247-265.
- WILLIAMSON, O., (1994) *Les institutions de l'économie*. Paris, Inter Editions.
- WILLIAMSON, O., (1986) *Economic Organisation: Firms, Markets and Policy Control*, The Harvester Press Publishing Group, Sussex.
- WILLIAMSON, O., (1993) "The Economic Analysis of Institutions and Organisations -- in general and with respect to country studies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 133.
- WILSON, J.Q., (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- Banque mondiale, (1997) *Rapport du développement dans le monde*. Economica, Paris.
- WORTHINGTON, R., (1999) *Public Service Performance Contracting in the Australian Public Service: A Case Study of Strategic Partnering*, OCDE, PUMA.
- ZWEIGERT, K., and KOTZ, H., (1998) *An Introduction to Comparative Law*, Third Edition, Clarendon Press, Oxford.

Notes

- 1 *La gestion publique en mutation : Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 1995, p. 7.
- 2 Le *Government Performance and Results Act (GPRA)* adopté aux États-Unis prévoyait la réalisation d'un projet pilote visant à créer des organisations axées sur la performance, dans le cas d'activités entourant essentiellement la prestation de services (comme le paiement de prestations de retraite) mais jusqu'à maintenant, aucune organisation de ce genre n'a été mise sur pied.
- 3 Le présent document ne traite pas en détail des normes de service en tant que forme particulière de contrat d'objectifs. Des recherches menées par la Direction de la Gestion publique de l'OCDE sur le recours aux normes de service ont été présentées dans la publication *L'administration à l'écoute du public*, OECD, 1996.
- 4 Voir aussi Jonathan Boston, « *The New Contractualism in New Zealand: Chief Executive Performance Agreements* », in Davis Glyn, Barbara Sullivan et Anna Yeatman (1997), éditeurs, *The New Contractualism*, Macmillan Education Australia. Boston souligne l'importance d'un environnement politique et stratégique relativement stable, exempt de changements fréquents de gouvernement et de ministres, afin que les parties au contrat aient la possibilité de collaborer pendant une certaine période de temps, afin d'atteindre les objectifs visés et de réduire au minimum les coûts de transaction associés à l'établissement de nouveaux contrats et de nouvelles relations.
- 5 *La gestion publique en mutation : Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 1995. La citation est tirée de la section « Conclusions du Comité de la gestion publique », p. 7.
- 6 Outre les contrats de performance, il existe toute une gamme de stratégies visant à améliorer la gestion du rendement, y compris l'analyse comparative, la contestabilité, la sous-traitance et les mécanismes destinés à obtenir l'opinion du consommateur. Voir OCDE, 1997a.
- 7 Cette vue utilitaire du contrat s'oppose à celle qui fait de la liberté contractuelle l'un des principaux rôles du système judiciaire, dans le cadre d'une fonction plus globale visant à protéger la liberté de l'individu et à préserver ses pouvoirs. Voir Zweigert et Kotz (1998) p. 325-327.
- 8 Voir Williamson (1985).
- 9 Macneil, I.R., *The many futures of contracts*, Southern California Law Review, 47, mai 1974, p. 691-816, cité dans Williamson (1985).
- 10 Ces efforts ou dispositifs de protection comprennent le versement d'une indemnité ou d'une amende en cas de rupture du contrat, l'établissement de structures spécialisées de gestion contractuelle comme l'arbitrage par un tiers indépendant, ou l'établissement de transactions commerciales réciproques de sorte que chaque partie dépend dans une certaine mesure d'une relation continue avec l'autre (dans le contexte des coûts transactionnels, on parle d'otages mutuels). Plus généralement, Williamson dit des contrats qu'ils impliquent des choix entre les trois éléments que sont la technique (soit l'étendue de l'usage fait de biens particuliers), les structures de protection et de gestion, et le prix. Ces trois éléments sont parfaitement interactifs et doivent à ce titre être déterminés concomitamment. « [Traduction] Il importe d'étudier le contrat dans sa totalité. Les conditions *a priori* et la manière dont le contrat est exécuté par la suite varient selon les caractéristiques de l'investissement et les structures de gestion qui encadrent les transactions. » Voir Williamson, *ibid.*, p. 34-35.
- 11 Ouichi (1980, p. 130) définit les coûts transactionnels comme « [traduction] toute activité entreprise pour convaincre chaque partie à un échange que la valeur donnée et reçue est bien conforme à ses attentes ». S'agissant de la formulation du contrat et du choix de l'organisme dans le secteur public, les coûts transactionnels comprennent tous les coûts engagés par le système politique dans les négociations, la surveillance et l'application des modalités arrêtées. Voir l'exposé de Dixit (1996) sur la politique des coûts transactionnels.

