

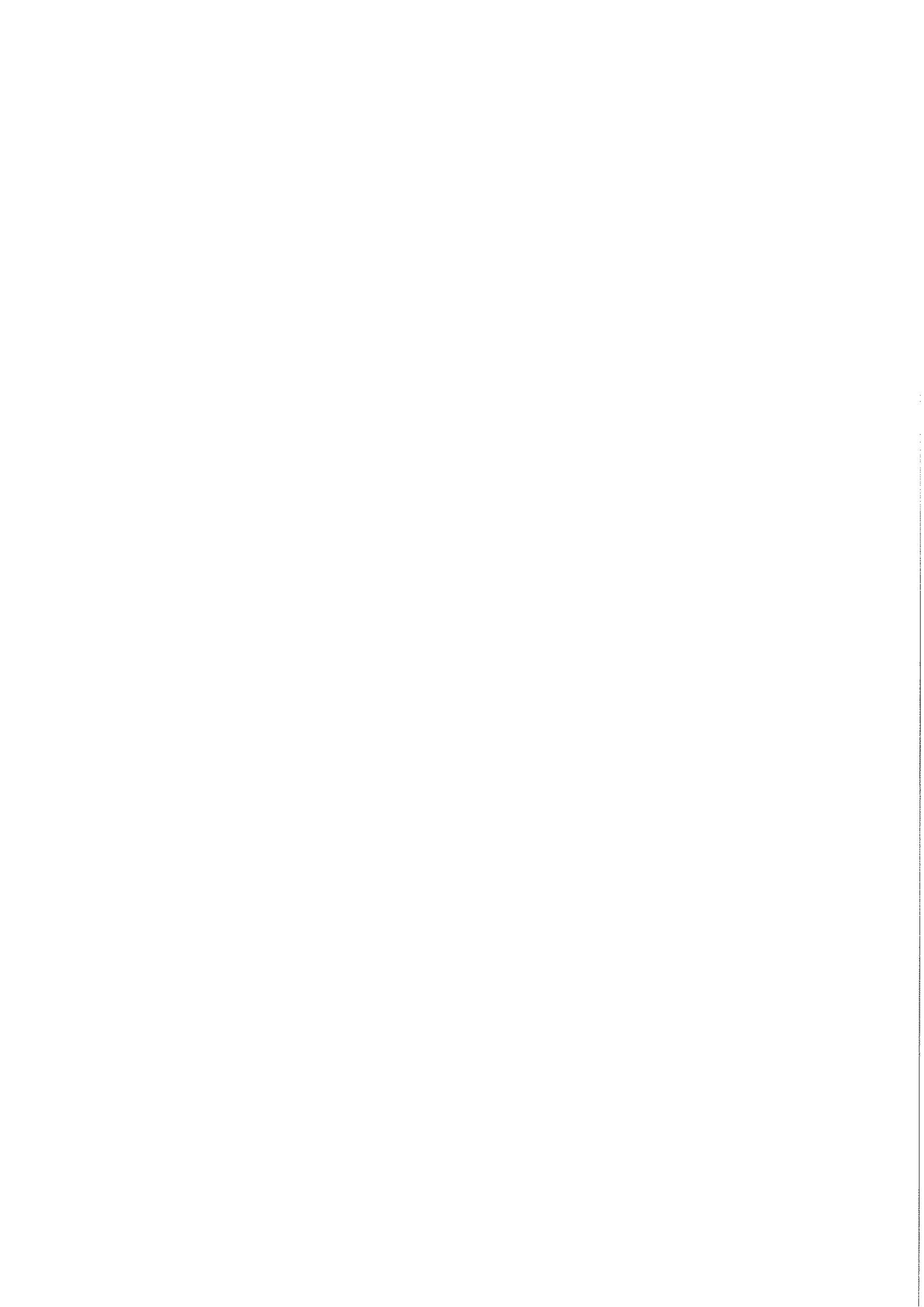
*La double ambition du New Public Management en tant qu'outil de création de sens au travail et d'évaluation des performances collectives au sein des services publics: un défi relevé ?*

Le New Public Management entre performance et création de sens  
L'évolution des valeurs dans le service public ; un regard particulier sur la place et la mesure de la performance collective

Mémoire réalisé par  
**Anahita VASVI**

Promoteurs  
**Matthieu de NANTEUIL**  
**Béatrice VAN HAEPEREN**

Année académique 2016-2017  
**Master 60 en sciences du travail**



## Remerciements

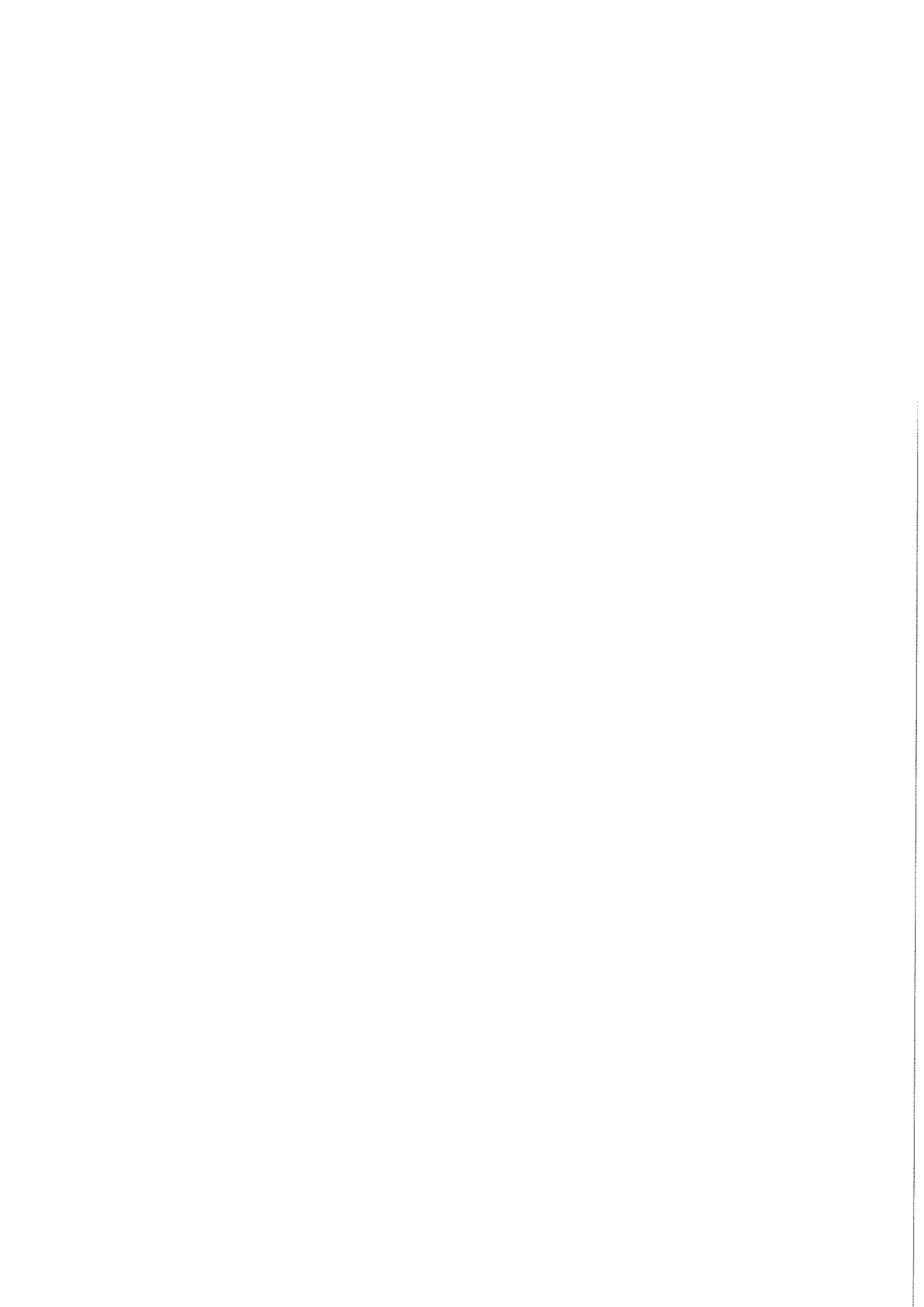
Albert Camus avait donc raison lorsqu'il disait qu' « en vérité, le chemin importe peu, la volonté d'arriver suffit à tout » mais je ne puis formuler mes remerciements sans souligner qu'il n'y a pas d'arme plus redoutable en ce monde que la volonté de réussir lorsque celle-ci se fait dévorante car soutenue par un entourage bienveillant.

