

AIRMAP.
20-21 mai 2014.

**Nouvelle performance publique ou/et nouvelle
gouvernance publique en France ?
Quelles références à quelles modélisations ?**

Pfr Maurice Baslé, CREM-CNRS-Université de Rennes 1.
Chaire Connaissance et action territoriale, Université de
Bretagne-Sud.

Mots-clés. Cas français.

NPP, nouvelle performance publique. NMP, nouveau
management public. NGP, nouvelle gouvernance
publique.

Performance et productivité publique.

Services publics. Service public. Valeurs
publiques et évaluation.

Modélisations des objectifs du service public.

L'article rappelle les hésitations françaises dans le passage à la performance publique, les analyse, rappelle que la phase NPP (Nouvelle performance publique) ne devrait être qu'une phase de transition et montre l'enjeu du passage à la NGP (nouvelle gouvernance publique), l'analyse de la valeur publique, le modèle du service public, en indiquant que les solutions fournies par la NPP et la NGP ne coïncident pas.

1. Les hésitations françaises ont été notables dans le passage à la nouvelle Performance Publique.

Dans les années 2000, l'OCDE a préconisé une démarche de préparation budgétaire informée par des indicateurs de performance (OCDE, 2007).

Beaucoup d'Etats passent alors à la NPP.

C'est le ***Performance-informed budgeting***

la France a tardé à s'inscrire dans cette orientation

les indicateurs de « pilotage » LOLF ne jouent pas vraiment leur rôle dans la documentation au service d'un pilotage des programmes. Les indicateurs LOLF du budget de l'Etat sont certes présentés stratégiquement (avec une arborescence d'objectifs en missions, programmes, objectifs opérationnels et indicateurs). Mais ils restent assez « techniques » et peu appropriés par les responsables des politiques publiques et des programmes.

Le diagnostic de cette situation d'insatisfaction vis-à-vis des indicateurs LOLF a conduit à vouloir développer d'autres approches.

Il apparaît que les processus de mise en oeuvre mériteraient un audit opérationnel ou organisationnel ou de cohérence entre les fins et les moyens utilisés...

L'offre bureaucratique doit en effet passer l'épreuve des coûts comparés à l'utilité.

Dans la pratique, naît alors une folle ambition, la RGPP ou révision générale des politiques publiques) voulue très ambitieuse et encore plus ambitieuse

que la simple évaluation des politiques publiques (BASLE, 2009a).

Plus prosaïquement, la RGPP a rétréci son objectif et est devenue une aide centralisée à l'équilibre du budget.

Elle responsabilise donc encore insuffisamment les ministres et les managers de BOP

malgré l'usage d'indicateurs de performance.

Une nouvelle ambition de modernisation de l'action publique en 2012.

Un changement d'exécutif est souvent un moment de changement de référence à un paradigme du gouvernement et de l'administration publique.

En 2012, le nouveau gouvernement a annoncé vouloir faire autrement la réforme de l'Etat et introduire la nouvelle gouvernance publique.

Le nouveau gouvernement part avec l'idée de restaurer la confiance des agents publics et des acteurs publics (relations intérieures à l'administration).

Et, par rapport au citoyen, l'idée est de commencer par simplifier (mettre en oeuvre un choc » sur les démarches pour tous les publics et pour l'administration elle-même – rapport Mandonnet sur les normes),

tout en continuant de moderniser (optimiser la dépense, administration territoriale de l'Etat).

Moderniser mais avec le souci de dire et faire autrement la modernisation de l'action publique (CIMAP et SGMAP10) avec des volontés politiques nouvelles pour passer à un modèle orienté par le management de la relation avec le citoyen : l'objectif exprimé lors du CIMAP du 18 décembre 2012 est moins orienté vers la productivité et plus orienté vers le service rendu.

Au-delà, d'un grand programme de simplification de l'action publique vis-à-vis des usagers, est ainsi relancé le baromètre de la qualité des services publics.