-
- 12 Les actions entreprises par chaque partie au contrat sont toutefois déterminées par les coûts engagés par chacune et les gains possibles.
 - 13 Les coûts transactionnels d'un contrat à long terme sont : a) ce qu'il en coûte de prévoir toutes les éventualités; b) ce qu'il en coûte de composer avec ces dernières; c) ce qu'il en coûte de rédiger le contrat de sorte qu'il puisse être mis à exécution; et d) ce qu'il en coûte pour le faire exécuter (le cas échéant). Il est donc plus rentable de ne pas tenir compte du plus grand nombre possible d'éventualités et de renégocier une fois que des circonstances particulières se sont concrétisées. Cette économie sur le chapitre des coûts transactionnels fait que nombre de contrats sont incomplets à certains égards importants. Voir Hart et Moore (1998). Les contrats incomplets sont aussi dus au risque qu'une formulation précise de la performance attendue influe sur le comportement étant donné une concentration regrettable sur les aspects mesurables de la performance, qui ne sont pas nécessairement les plus importants (voir Holmstrom et Milgrom, 1992); et le risque que, dans l'impossibilité de préciser tous les aspects de la performance attendue, mieux vaut omettre certains éléments même s'il est possible de les préciser (voir Bernheim et Whinston, 1998).
 - 14 Les spécialistes des coûts transactionnels estiment que les effets de la réputation incitent les deux parties à un contrat d'exécuter le contrat par elle-même au lieu de recourir à un tiers.
 - 15 Cité dans Boston (1994), p. 17.
 - 16 En cas d'arbitrage, il est plus facile pour l'arbitre d'obtenir toute l'information pertinente de la part des deux parties, que dans le contexte accusatoire d'un procès, où les parties utilisent l'information de manière plus stratégique.
 - 17 La documentation sur les contrats incomplets distingue une performance observable seulement par les parties au contrat et la performance que peut vérifier un tiers. Il se peut que les deux parties au contrat sachent si l'autre s'est dérobée à ses obligations, mais à moins qu'il soit possible à un tiers de le vérifier, il est difficile d'intégrer cette dimension de la performance au contrat.
 - 18 Grossman et Hart considèrent que le choix entre contrat et intégration consiste à comparer le coût de l'établissement d'un contrat couvrant tous les droits voulus quant aux biens en cause, d'une part, et l'achat des droits décisionnels résiduels (soit la propriété), d'autre part. Voir Grossman et Hart (1986).
 - 19 Si les biens spécifiques sont substantiels, l'intégration verticale peut être plus avantageuse dans le secteur public que dans le secteur privé. Voici pourquoi : dans le secteur privé, les biens spécifiques s'inscrivent parfois dans le contexte de la fourniture d'un produit intermédiaire à un producteur qui vend en situation de concurrence. La concurrence sur le marché des produits finals peut imposer une certaine discipline à la relation intermédiaire de fourniture de biens. En effet, les deux parties «coulent ou nagent ensemble». (Cet argument est dû à Peter Goringe).
 - 20 Entre les formes pures que sont l'échange et la hiérarchie, les ouvrages sur les coûts transactionnels recensent des formes hybrides qui manifestent des traits de l'un et de l'autre, par exemple, le franchisage. Dans le secteur public, les réseaux d'organisations individuelles sont fréquents. On voit par exemple des réseaux horizontaux formés d'organismes préoccupés d'analyse politique et de la prestation de conseils sur des domaines particuliers de politique publique.
 - 21 Williamson (1993) p. 15.
 - 22 Voir Ouichi (1980) p. 132.
 - 23 Voir Ouichi (1980) selon qui deux facteurs déterminent le fondement souhaitable du contrôle organisationnel : le degré de convergence des objectifs et le degré d'ambiguïté de la performance. Si tous deux sont modérément élevés, la bureaucratie est la solution préférable (aux relations du type marché). Si tous deux sont élevés, la forme d'organisation efficace est le «clan». Ouichi définit l'organisation clanique comme une organisation dans laquelle la socialisation est le principal mécanisme de contrôle.