Mes remerciements les plus sincères vont à mes professeurs ; Madame Béatrice Van Haeperen pour son écoute, sa patience et le partage tout en générosité de son expertise en tant qu'économiste, tout au long de la rédaction de ce mémoire qui fut perturbé par quelques embûches de la vie. Je tiens également à faire part de toute ma gratitude envers Monsieur Matthieu de Nanteuil pour son soutien indéfectible, sa disponibilité malgré les innombrables responsabilités qu'il endosse dans le milieu universitaire et le partage de ses connaissances en matière sociologique.

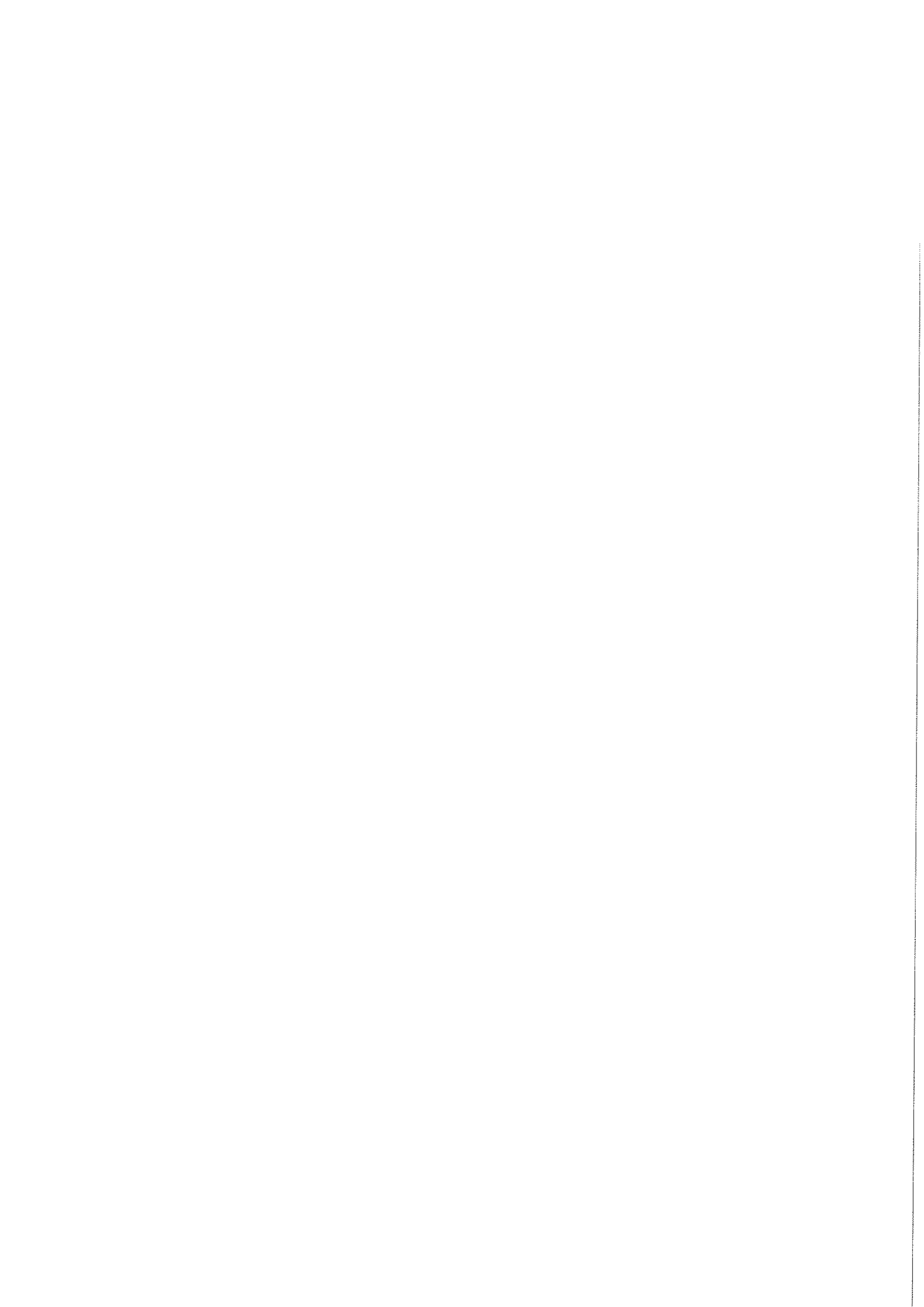
Je dédie également ce mémoire aux alliés du quotidien, ces personnes de l'ombre qui ont cru en moi pour l'aboutissement de ce projet de vie ô combien difficilement concrétisé.

Mes remerciements les plus tendres vont également envers celle qui m'a poussé à aller toujours plus loin et viser toujours plus haut ; ma mère.