Beaucoup d'autres objectifs sont orientés vers la prise en compte des publics. Il s'agit par exemple de restaurer la confiance des agents publics et des acteurs publics. Il s'agit aussi de simplifier. Il faut un « choc de simplification » sur les démarches pour tous les publics, et pour l'administration elle-même en particulier vis-à-vis des entreprises – voir rapport MANDON11- et sur les normes (voir commission sénatoriale de contrôle de l'application des lois).

Une autre idée « collatérale » est de développer
l'Evaluation des politiques publiques.
Le CIMAP de décembre 2012 crée le cadre
méthodologique de lancement des évaluations, le
CIMAP du 17 juillet 2013 consacre l'aide du CGSP

NORMANN, 1991 et OSBORNE (2006) s'autorisent à énoncer que la phase NPP, si hésitante en France, devrait être transitoire : «The time of the NPM has thus in fact been a relatively brief and transitory one between the statist and bureaucratic tradition of PA and the embryonic plural and pluralist tradition of the NPG ».

Pourtant, si on s'en tient aux réalités de la réforme de l'action publique en France, nous sommes toujours en 2014 dans l'attente de l'affichage officiel d'une nouvelle gouvernance publique et d'un « modèle orienté par le service public » ou la valeur publique (Janine O'FLYNN 2007). . Serions-nous, après avoir tant hésité, restés dans la nasse des idées de « performance publique » ?

Deux dimensions d'analyse et d'intérêt d'une autre approche de type NGP peuvent être retenues à ce stade pour expliquer un temps très long de transition réelle entre NPP et NGP.

2. La valeur ajoutée publique et le « faire avec » les parties prenantes.

Pour atteindre son objectif de NGP, la réforme doit transformer les administrations territorialisées en acteurs stratégiques coordonnés au service de la livraison de résultats

et d'un impact constitutifs d'une valeur ajoutée publique d'ensemble.

Ce qui est tenté par le SGMAP (« faire avec les agents ») doit en effet être introduit, c'est une condition nécessaire, mais pas suffisante.

Dans une vision NGP, il faut aller dans le sens de « faire avec le citoyen » et « faire avec les agents de l'Etat ». La réforme doit donc installer brutalement un modèle à double ressort : la responsabilité totale des managers vis-à-vis de l'actionnaire exécutif politique ; et de nouvelles relations et implications des citoyens. Ceci peut passer par des contrats de performance locale (délais, satisfaction...) pourquoi pas (ceci permet de rester dans une optique de productivité), mais aussi et surtout des ouvertures de comptes rendus dans différentes dimensions de responsabilité, incluant la participation, la co-construction du service.

3. Mieux réfléchir aux modélisations sous-jacentes à la culture NPP et à la culture NGP.

L'annonce du passage à la nouvelle gouvernance publique est facile. La transformation du service public dans une transition rapide suppose d'avoir bien tête les fondements du modèle NGP.

Nous savons que le choix du modèle de référence culturel et opérationnel n'est pas neutre (O'FLYNN, 2007, voir annexe 1 pour les comparaisons de modèles). Un paradigme de minimisation des coûts sous contrainte de réalisation d'un cahier des charges de service public ne conduit pas à la même solution qu'un paradigme de maximisation du service public sous contrainte budgétaire. L'optimisation de la dépense publique peut se faire avec une approche par le « primal » de la productivité ou par le « dual » de la gouvernance.

La minimisation des coûts correspond davantage au NMP. Celui-ci peut aller dans le sens de la guillotine budgétaire avec démantèlement d'aires de services publics.

Le fil conducteur est la pression sur les coûts, sur la masse salariale, sur les subventions, niches fiscales etc... avec un renforcement du contrôle de gestion, la mutualisation des fonctions d'appui, la systématisation des audits organisationnels, la recherche du rendement et de l'efficacité de chaque euro public dépensé et des incitations y compris financières à la réduction de la dépense (comme les primes à la performance).