-
- 24 Tiré de Williamson (1986), p. 87.
- 25 Voir Williamson (1985), p. 41.
- 26 Selon le droit australien, le gouvernement national et ses organes constitutifs (pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire) ne peuvent contracter autrement qu'en vertu de la constitution nationale ou de la convention constitutionnelle et ne peuvent se poursuivre l'un l'autre en cour. Il est donc impossible aux organismes du pouvoir exécutif, comme les ministères d'État et certaines autorités statutaires non constituées en sociétés (par exemple Centrelink) d'en poursuivre une autre. Ils peuvent toutefois tenter des poursuites judiciaires contre d'autres entités juridiques au nom du gouvernement national ou, dans le cas des autorités statutaires, en leur propre nom. Voir Worthington (1999).
- 27 Ce qui peut distancier considérablement le ministre des opérations. Dans beaucoup de pays, la délégation des fonctions de prestation de services à des institutions s'inscrit dans une tentative faite pour éloigner davantage le contrôle ministériel. Beaucoup distinguent les objectifs stratégiques, dont le ministre conserve la responsabilité, des questions opérationnelles, qui ressortissent à l'institution en soi. Cette association entre délégation accrue des pouvoirs et réduction de la responsabilité ministérielle peut constituer un équilibre politique donnant plus de crédibilité à la promesse de non-ingérence dans les questions opérationnelles quotidiennes. Pourtant, certains s'inquiètent de la réduction de la responsabilité ministérielle par le transfert d'activités depuis les ministères jusque vers des agences plus éloignées. L'intervention ministérielle dans les services correctionnels en Grande-Bretagne au cours des dernières années illustre la tension entre le désir de déléguer des pouvoirs et la capacité du système politique de donner suite à la délégation avec le temps. Cet exemple illustre la nécessité de considérer les coûts transactionnels dans un contexte plus large s'agissant de la conception des institutions dans le secteur public pour assurer la solidité des dispositifs sur le plan politique (voir note 7).
- 28 Les contrats ayant force exécutoire s'imposent parfois implicitement mêmes s'ils sont impossibles sur le plan juridique. Ainsi, Hood (1991, p. 9) note qu'on reproche à la gestion des affaires publiques telle qu'elle se pratique maintenant de manquer de substance et qu'il faut lui redonner un peu de mordant, «[traduction] par exemple en concluant de ministres à dirigeants des contrats entraînant des obligations juridiques».
- 29 Cette section est inspirée d'une collaboration entre l'auteur et Mai Chen, associé de Chen and Palmer, spécialistes du droit public.
- 30 Dans certains systèmes juridiques, la contrepartie est aussi une exigence.
- 31 Voir *An Introduction to Comparative Law*, K. Zweigert et H. Kötz, 3e édition, Clarendon Press, Oxford, 1998, section C, *Contract*, p. 323-526.
- 32 Au Danemark, entre autres, les contrats de performance n'entraînent aucune obligation juridique puisqu'ils peuvent, en principe, être révoqués par les ministres. Voir *Public Sector Performance Contracting In Denmark*, Pedersen, Sorensen et Vestergaard, OCDE, mai 1998.
- 33 Dans certains pays, elles peuvent être obligées par voie judiciaire de remplir leurs obligations statutaires.
- 34 Il arrive aussi qu'il soit difficile de déterminer si le gouvernement est bel et bien propriétaire de l'entité dont il achète des services, de sorte qu'il est encore plus important de préciser d'emblée ce qui est acheté.
- 35 Voir par exemple Moe, (1984, p. 765-766) : «[traduction] La démocratie est aisément considérée, en vertu de la relation de commettant à agent [... comme] une séquence de relations de commettant à agent, du citoyen au politicien, au supérieur, au subalterne et ainsi de suite dans la hiérarchie gouvernementale descendante, jusqu'au palier inférieur qui est celui du fonctionnaire qui fournit effectivement les services directement à la population [...]».
- 36 Voir Buchanan et Tullock (1962).