A. V.





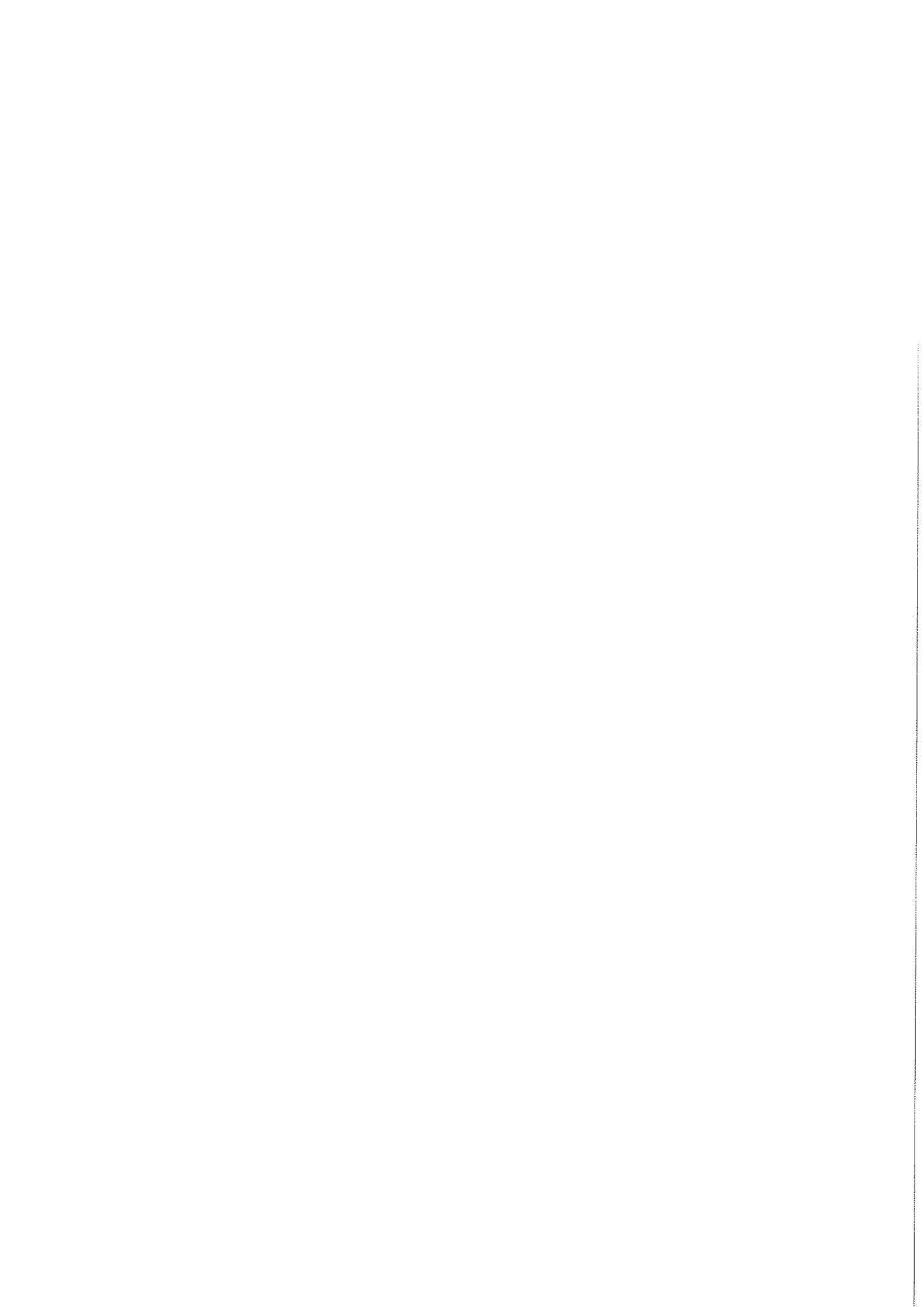


## Le New Public Management entre performance et création de sens

Mémoire réalisé par  
**Anahita VASVI**

Promoteur  
**Matthieu de NANTEUIL**

Année académique 2016-2017  
**Master 60 en sciences du travail**



## Tables des matières

I.	Introduction au concept de <i>New Public Management</i> .....	1
II.	De la différence des logiques de fonctionnement du service public et du service privé.....	3
1.	Des méthodes et des facteurs motivationnels propres à chaque secteur.....	3
2.	De la bureaucratie wébérienne au <i>New Public Management</i> : un besoin de modernisation des services publics belges.....	4
3.	Le <i>New Public Management</i> en tant que nouvel outil de gestion du personnel et des organisations.....	6
4.	Le rôle actif de l'administration dans le maintien de la performance de ses travailleurs.....	7
5.	Le rôle de la hiérarchie dans l'implémentation du <i>New Public Management</i> .....	8
6.	Problématisation.....	8
7.	Le dilemme éthique, une question à prendre au sérieux.....	11
8.	L'espace public de dialogue : garant d'une bonne compréhension entre employeur et travailleur ?.....	19
III.	Conclusion.....	20
IV.	Bibliographie.....	23
1.	Monographies.....	23
2.	Articles scientifiques.....	23
3.	Publication d'organisme.....	24



## **I. Introduction au concept de *New Public Management***

Toute organisation à finalité publique ou privée sera perpétuellement à la recherche de l'efficacité et de l'efficience dans l'exécution de ses missions. Cette recherche de l'excellence à moindre coût dans ses prestations peut être motivée par des facteurs variés. Pour le secteur privé, il s'agira le plus souvent d'atteindre des objectifs de rendement, de réductions des coûts, de maximisation de la satisfaction de la clientèle, etc.

Sous l'impulsion de l'OCDE imposant des objectifs de restrictions budgétaires aux États membres dans les coûts de fonctionnement des administrations publiques, le Gouvernement peut être désireux de réduire ses coûts de fonctionnement pour les prestations à destination des administrés tout en améliorant la qualité des prestations de ses agents. Depuis environ une trentaine d'années, le concept de *New Public Management* (NPM) a fait son apparition dans plusieurs disciplines différentes telles que la Gestion des ressources humaines, la Sociologie des organisations, l'Economie du travail, etc. Le *New Public Management* peut être défini comme étant un mode de pilotage d'une organisation donnée, visant à « introduire au sein des structures et procédures bureaucratiques du secteur public, des principes inspirés du secteur privé », le tout en vue d'atteindre des objectifs d'efficacité et d'efficience dans l'exercice de leurs prérogatives (Van Haepere, 2012). C'est ainsi que l'administration régionale wallonne a opté pour un remaniement de son modèle organisationnel sur base des préceptes du *New Public Management*. La région wallonne a souhaité axer sa politique de gestion sur un modèle de résultats à atteindre. La logique des obligations de rendement tend lentement mais sûrement à remplacer celle des obligations de moyens qui ont longtemps été l'apanage des activités du secteur publique.

Mais comment découvrir l'intérêt du *New Public Management* si l'on ne parvient pas à recueillir des données fiables, reflétant la vision des agents du service public selon les valeurs qui les portent au quotidien dans leur travail. Dès lors, il serait intéressant de se pencher sur l'existence de valeurs propres aux individus en tant que tels, travaillant au sein du service public. Tout au long de ce travail, nous appellerons ces travailleurs du secteur public *les agents* sans distinguer les travailleurs statutaires des travailleurs contractuels. Dans ce travail, nous aborderons la question du conflit de valeurs des deux principaux protagonistes: le travailleur et l'employeur, c'est-à-dire, le service public auquel est juridiquement lié l'agent (contrat de travail de droit commun ou Statuts du service public).

Le travail, dans sa dimension sociale, génère des échanges entre les individus alors amenés à se côtoyer dans un même espace géographique en vue de réaliser une mission définie par l'employeur. Mais travailler, c'est aussi accepter de réaliser une mission et d'atteindre des objectifs fixés par l'employeur. Ces missions sont déterminées avant tout par l'objet social de l'employeur mais également par les valeurs sous-jacentes à cet objet social, dont les conditions de reconnaissance sont fixées par le législateur. Ainsi, le Code des Sociétés en droit belge délimite le champ des activités autorisées pour les entités dotées de la personnalité juridique et ce, selon leur finalité sociale. Les objectifs que les individus se fixent dans la façon de gérer leurs tâches sont influencées par les valeurs qu'ils chérissent: nul ne pourra reprocher à un commerçant de chercher à faire des bénéfices pour éviter la faillite de son entreprise ou à un vétérinaire bénévole de promouvoir l'adoption des animaux de compagnie en refuge et non leur commercialisation.

Mais si tout individu, qui plus est, chargé d'une mission professionnelle donnée, porte en lui certaines valeurs personnelles, qu'advient-il lorsque ces dernières sont en opposition avec celles de l'organisation qui l'emploie ?

Ce conflit de valeurs ou à tout le moins, le manque de transparence dans les valeurs fondatrices du secteur d'activités de l'entreprise, pourraient conduire à un mal-être au travail, un manque d'intéressement dans les tâches à exécuter ou plus généralement, un manque d'implication dans la vie en entreprise. Aux psychologues et autres professionnels de la santé mentale, nous laissons le soin d'expliquer les causes de survenance de ces situations de mal-être et la façon de les surmonter. Dans ce travail, nous nous contenterons de vérifier si l'adoption de ce nouveau mode de gestion, peut aider à résoudre ces situations de conflit de valeurs. Est-ce que le fait d'adopter une nouvelle vision de la vie en entreprise, par le biais de nouveaux outils de gestion des hommes et des femmes au travail, pourrait constituer un point de ralliement autour des projets professionnels du secteur public dorénavant soumis à une obligation de résultat ? En outre, nous souhaitons découvrir si le *New Public Management* constitue une réelle opportunité de création de valeurs propres au service public. Pour vérifier l'impact du *New Public Management* dans la recherche d'efficacité organisationnelle dans les services publics, nous mobiliserons un concept clé intimement lié à la notion du *New Public Management*: le concept de *Public Service Motivation* (PSM) qui est décrit comme étant « l'existence d'une motivation à l'égard du service public » (Giauque *et al.*, 2008) ou

encore « une intention de faire le bien d'autrui et de contribuer au bien-être de la société » selon Perry et Hondeghem en 2008 (cité dans Giaque *et al.*, 2011). Perry et Hondeghem, peaufineront cette définition comme suit “*Public Service Motivation can broadly defined as the beliefs, values, and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest to energize employees to do good for others and contribute to the well-being of organizations and society*” (2008, Perry et Hondeghem, cités par Paarlberg et Lavigna, 2010).

En français, nous pourrions définir grossièrement ce concept de *Public Service Motivation* comme étant de l'altruisme vu qu'il est défini comme étant un « amour désintéressé d'autrui » (Dictionnaire Larousse, 2009). Comme le précise Sen, les agents du service public « ne se comportent pas strictement en fonction d'une maximisation prudente de leur intérêt personnel » (Sen, 1995, cité par Giaque *et al.*, 2011).

## **II. De la différence des logiques de fonctionnement du service public et du service privé**

Dans cette partie nous analyserons les logiques de fonctionnement propres au service privé et au service public. Cela impacte leur mode de fonctionnement et implique donc une prise en compte de ces différences lors de l'implémentation du New Public Management dans les services publics. Les points suivants essaieront d'en expliquer les enjeux au lecteur.

### **1. Des méthodes et des facteurs motivationnels propres à chaque secteur**

Les incitants motivationnels du secteur public étant rarement rémunérateurs (véhicule de société, bonus au rendement, incentives,...), c'est dans ce contexte particulier que l'agent du service public trouvera d'autres facteurs motivationnels pour exécuter au mieux ses prérogatives. Souvent, l'agent tiendra compte de son rôle positif au sein de la société dans laquelle il s'inscrit, de l'impact de son travail sur le bon fonctionnement de l'administration et dans le quotidien des administrés recourant au service public.