Cela peut se faire avec des cahiers des charges de services publics réduits (abandons de pans du service public) mais aussi à cahiers des charges constants. En effet, les termes de référence et les clauses des services publics à rendre peuvent toujours être interprétées de manière stricte pour « assécher » la demande, planifier des baisses de coûts ou raréfier le recours.

La maximisation des services publics correspond davantage à la NGP. Elle peut déboucher sur un surdéveloppement des services publics si les contraintes budgétaires restent douces ou décalées dans le temps.

Mais avec la participation des agents publics et des publics, la confiance dans des mécanismes de co-production, elle peut aussi conduire à des livrables cohérents, interdépendants et à moindre coût financier public direct.

En ce sens, la démocratie de proximité est une ressource de bénévoles « aidant » l'action publique. La culture sous-jacente n'est pas le simple contrôle de gestion mais bien la construction ouverte de l'offre de valeur publique, la construction sociale de « publics cibles », à l'approche participative de la gouvernance et plus généralement le « management de la relation au citoyen » (MRC comme pour le management de la relation client dans le secteur privé)

Conclusion. Comment faire la pédagogie du modèle de la Nouvelle Gouvernance Publique ?

Dans la réalité de l'allocation des moyens budgétaires à des programmes de politiques publiques, la formalisation en un problème de programmation non linéaire et dynamique susceptible d'être posé et résolu par des algorithmes primal-dual est inenvisageable.
Les conditions à remplir sont trop nombreuses en pratique.

Il importe de faire la pédagogie du passage à la NGP sans lui opposer totalement le modèle NPP, sans faire de ces deux modèles des contraires mais une tension continue.

Or, des barrières culturelles existent tant au plan de la conception du service public (MAURI, A.G. MUCCIO, S. (2010) qu'au plan de l'implication du citoyen, de la responsabilisation du responsable de budget opérationnel de programmes et du protocole de son évaluation (BASLE, 2009b).

- introduire le pragmatisme dans l'esprit public,
- fonder le service public sur un accord citoyen sur la production du maximum de valeur ajoutée publique avec le minimum de coûts,
- ne pas choisir une simple entrée par le minimum des coûts ou une simple entrée par le maximum de service mais utiliser une approche « de type algorithme primal-dual » pour l'optimisation des fonds et des services,
- pratiquer l'ouverture de la production de la valeur publique et du suivi-évaluation des activités de service public aux parties prenantes, à la pluralité des acteurs et des intérêts, ne pas compter uniquement sur l'auto-évaluation,
- responsabiliser les responsables opérationnels dans le sens de la relation-usager, développer un modèle d'action publique plus orienté vers l'utilisateur et pouvant aller jusqu'à l'apprentissage organisationnel interne et externe (communauté de pratiques)
- et même développer la co-production du service public, -
- gouverner effectivement par les résultats.

Ceci suppose de manière fonctionnelle

- de préférer et d'imposer la nouvelle routine du co-pilotage des programmes publics avec les parties prenantes de ces programmes en assurant **l'interopérabilité des informations** acquises avec les acteurs, dans une ambition générale de simplification,
- de laisser faire des innovations dans le design, la conception des programmes publics, de lancer l'appel en confiance à des entrepreneurs de l'action publique sur les terrains de l'action publique,
- de mettre en place en place des expérimentations et plus généralement un protocole pragmatique de fiches-actions, un langage partagé, des outils du retour d'information sur le suivi des réalisations et des résultats (« monitoring »), de développer l'institutionnalisation de l'évaluation (qui devient l'appréciation des valeurs ajoutées publiques produites) des résultats et de l'impact (BASLE, M. 2010b, BLAUG, 200623

L'approche NGP, dans cette orientation, pourrait être définie comme une extension « à bas cout » de la démocratie dans l'administration publique

alors que le NMP nous cantonnerait dans une situation de déficit de démocratie avec une baisse concomitante des couts et de l'offre de services publics (CHRISTENSEN et alii, 2002).