-
- 37 Le risque moral renvoie à la tendance de l'agent, une fois le contrat conclu, à se dérober à ses obligations ou à ne pas chercher par tous les moyens à promouvoir les intérêts du commettant. L'antisélection est l'incapacité du commettant de déterminer, avant de conclure un contrat, lequel parmi plusieurs agents possibles, est le plus susceptible de promouvoir ses intérêts; et, étant donné cette information imparfaite, la tendance des candidats dont la motivation ou les compétences sont inférieures à la moyenne, de soumissionner malgré tout.
- 38 Il peut s'agir d'évaluer la performance du dirigeant de l'agence, de retenir un paiement ou un transfert budgétaire, de faire perdre certains droits décisionnels ou d'imposer des sanctions monétaires si certaines conditions ne sont pas satisfaites ou d'employer l'information sur la performance comme intrant du processus budgétaire pour évaluer le budget affecté à l'agence l'année suivante.
- 39 La transparence consiste généralement à préciser certains intrants et certains extrants (exprimés à la fois en termes matériels et financiers) et, le cas échéant, la production de certains résultats ainsi que divers rapports d'intrants, d'extrants et de résultats devant permettre d'évaluer la rentabilité et l'efficacité. Pour certains produits dont il est difficile d'évaluer la qualité (par exemple un conseil stratégique) les normes de performance peuvent être fondées sur la détermination des procédés employés à la production des résultats comme indicateurs de la qualité du produit. Les indicateurs de la satisfaction de la clientèle tirés de sondages auprès de cette dernière permettent aussi d'évaluer la qualité des produits; ils tirent parti d'une information largement disséminée parmi les bénéficiaires réels des services. Le tout peut être fait de manière centralisée (c'est le cas de la *Charte des Services publics* de la France, du *National Performance Review* des États-Unis, et de la *Citizens' Charter* du Royaume-Uni) ou décentralisée (par exemple, à l'initiative d'organismes individuels de prestation de services).
- 40 Voir l'exposé d'Alchian et Demsetz (1972) sur le rôle des créances résiduelles dans l'établissement de gratifications associé à la surveillance de la performance dans le secteur privé.
- 41 On le voit avec Moe (1984, p. 769), cela peut signifier que les politiques en général ont plus de mal à contrôler l'organisation bureaucratique. Cela peut aussi vouloir dire que, plutôt que d'agir uniquement dans l'intérêt de leur commettant nominal, les fonctionnaires ont intérêt à chercher un appui politique étendu à l'égard de leur agence pour battre en brèche toute menace contre la survie de celle-ci.
- 42 Ainsi, dans le contrat d'achat passé entre le ministre de la Justice et le service des tribunaux de Nouvelle-Zélande, le salaire du personnel judiciaire et les dépenses associées sont traités comme des dépenses régies par la demande que ne couvrent pas les ententes relatives à la performance. Voir Easterbrook-Smith, S., (1999), *Public Sector Performance Contracting in New Zealand: Case Studies of the Ministry of Justice and Department for Courts*, OCDE, p. 16. De manière plus générale, les contrats ayant force exécutoire entre différentes branches du gouvernement semblent enfreindre le principe de la séparation des pouvoirs.
- 43 Le déséquilibre vertical est typique en ce que la rentabilité des dépenses est généralement considérée comme exigeant une forte décentralisation, tandis que l'efficacité de la fiscalité est généralement vue comme exigeant un degré relativement élevé de centralisation.
- 44 Voir OCDE (1997b), p. 53.
- 45 Ainsi, l'entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail. Voir Advanced Education and Career Development, Alberta (1999), *Public Sector Performance Contracting in Canada: A Case Study of the Canada-Alberta Agreement on Labour Market Development*, OCDE.
- 46 Voir Ouichi (1980), p. 137.
- 47 Voir Wallis et Dollery (1997).
- 48 Voir Mintzberg (1995), p. 81. Mintzberg recense cinq éléments fondamentaux d'un modèle normatif : la sélection en fonction de valeurs et d'attitudes plutôt que des seuls états de service ; la socialisation selon l'éthique de la fonction publique ; l'orientation en fonction de principes et de visions plutôt que de plans et de

cibles ; transparence et inspiration plutôt que responsabilisation ; et évaluation de la performance par des personnes expérimentées.