En 2008, Grant, souligne l'importance qu'un contact effectif puisse exister entre les agents et les usagers du service public étant donné que « *This contact between employees and those who benefit from their work may also lead to enhanced persistence, performance, and productivity (...)* » (cité par Paarlberg et Lavigna, 2010). Le principe est simple: mettre un visage sur un bénéficiaire donnerait une image concrète de ce pour quoi l'agent œuvre au quotidien dans l'exercice de ses fonctions. Il y a lieu de rappeler que le service

public et le service privé suivent des logiques différentes de fonctionnement. Nous l'avons cité plus haut, le secteur public a longtemps été soumis à une logique de moyens où il existait une structure fortement hiérarchisée, où le travail s'exécutait sur base de principes bureaucratiques stables et relativement figés (Giauque *et al.*, 2008). En effet, l'expression même de bureaucratie, aujourd'hui perçue comme péjorative, a pourtant longtemps été un mode de fonctionnement spécifique aux administrations publiques. Ce sujet a été largement développé par le sociologue Max Weber.

## 2. De la bureaucratie wébérienne au *New Public Management*: un besoin de modernisation des services publics belges

Nous l'avons dit, cette structure organisationnelle fortement hiérarchisée, quasi pyramidale, a été ardemment plébiscitée par Max Weber qui y voyait une assurance de stabilité pour la bonne gestion des missions de l'État. Les carrières y commencent par un examen d'admission et se construisent dans le temps. Dans les organisations bureaucratiques, le travail s'inscrit dans une logique de relation de long-terme où le poste est acquis pendant toute la carrière professionnelle et durant laquelle les promotions et les avancements dans la hiérarchie ou dans les fonctions se font sur base des années d'ancienneté (Daugnaix, 2013). Cette volonté de stabilité ne semble plus séduire les experts en gestion des ressources humaines qui tendent à considérer que des mesures de gestion plus flexibles inspirées des pratiques du secteur privé, seraient une clé à la modernisation des services publics afin de les mettre au diapason avec les changements sociétaux et de calmer quelques crises majeures survenues durant les années nonante. Voici deux événements ayant fortement marqué l'opinion publique belge en favorisant à la remise en question certains modes de fonctionnement des services publics belges.

En 1996	L'affaire « Julie et Mélissa » a ébranlée la confiance des citoyens envers le monde judiciaire. Le manque de communication entre les services de la police et de la gendarmerie fut alors vivement critiquée par les citoyens mais également par le monde politique.
En 1998	L'homicide involontaire d'une jeune demandeuse d'asile nigériane, Samira Adamu, durant son expulsion par avion souleva l'indignation envers la police et le Ministère des Affaires intérieures. Le protocole d'expulsion des demandeurs d'asile fut revu eu égard à ces critiques.

Un vent de modernité devait souffler sur le secteur public belge afin de contrer d'une part les critiques véhémentes de l'opinion publique et d'autre part, pour répondre aux obligations budgétaires imposées, à cette même époque, à la Belgique pour son adhésion à la zone euro. Depuis lors, l'Europe impose aux États membres de gérer avec minutie les dépenses publiques, en ce compris la réduction des coûts de fonctionnement des administrations publiques tout en soulignant la nécessité de fournir des services de qualité aux administrés, placés désormais au cœur de toutes les missions du service public. C'est dans ce contexte d'étiollement de la confiance du citoyen envers le service public, que le gouvernement Verhofstadt imposa en l'an 2000 à la Belgique une des « plus vastes et coûteuses réformes » qu'elle n'ait jamais connue: le plan Copernic.

Ce remaniement de la politique de gestion des services publics place le citoyen dans la position d'un client qui serait alors en droit d'exiger des institutions publiques de se montrer efficaces dans leurs missions en ayant pour *leitmotiv* de générer le meilleur des services possibles et à moindre coût (Daugnaix, 2013). Désormais, la logique de moyens des missions du service public est remise en cause et l'on opte davantage pour une logique de résultats mesurables. C'est aux antipodes de la bureaucratie wébérienne, que le service privé fonctionne sur une logique de résultats où une large place est accordée à la flexibilité des voies et moyens et où les procédures en place peuvent à tout moment être revues si ce remaniement procurera de meilleurs rendements (Giauque *et al.*, 2008). Le mot d'ordre étant l'efficacité, c'est-à-dire travailler le plus efficacement possible et à moindre coût.

Mais en ce qui concerne les agents du service public, nous rappelons que les facteurs intrinsèques de la motivation sont « considérés comme plus importants par les agents publics, sans pour autant que les facteurs de motivation extrinsèques ne soient complètement absents de leur préoccupation, bien entendu » (Giauque *et al.*, 2008). En outre, la motivation chez un individu peut être liée à des facteurs intrinsèques qui sont propres à l'individu lui-même et/ou à des facteurs extrinsèques qui sont des incitants émanant du milieu où l'individu évolue (ainsi, les avantages extra-légaux proposés dans un package salarial) pouvant contribuer séparément ou de concert au maintien de la motivation. Nous l'avons évoqué plus haut, la question des valeurs nous intéresse de près dans ce travail de recherche.

### 3. Le New Public Management en tant que nouvel outil de gestion du personnel et des organisations

Le service public et le service privé ont des modèles organisationnels différents. Le premier se base sur une structure fortement hiérarchisée où les tâches et missions des agents sont cloisonnées et où les procédures de travail sont codifiées et peu flexibles face au changement cela découle du fait que l'administration a longtemps fonctionné sur la base d'une obligation de moyens que d'une obligation de résultats. Le secteur privé se montre ainsi plus flexible face au changement si ce dernier peut lui être bénéfique dans sa quête à l'efficacité et au rendement économique. Dès lors, opter pour l'implémentation du modèle prôné par le *New Public Management* implique pour l'administration publique d'intégrer dans sa structure organisationnelle des pratiques propres au service privé. Giaouque met en exergue trois modèles typiques à cette nouvelle forme de gestion. Premièrement, l'administration publique serait soumise à « un modèle d'efficacité » (Giaouque *et al.*, 2008) qui intègre des notions propres au service privé comme la performance, la concurrence, les économies d'échelle, qui sont autant de termes empruntés au langage économique régissant la grande majorité des entreprises privées. Deuxièmement, l'administration publique devra renoncer à sa rigidité structurelle. Les réglementations n'émaneront plus exclusivement du haut de l'échelle hiérarchique vers le bas de l'échelle. Ce modèle a déjà été adopté par le service privé qui y voit un mode d'amélioration de ses procédures étant donné que les travailleurs actifs sur le terrain sont les plus à même d'écouter les demandeurs de service, que l'on parle de clients ou d'administrés. Cela impliquerait en outre que la hiérarchie en place accepte un mode d'organisation en adoptant la communication *bottom-up* (Giaouque *et al.*, 2008). En recourant à ce modèle de communication où l'information remonte du bas vers le sommet de la pyramide hiérarchique, il est possible de renforcer le sentiment d'appartenance à une équipe où tous les membres agissent dans l'intérêt de la collectivité : « *Perceptions of bureaucratie and red tape may frustrate employee's public service motivations* » (Moynihan et Pandey, 2007, cités par Paarlberg et Lavigna, 2010). Fixer les procédures en équipe et prendre part au processus décisionnel intensifierait la volonté des agents de s'impliquer dans leur travail. Les tâches trouveraient alors un sens pour celui qui les exécute et encouragerait l'autonomie au travail en tant que droit à l'autodétermination de chacun dans l'exécution de sa mission. La prudence reste de mise en ce qu'il importe que cette autonomie dans l'exécution du travail reste en adéquation

avec les missions du service public et les restrictions auxquelles elles peuvent être soumises car en effet, “*doing something right is not always the same as doing the right thing*” (Paarlberg et Lavigna, 2010).

Troisièmement, l'administration publique devra accepter d'être évaluée sur bases de cahiers d'évaluation et de certifications internationales de types ISO<sup>1</sup>. Accepter de se faire évaluer permettrait à l'administration d'entendre l'avis des administrés. Les résultats permettraient alors de conscientiser l'administration publique sur ses forces mais aussi sur ses faiblesses et permettrait enfin de mettre en place des procédures ou autres plans d'actions en vue de remédier aux lacunes mises en exergue par l'enquête de satisfaction.