- 49 Voir l'exposé de la Banque Mondiale (1997, chapitre 5) sur les difficultés qu'éprouvent les pays en développement à renforcer la capacité des États d'implanter l'approche contractuelle dans les fonctions publiques.
- 50 La terminologie des relations de financement est variée. Dans ces pages, le terme « financement » sera employé en lieu et place de tous les autres. Le terme « subvention » s'entend d'une subvention inconditionnelle (un cadeau, somme toute) comme d'une subvention conditionnelle, laquelle désigne une relation de financement assortie de conditions expresses que le bénéficiaire doit remplir mais sans obligations contractuelles à la clé. Un « subside » est un type de financement en vertu duquel le subventionnaire n'apporte qu'une contribution partielle au règlement des coûts d'une activité. Il ne détermine pas nécessairement qui va fournir les biens ou les services ni même ce que seront les biens ou les services fournis, ce qui relève plutôt des choix exercés par des tiers acheteurs. Ainsi, les subsides accordés aux écoles privées sont déterminés par le choix que font les parents de l'endroit où leurs enfants seront éduqués.
- 51 Cette description est due à Mai Chen. On pourrait ajouter qu'une subvention est qualitativement différente d'un contrat, sur le plan juridique, en ce qu'il n'y a aucune obligation légale de satisfaire aux conditions de la subvention pour recevoir ou conserver les fonds. En pratique, toutefois, si l'État possède l'organisme fournisseur, il y a une obligation réelle de satisfaire aux conditions surtout – mais pas uniquement – si ces conditions sont fixées dans le cadre des obligations statutaires de l'agence.
- 52 A cela, une exception possible : le transfert à un palier inférieur de gouvernement, où la responsabilité de l'utilisation de l'argent prend la forme d'un rapport du gouvernement destinataire aux institutions régulatrices du même palier. Les paiements de transfert d'un gouvernement – comme des prestations d'aide sociale – sont généralement inconditionnels en ce qu'ils ne limitent pas les affectations possibles de l'argent. Toutefois, ces prestations sont des paiements de transfert et ne servent pas à financer la fourniture de biens et de services ; elles débordent donc le cadre de notre exposé.
- 53 Il arrive aussi que l'État ait des droits de quasi-propiété ou des obligations ou les deux étant donné la dépendance plus ou moins forte d'une ONG envers les subventions gouvernementales ou le degré de dépendance du gouvernement envers une ONG qui serait le seul fournisseur d'un service névralgique sur le plan politique. Ces questions valent une étude approfondie, qui dépasse toutefois la portée du présent document. Dans le même ordre d'idées, notons que si le financement gouvernemental est plus proche d'un subside partiel et que les droits d'acheteur sont exercés par une autre entité, il sera difficile de préciser le produit financé par l'État. Néanmoins, il est possible d'établir un contrat contenant un ensemble plus restreint de conditions. Ainsi, les subsides accordés par un gouvernement à une école privée peuvent être conditionnels à certaines exigences minimales quant au programme enseigné.
- 54 Voir Wilson (1989), p. 370.
- 55 Ainsi, à la Direction générale des impôts, en France, le contrat de performance est le point de référence interne entre différentes régions géographiques et à la diffusion des pratiques exemplaires. Consulter *Public Sector Performance Contracting in France*, Grapinet, OCDE, 1999.
- 56 Comme le suggèrent par exemple Pedersen, Sorensen et Vestergaard dans *Public Sector Performance Contracting in Denmark*, OCDE, 1999.
- 57 Worthington attribue à cette situation le rejet de la relation contractuelle légaliste entre le ministère de la Sécurité sociale et Centrelink, en Australie. Voir *Public Service Performance Contracting in the Australian Public Service: A Case Study of Strategic Partnering*, R. Worthington, OCDE, 1999.
- 58 Ne pas négliger non plus le facteur temps. La précision nécessaire quant à la performance changera probablement avec le temps. L'accent mis sur une mesure de performance simple peut faire beaucoup pour faciliter une restructuration radicale, même si l'on reconnaît d'emblée que cette mesure est trop restrictive en

régime permanent. Voir Petrie (1998). De manière plus générale, Carter, (1991, p. 98-99) décrit certaines étapes courantes du recours aux indicateurs de performance au sein des organisations : d'abord, respect minutieux en réponse aux pressions externes poussant à l'instauration d'une évaluation de la performance ; puis, résistance de l'organisation et tentatives de discrédits ; enfin, ajustements et reconnaissance de l'utilité des indicateurs de performance.

- 59 Voir l'exposé de Carter (1991) sur l'élaboration de mesures de performance.
- 60 D'après Milgrom et Roberts, 1992, p. 219-228.
- 61 Voir Wilson (1989), chapitre 9, p. 154-175.
- 62 Mintzberg (1996, p. 79) écrit : «[Traduction libre] Combien de fois faudra-t-il ressasser cette question avant d'abandonner enfin ? Bon nombre d'activités ressortissent au secteur public précisément à cause de problèmes de mesure. Si tout était limpide et si chaque avantage était aisément attribuable, ces activités seraient passées au secteur privé depuis longtemps».
- 63 Bien entendu, toute organisation peut s'occuper d'un ou de plusieurs de ces types d'activités.
- 64 Mentionnons à cet égard l'article 7 de la *State Owned Enterprises Act* (ou loi sur les sociétés d'État) de Nouvelle-Zélande selon lequel tout service fourni par une société d'État sur une base non commerciale à la demande du gouvernement doit l'être en vertu d'un contrat en bonne et due forme. La situation est fréquente dans le cas du financement par les crédits du ministère de la Justice de l'achat des services de NZ Post pour le maintien des listes électorales en vue des élections à la législature.
- 65 L'effet de crédibilité vient de ce que l'État donne à l'entreprise la capacité de recourir aux tribunaux pour lui opposer le contrat et de la très faible probabilité que l'État lui-même exige l'exécution du contrat, étant donné ses droits de propriété.
- 66 OCDE (1997b), p. 70.