#### **4. Le rôle actif de l'administration dans le maintien de la performance de ses travailleurs**

Toute administration qui souhaite implémenter le *New Public Management* dans son organisation doit garder en vue que ce nouveau mode de gestion demandera d'elle de maintenir activement la volonté de performance de ses agents. Cela ne pourra se faire que moyennant la mise en place de canaux de communications limpides et permettant la diffusion de l'information en toute transparence. La communication jouera un rôle important dans la bonne intégration de cette nouvelle forme de gestion dans le quotidien des agents de la fonction publique. En outre, l'administration devra adopter le profil de « l'entreprise apprenante » (Giauque *et al.*, 2008).

Encourager les formations continues ou les recyclages renforcera le sentiment de performance du travailleur à ses propres yeux: *Si je suis formé correctement et armé des bons outils pour travailler, alors, je serai performant.*

Ce sentiment de performance individuelle pourra générer une véritable performance collective puisque chaque travailleur au sein de l'administration pourra donner du sens à son travail grâce à son profil de travailleur bien formé.

Néanmoins, la conviction des changements positifs par l'application du *New Public Management* devra émaner de la hiérarchie.

1 « Les Normes internationales garantissent des produits et services sûrs, fiables et de bonne qualité. Pour les entreprises, elles sont des outils stratégiques permettant d'abaisser les coûts en réduisant les déchets et les erreurs tout en améliorant la productivité. Elles aident les entreprises à accéder à de nouveaux marchés, établissent des règles du jeu équitables pour les pays en développement et facilitent le libre-échange et le commerce équitable dans le monde », *Quelles sont les avantages des normes internationales ISO?*, <https://www.iso.org/fr/about-us.html>, consulté le 07 août 2017.

## 5. Le rôle de la hiérarchie dans l'implémentation du *New Public Management*

La hiérarchie se devra de transmettre cette conviction aux subalternes sans quoi le processus de changement risquera de ne pas aboutir correctement en raison des réticences des travailleurs. Le rôle actif de la hiérarchie dans l'intégration du *New Public Management* permettra de cerner au mieux les attentes des travailleurs en tenant compte des spécificités culturelles propres à l'entreprise. Le *manager* devient un acteur clé dans le processus de création et de maintien de sens au travail et qui pour Paarlberg et Lavigna, devient un *mean maker*, à savoir celui qui incarne le sens des missions poursuivies et la culture d'entreprise (2010). Pour être crédible, il devra être intègre, sincère et altruiste. Les agents accorderont toujours davantage d'importance à la sincérité de l'implication de leur leader plutôt qu'à son charisme. Cette volonté de faire le bien en faisant bien son travail favorisera le désir d'implication personnelle des agents dans leurs tâches. Le chef de bureau devient un véritable *leader* au regard du *New Public Management*. Il sera celui qui permettra de maintenir le sens au travail. Il devra insuffler l'envie de servir efficacement les usagers du service public. Ce *leader* digne de confiance jouera donc un rôle central dans la bonne implémentation du *New Public Management* car il parviendra à obtenir l'adhésion des agents à cette nouvelle vision du rôle et des missions des agents envers le citoyen-client. En permettant notamment aux agents d'être des acteurs actifs lors du processus de changement.

Nous voyons donc que la notion de confiance prend toute son importance dans la mesure où ce n'est pas un lien naturel mais plutôt une création, un véritable pont entre un responsable et son subalterne. Le maintien de cet état de confiance permettra aussi aux travailleurs de s'exprimer plus librement sur les sujets qui leurs importent. Nous y reviendrons plus loin dans ce travail en ce qui concerne la pérennité de l'espace public de dialogue et la lutte contre le sentiment d'injustice au travail.

## 6. Problématisation

Au vu des éléments présentés préalablement dans la phase exploratoire de notre recherche, nous souhaitons comprendre si le *New Public Management* inspiré des pratiques du service privé peut effectivement contribuer à une amélioration des performances des agents du service public en tenant compte des valeurs propres aux différentes institutions concernées. Les travaux menés par Giaouque met en exergue la synergie entre la dimension organisationnelle, les relations humaines et la création de

sens au travail. La dimension organisationnelle comprend « l'ambiance de travail, le *leadership*, les outils de diffusion de l'information, l'autonomie, le formalisme, etc. » (Giauque *et al.*, 2008). S'il est vrai que certains travailleurs sont plus réceptifs que d'autres à la mise en place d'incitants financiers en devenant alors plus enclins à se dépasser dans l'exécution de leurs missions professionnelles, il n'en demeure pas moins que tout travailleur, sera attentif au facteur humain sur les lieux de travail.

Nous ferons ici appel au concept de capital humain tel que développé par Giauque et ses collaboratrices (Giauque *et al.*, 2008). Le capital humain est constitué de quatre dimensions: la bonne entente avec les collègues et la hiérarchie, l'autonomie dans l'exécution des tâches, la transparence des informations données par les responsables au personnel, la participation au processus décisionnel. Ces quatre dimensions relèvent de l'organisation interne de l'entreprise et seront des points de repères importants dans l'analyse du rôle et du lien de la *Public Service Motivation* lors de la mise en œuvre du *New Public Management* dans un service public (Giauque *et al.*, 2008). La motivation au travail des individus est largement influencée par leur ressenti qui est une force symbolique leur permettant de donner du sens à leur existence au sein de l'institution. Cela peut se manifester sous forme de questions pour l'individu au travail.

*Quel est mon rôle au sein de l'organisation?*  
*Quelle conséquence aura l'exécution de ma mission sur mon environnement immédiat et la société toute entière (clients pour le secteur privé, administrés pour le secteur privé)?*  
*Qu'est-ce que l'organisation attend concrètement de moi? »*

Autant de questions qui nécessitent des réponses dans le chef du travailleur en quête de sens dans sa vie professionnelle. Par l'envie de s'impliquer dans son travail, de prendre part aux procédures décisionnelles, projets d'innovations, etc. Comprendre son poste apporterait donc un certain plaisir à exécuter son travail. Qu'il s'agisse du travail individuel ou collectif, ces dimensions devront être prises en compte et permettront à l'organisation de susciter chez le travailleur cette envie de performer et de s'impliquer personnellement dans son travail. Le sens accordé au travail exercé serait donc un facteur intrinsèque de motivation chez l'agent public qui ne tirerait pas uniquement plaisir dans des incitants extérieurs (souvent de type rémunérateur et très peu présent dans l'administration publique) mais bien grâce à un facteur motivationnel intrinsèque. Cette motivation, propre à l'agent public est d'ordre symbolique, puisque l'agent sait qu'il

agit dans l'intérêt collectif et contribue au « bien-être de la société » comme le souligne Giauque. Dès lors, l'agent public tirerait une certaine satisfaction à travailler parce qu'il est en adéquation avec des valeurs qui lui sont chères, ainsi pour exemples, l'altruisme, la contribution au bien-être de la société ou encore l'envie de faire le bien autour de soi (Giauque *et al.*, 2008).

Dans ce modèle, nous nous appuyons très largement sur les travaux de Giauque pour analyser la notion de la *Public Service Motivation*. A cet effet, l'auteur établit un lien entre la motivation symbolique et les valeurs véhiculées par le milieu de travail (Giauque *et al.*, 2011). Pour l'agent de la fonction publique, la *Public Service Motivation* est « une conviction, des valeurs et des attitudes qui dépassent l'intérêt personnel ou celui d'une organisation pour prendre en compte l'intérêt d'une entité politique plus vaste et qui induisent une motivation pour tenir une conduite définie » (Vandenabeele, 2007, cité par Giauque *et al.*, 2011). Soulignons que les valeurs d'un individu sont largement influencées par le groupe auquel il appartient et auquel il s'identifie. Par groupe, nous entendons ici l'équipe de travailleurs ou le service au sein desquels il évolue. Or, les valeurs fondamentales d'une nation et des institutions sont inscrites au sein de sa Constitution. En 1983, Hofstede décrivait déjà les cultures nationales comme étant une « programmation mentale collective » (cité par Giauque *et al.*, 2011) qui influence la vision que les individus ont de leur place au sein de la société et Bozeman et Jorgensen d'ajouter que « les principes constitutionnels sont une expression de base des valeurs les plus fondamentales d'une nation; ils déterminent les actions des collectivités publiques et des fonctionnaires » (2007, cité dans Giauque *et al.*, 2011).

Dès lors, pour un processus d'implémentation efficace du *New Public Management* dans une administration publique il y a lieu de tenir compte de la dimension culturelle de la *Public Service Motivation*. De ce fait, l'échelle de valeurs des agents du service public ne devra pas être négligée. Nous n'aborderons pas outre mesure le concept de *Public Service Motivation* puisqu'il ne fait pas l'objet direct du présent travail de recherche. Par ailleurs, cette notion ne doit pas être confondue avec la question du sens au travail et celle des valeurs des agents et de l'institution qui les emploie.

Nous l'avons vu, l'implémentation de modèles organisationnels du secteur privé, à destination du service public, est l'expression manifeste du souhait de mettre fin au modèle peu flexible des échanges entre les différentes strates de la hiérarchie

professionnelle et plus généralement, du pilotage organisationnel au sein des administrations publiques. Cette course effrénée aux gains risque d'amener les services publics à user de contrats de travail issus du secteur privé en embauchant massivement des agents contractuels et non plus des agents statutaires nommés. Cela appuie notre idée de l'importance du maintien d'une culture propre au service public. Un état d'esprit lui permettant de garder en mémoire la raison d'être de la mission du fonctionnaire, à savoir, servir l'intérêt collectif en permettant à l'État d'accomplir ses missions de la façon la plus efficiente qui soit.

Pour rappel, par ce travail de recherche nous souhaitons vérifier si le *New Public Management* est un outil de gestion pouvant valablement conduire un service public vers de meilleures performances. A cette fin, nous considérerons le *New Public Management* en tant qu'outil mixte se voulant à mi-chemin entre la performance et la création de sens. Pour ce faire, nous aborderons notre objet de recherche en deux temps.

D'abord, nous tenterons de découvrir quels sont les dilemmes existant aujourd'hui. Nous traiterons du dilemme éthique dans les organisations publiques et plus précisément les situations où, dans un service public, des conflits de valeurs peuvent apparaître mais sans être reconnus entraînant alors un certain mal-être dans le chef de l'agent. Nous veillerons à cet égard à définir plusieurs concepts qui peuvent prêter à confusion: l'éthique, la morale et la déontologie (2016, de Nanteuil). Cette première partie portera donc sur le dilemme.

Nous continuerons notre analyse par une seconde question portant sur l'importance de l'existence ou non d'un espace public de dialogue. Au terme de ce questionnement en deux temps, nous vérifierons si le *New Public Management*, dans sa configuration actuelle, permet de tenir compte des questionnements de valeurs auxquels sont confrontés les agents du service public ; principalement pour les agents qui exercent une mission requérant un certain degré d'altruisme dans leur réalisation. Nous pourrions ainsi vérifier si ce nouvel outil de *management* pourrait effectivement améliorer les performances des travailleurs. Notons que la question de l'évaluation des performances sera abordée plus en profondeur dans le volet « Economie-gestion » de ce mémoire.

## **7. Le dilemme éthique, une question à prendre au sérieux**

Pour saisir l'importance de la résolution d'un dilemme éthique, il est primordial de définir quelques concepts. Le tableau ci-dessous effectue cette distinction entre les concepts sur

base des définitions proposées par la Commission québécoise de l'éthique en science et en technologie<sup>2</sup> (consulté le 06 mai 2017).

Éthique	Du grec, <i>êthos</i> qui signifie mœurs. L'éthique est une réflexion argumentée en vue du bien agir. Elle s'interroge sur les valeurs morales et les principes moraux qui devraient orienter nos actions dans le but d'agir en conformité à ces valeurs.
Enjeux éthiques	Il y a un enjeu éthique lorsqu'une valeur ou un principe moral est mis en jeu dans une question ou une situation déterminée.
Dilemme éthique	<p>Le dilemme éthique peut être considéré comme une opposition entre plusieurs valeurs dans une situation déterminée. Face à un tel dilemme, faire un choix devient difficile.</p> <p>Ce dilemme peut être résolu au terme d'une discussion éthique où une mise en balance des valeurs en présence est effectuée. Il s'agira alors d'effectuer une hiérarchisation entre les valeurs en conflit.</p> <p>Le dilemme éthique peut se présenter dans le chef d'un individu ou d'une société toute entière. C'est le cas lorsqu'il y a un pluralisme de valeurs. L'enjeu majeur pour une société sera de définir quelles valeurs dans ce conflit, reflètent le mieux l'image qu'elle souhaite renvoyer au monde extérieur.</p>
Délibération éthique	Véritable discussion libre prenant la forme d'une réflexion argumentée en vue d'agir au mieux. Le but est de pouvoir poser une action éthiquement acceptable dans des cas où plusieurs valeurs sont en conflit.
Morale	Du latin, <i>mores</i> qui signifie mœurs. La morale se réfère à l'ensemble des valeurs et des principes qui nous permettent de différencier le bien du mal, le juste de l'injuste, l'acceptable de l'inacceptable.

2 Tableau des définitions issus du site internet de la Commission québécoise de l'éthique en science et en technologie, <http://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/ethique/quest-ce-que-lethique/ethique,-un-mot-a-la-mode.html>, consulté le 06 mai 2017.

	<p>Le respect de ces valeurs est perçu comme étant impératif.</p> <p>La morale est donc un ensemble d'idéaux qui donnent du sens à notre vie et qui s'établissent en véritables règles de vie que l'individu se sent obligé de respecter sous peine d'avoir le sentiment de mal agir.</p>
Déontologie	<p>Du grec, <i>deontos</i> qui signifie devoir. Il s'agit là d'un ensemble d'obligations auxquelles sont tenues des personnes exerçant une profession donnée (exemples : le Code de déontologie des avocats ou encore, le Code de déontologie de l'agent immobilier). Ce Code élève au rang de règles un ensemble de valeurs qui sont jugées fondamentales pour protéger l'image véhiculée par les professionnels du métier.</p>

C'est ainsi qu'après avoir spécifié le sens de chaque concept nous pouvons souligner l'importance de créer un espace public de dialogue au sein des services publics. L'existence de cet espace de dialogue doit revêtir un caractère démocratique où toutes les parties disposent du droit de s'exprimer librement et de façon argumentée. Aux termes de ces discussions, il y aura lieu d'apporter une solution aux divers commentaires ou critiques argumentés émis durant l'échange des différents points de vue.

Le *New Public Management* porte ses propres valeurs libérales tandis qu'un travailleur social sera emprunt d'un caractère altruiste dans l'exécution de ses missions. Nous sommes dans ce cas de figure, en présence d'un dilemme éthique. Chaque partie prenante dispose de ses propres valeurs et de sa propre vision du bien agir. Il est donc impératif de ne pas laisser stagner ce conflit de divergence d'opinion trop longtemps sous peine de creuser le fossé séparant les parties en opposition. Nous proposons donc un mode de gestion des entreprises qui tienne compte de la possibilité qu'un travailleur ne partage pas l'opinion de l'organisation ou de l'entreprise qui l'emploie sans pour autant que cette dernière le blâme ou le considère comme un élément perturbateur au sein de l'organisation professionnelle. C'est dans cette optique que les définitions reprises ci-dessus trouvent leur sens. Ainsi, la différence même entre la conception du travail bien fait aux yeux de l'organisation et du travailleur dénote l'existence de dilemmes éthiques ou de conflits de valeurs.

Dans son ouvrage de 2016, de Nanteuil analyse ce phénomène et souhaite comprendre comment surmonter ces difficultés. La question de base porte sur le fait de savoir « comment le travail peut devenir un lieu où il existe des relations justes ? » (de Nanteuil, 2016). Cela nous renvoie à l'idée de justice. Une justice sociale notamment dans les relations entre un travailleur et son employeur.

La notion de justice a été un sujet de prédilection pour les philosophes des Lumières dès le XVIII<sup>e</sup> siècle qui fut celui de la Révolution française où le peuple français refusa les conditions de vie que lui imposait la classe des riches et puissants. Il était temps, selon ces penseurs, de revoir en profondeur la définition même de la justice sociale. Qu'est-ce qui est juste et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Comment permettre à tout homme de réaliser son droit universel, celui d'atteindre le bonheur dans la vie et de vivre librement ? Cette liberté est indissociable de la notion de justice sociale en ce qu'elle ne peut exister que dans le chef d'un homme qui a la possibilité de vivre selon ses propres valeurs parce qu'il dispose de cette liberté au sein de la société où il se trouve. Dans ce contexte, aucun homme ne serait supérieur à un autre. Le riche serait sur le même pied d'égalité que le pauvre. La place d'un homme dans la société ne serait alors plus reconnue par la quantité de biens qu'il possède mais parce qu'il mérite cette reconnaissance.

Dans nos sociétés où règne le capitalisme, il s'agirait donc de transformer la justice redistributive en véritable justice reconstructive. En fonctionnant sur le modèle capitaliste, la rétribution du travail se base sur le système de la récompense *-Je travaille correctement, je mérite donc de gagner à la hauteur de mon investissement personnel-* l'on se confronte alors à la notion d'investissement personnel qui devient une thématique des plus délicates à aborder lors des évaluations professionnelles. En effet, à l'heure où les nouvelles technologies de communication règnent en maître, le travailleur est plus facilement sollicité car plus aisément joignable que ce soit par l'usage d'un *smartphone* multifonctions (lecture instantanée des *e-mails*, *short message services* SMS, appels téléphoniques, contact via les réseaux sociaux ou autres plateformes virtuelles,...). La séparation entre la vie professionnelle et la vie privée devient alors de plus en plus poreuse avec un risque de disparition totale dans certains cas. Il devient donc nécessaire de s'interroger sur la notion même du degré d'implication au travail. S'ouvre alors une course effrénée aux résultats chiffrés et donc, mesurables.

La base sur laquelle ces chiffres seront analysés dépendra des indicateurs de performance choisis par le bureau d'étude menant la recherche. A ce titre, nous invitons le lecteur à se

référer à la partie Economie-gestion de ce travail pour de plus amples informations sur les indicateurs de performance.

Hormis la difficulté de fixer des échelles d'évaluation de la performance qu'elles soient individuelles ou collectives, se présente une autre problématique en ce qui concerne l'acceptation de cette évaluation professionnelle du travailleur puisque cela touche la personne même de ce dernier (de Nanteuil, 2016, p. 5).

Comme précisé au préalable, nous n'entrerons pas dans le détail en ce qui concerne les outils d'évaluation de l'efficacité au travail mais nous nous limiterons à rappeler qu'un travail dénué de sens ne sera pas exécuté de la façon la plus efficiente qui soit par le travailleur. Pour Friedmann (Friedmann, cité par de Nanteuil, 2016, p. 89), la division des tâches n'est pas étrangère au manque de sens dans la réalisation des tâches au travail. Ce morcèlement presque chirurgical des tâches de chacun rend très difficile pour le travailleur la possibilité de donner un véritable sens aux missions qu'il exécute. En effet, le *leitmotiv* des sociétés capitalistes étant de produire un maximum et à moindre coût. Cette vision quelque peu pessimiste de l'homme moderne au travail est tempérée par l'existence d'une solidarité organique également connue sous le nom d'État social. Une solidarité d'entreprise pourrait voir le jour si toutes les parties au travail poursuivent un but commun. Cette forme de civilisation technicienne ne pourra se réinventer que si elle parvient à créer des formes nouvelles de solidarité. L'individu pourrait alors donner un sens à son travail et aussi à son existence. Ce n'est que par cette prise de conscience de leur état que les individus parviendront à mener des actions collectives. Une véritable union des classes s'opérerait alors selon Durkheim (Durkheim, cité par de Nanteuil, 2016, p. 89).

Pour le reste, l'employeur et le travailleur doivent avoir un certain recul par rapport à leurs relations au travail pour pouvoir exprimer leur propre point de vue sur une situation donnée. Ce recul indispensable émane d'une véritable conscience de soi et de sa condition. Chaque protagoniste est susceptible de présenter une divergence d'opinion face à son interlocuteur. Dans ce cas de figure, un dilemme peut apparaître dans le chef d'un sujet social lorsque ce dernier affectionne au moins deux valeurs qui entrent en conflit à un moment donné. Le sujet social serait ainsi amené à choisir une valeur plutôt qu'une autre. Cela risquant de se présenter à lui comme un véritable choix cornélien. C'est également ce que l'on appelle le « moment d'indécidabilité » (de Nanteuil, 2016, p. 112). Les acteurs sociaux sont donc perpétuellement tiraillés entre leurs expériences

quotidiennes et les prescrits sociaux, sortes d'idéaux théoriques à atteindre pour se situer dans une certaine forme de situation idéale et socialement souhaitable. Conscients de cet écart entre la théorie et le monde réel, le sujet social doit trouver une solution pour rendre son quotidien supportable (Dejours, cité par de Nanteuil, 2016, p. 113). Grâce à cet écart entre la réalité et l'idéal théorique à atteindre, des questions de nature éthique peuvent survenir. En effet, notre société productiviste nous impose certaines attitudes tout en restreignant notre champ d'actions (Butler, cité par de Nanteuil, 2016, p. 114).

Cette forme d'autorité silencieuse exercerait une pression sociale sur les individus au travail. Il arrive donc que travailleur et employeur soient amenés à adopter des comportements en opposition avec leur volonté propre. On parle ici de l'imposition d'un certain mode de vie qui peut se définir comme étant un ensemble « d'attente de comportements que le système impose aux acteurs sociaux indépendamment de leur volonté » (Hunyadi, cité par de Nanteuil, 2016, p. 114). C'est justement ce mode de vie imposé aux sujets sociaux qui peut les conduire à un sentiment d'inconfort car tiraillés par des attentes en opposition avec leurs visions des choses. La survenance de ces dilemmes pose également la question de la responsabilité sociale où le principe du travail décent, tel que ressenti par le travailleur, devient une notion pivot. L'éthique deviendrait alors l'expérience d'un conflit. Mais ce « possible nécessaire » est-il atteignable ? (de Nanteuil, 2016, p. 121).

L'on pourrait dès lors penser que serait éthique<sup>3</sup> ce qui est bon et bienveillant. Cette définition populaire et imprécise pourrait mener à une confusion avec la notion de déontologie, qui dans le langage commun est définie en tant qu'« ensemble de règles et des devoirs qui régissent une profession » (Dictionnaire Larousse de poche, 2000, p. 219). Se cantonner exclusivement à la notion du travail bien fait pourrait mener à penser que l'acteur social présentant un désaccord avec les valeurs de l'entreprise employeuse exécuterait son travail de façon peu, voire anti-déontologique. Cette confusion doit être évitée car l'éthique vise une véritable justice sociale générée par l'ensemble des institutions démocratiques œuvrant alors pour la mise en place des conditions permettant à chaque acteur social de poursuivre son idéal de « bonne vie » (de Nanteuil, 2016, p. 122).

---

3 Du grec, *êthos* qui signifie mœurs. L'éthique est une réflexion argumentée en vue du bien agir. Elle s'interroge sur les valeurs morales et les principes moraux qui devraient orienter nos actions dans le but d'agir en conformité à ces valeurs.

Enfin, il serait pernicieux de faire l'amalgame entre réaliser un bon travail et bien exécuter son travail. La nécessité de distinguer ces deux idées est particulièrement importante dans les métiers à caractère sociaux comme l'aide à la personne, l'enseignement, les soins de santé, etc. Les comportements professionnels de ces travailleurs doivent rester en adéquation avec leurs convictions morales et personnelles afin de se sentir non seulement utiles mais également pour répondre à un certain *ethos* du service public. Une étude menée par Belorgey en 2013 vise à expliquer la raison d'être du temps d'attente plus ou moins long dans le service d'urgences des hôpitaux français. Cette étude a retenue notre attention en ce qu'elle met en lumière les avantages et les risques d'usage des indicateurs de performance<sup>4</sup>, tout en mettant en lumière le ressenti des travailleurs hospitaliers regroupés sous le vocable « personnel soignant ». Cette étude de terrain conscientise sur l'importance, pour un travailleur, d'accorder un sens à son travail tout en restant en adéquation avec les valeurs de l'organisation qui l'emploie. En outre, il ressortira de cette enquête que les hôpitaux en tant que service public, exerçant des prestations de nature sociales et humaines, restent néanmoins empruntés d'un esprit lucratif imposant des normes et un cahier des charges relativement strict à leurs travailleurs sociaux pour atteindre des résultats ciblés. Cette philosophie productiviste ne manquera pas d'exacerber certains soignants qui y voient une incompatibilité avec leur conviction personnelle notamment lorsque le soignant est amené à considérer un patient comme un simple numéro ou dans le pire des cas, un phénomène « parasite » (Belorgey, 2013).

Nous en revenons à ce qui a été énoncé précédemment dans ce travail : les sociétés productivistes poursuivent la plupart du temps un objectif de résultat qui doit être mesurable et donc, chiffré. Le *benchmarking* devient alors la méthode de prédilection pour vérifier de l'efficacité des mesures choisies en comparant des données spécifiques sur base d'indicateurs soigneusement choisis pour ce faire. Quoiqu'il en soit, si les chiffres expriment une certaine réalité mathématique, le personnel soignant a sa propre interprétation des résultats chiffrés obtenus. La notion de faisabilité du travail demandé tient une place centrale pour les soignants qui placent le malade au cœur de leurs actions car pour ces travailleurs, le métier de soignant reste avant toute chose une vocation à tendance sociale mêlant à fois l'aide à la personne aux savoirs médicaux. Pour d'autres

---

4 La matière portant sur les indicateurs de performance est abordée davantage dans la partie Economie-gestion de ce travail.

soignants, la mission de soigner doit être effectuée en tenant compte de la logique financière selon laquelle elle a été pensée. Ceux-là tendront à se plier plus facilement aux règles imposées par l'organisation même si celles-ci portent atteinte de façon plus ou moins importante à la qualité des soins prodigués ou même à l'aspect relationnel avec le patient. Si d'aucuns nient l'influence des objectifs productivistes sur leur manière de travailler au quotidien, c'est à se demander si des pratiques productivistes ont leur place dans un établissement public à vocation sociale. Le débat fait rage entre les membres du personnel soignants puisque chacun a sa propre définition du travail bien fait et du bon soin prodigué. Un seul critère est commun à tous les soignants, à savoir l'importance du sauvetage de la vie de celui dont l'état de santé est le plus critique.

S'ils présentent tous cette volonté commune, il n'en demeure pas moins, encore une fois, que chaque individu aura sa propre définition du danger et va donc privilégier certaines actions à d'autres. Dans cette étude de terrain nous voyons donc que le *New Public Management* ne se limite pas à une application aveugle de certains principes issus du secteur privé (entre autre, la pratique du *bottom-up*). L'adoption de cette méthode de gestion des organisations génère des sentiments différents selon les individus. Accepté par les uns, rejeté totalement ou partiellement par les autres, la place du *New Public Management* dans les institutions publiques prête à discussion en ce qu'il met en balance deux critères importants à savoir, la qualité du travail fourni et la question de la rentabilité sans réellement accorder de place à l'expression de la conscience professionnelle. Par ailleurs, bien que le *New Public Management* prône un suivi chiffré des résultats à atteindre, l'interprétation même de ces chiffres peut être une lame à double tranchants. A l'issue des résultats menés suite aux différents recensements, les chiffres obtenus ne reflètent pas en suffisance certaines problématiques organisationnelles (comme par exemple, le travail en sous-effectifs ou encore, le manque de médecins spécialisés dans un domaine spécifique). Si les tableaux de résultats expriment une réalité numérique, ils ont tendance à se montrer moins loquaces pour expliquer les résultats étant donné que ceux-ci dépendent parfois de réalités de terrain auxquelles seuls les travailleurs sociaux sont confrontés.

Nous pouvons donc dire dès maintenant que le *New Public Management* ne pourra être valablement implémenté dans une organisation que s'il existe un point de ralliement entre ses valeurs et celles du lieu où elle tente de s'imposer. En effet, il serait faux de penser que le *New Public Management* ne se résume qu'à un mode de gestion à finalité

exclusivement productiviste car il dispose de sa propre logique de fonctionnement basé sur une éthique libérale qui est centrée sur le mérite. En outre, il souhaite se constituer comme une véritable réponse aux problèmes existants dans les services publics.

De prime abord et au regard des textes analysés, le point faible de ce mode de pilotage des organisations résiderait en la difficulté de prise en compte du caractère altruiste de certains corps de métier (tel est le cas pour le personnel soignant d'un hôpital). C'est là que réside le défi majeur pour le *New Public Management* : parvenir à s'intégrer dans le paysage d'une organisation publique ne partageant pas toujours les mêmes valeurs que lui, c'est-à-dire une organisation dont les activités ne suivent pas la logique libérale. Partant du postulat qu'il existera toujours des divergences d'opinion, même minimales, entre travailleurs et employeurs, il serait de bon aloi de se pencher davantage sur la nécessité de non seulement créer mais également de maintenir l'existence d'un espace public de dialogue où pourraient se rencontrer les protagonistes pour débattre librement de leur point de vue respectifs sur la politique de gestion choisie pour l'entreprise et les moyens accordés pour ce faire.

#### **8. L'espace public de dialogue : garant d'une bonne compréhension entre employeur et travailleur ?**

Nous l'avons dit, pour que le travailleur soit en état de réaliser ses tâches de la façon la plus efficace qui soit, il doit pouvoir accorder du sens à la mission qu'il exécute. Nous avons à cet égard évoqué une difficulté majeure dans le monde du travail actuel: la fragmentation des tâches. Cette fragmentation des tâches ne doit pas être uniquement perçue comme un élément négatif dans la distribution des missions de chaque agent. En effet, cette pratique vise, entre autre, une spécialisation fortement poussée de chaque travailleur afin de garantir une certaine rapidité dans l'exécution des tâches. Néanmoins, il reste possible pour les entreprises d'en nuancer les éventuels effets secondaires négatifs en instaurant des procédures spécifiques.

Tel qu'établi plus haut dans ce travail, la question du sens du travail réalisé reste une notion clé dans l'étude de la performance au travail. En effet, tout au long de ce mémoire, nous avons découvert que le travailleur doit pouvoir accorder du sens à la mission qu'il réalise. Il peut faire cela en se sentant impliqué activement dans les tâches qu'il exécute, c'est-à-dire en prenant une part active dans la résolution des divers problèmes qu'il rencontre au quotidien dans le cadre de ses missions. En étant un élément actif du

changement, l'agent est considéré comme étant l'acteur clé pouvant corriger le plus efficacement les pratiques qui ralentissent ou qui limitent l'efficacité dans les prestations. L'agent pourra ainsi partager les informations et les suggestions d'amélioration dont il dispose auprès de sa hiérarchie dans un cadre établi à cet effet : l'espace public de dialogue.

Ce lieu d'échanges des points de vue entre travailleurs et employeurs ne doit pas être réduit à une fonction primaire de défouloir ou encore être vu comme un lieu où des critiques non objectives fusent sans être suivies d'une proposition de solution pour améliorer la situation problématique. Ainsi, l'espace public de dialogue peut prendre plusieurs formes. Les plus courantes en entreprise peuvent revêtir la forme de réunions d'équipes, de *feed-back* en *bottom-up* ou encore, de rencontres individuelles entre un travailleur et un supérieur hiérarchique. La création de cet espace de dialogue est un véritable investissement immatériel selon Dejours (2015, p. 176).

Pour être efficace, cet espace public de dialogue doit exister dans un cadre formel et un cadre informel. Le premier sera concrétisé lors des réunions de service ou autres *briefings* et *débriefings*, le second sera informel en ce qu'il se produira dans un cadre plus détendu notamment aux détours d'une discussion dans la cafétéria, au vestiaire ou encore un espace commun commun la cuisine ou lors d'un événement plus festif où l'atmosphère est plus détendue. Par ces quelques exemples, nous voyons que le point commun de ces procédés réside en un échange des idées. Il est primordial qu'à l'issue de cet échange, des réponses soient apportées aux remarques et autres difficultés signalées par le personnel. Notre question de départ revient donc en force puisque nous souhaitons initialement savoir si le *New Public Management*, dans sa configuration actuelle, peut être considéré comme un outil permettant aux services publics d'améliorer leur efficacité dans l'exercice de leurs prérogatives.

### **III. Conclusion**

Tout au long de ce travail, nous avons tenté de comprendre si le *New Public Management* était un outil capable d'influencer la performance des services publics tout en créant du sens ou, à tout le moins, en permettant aux différents protagonistes d'exécuter un travail faisant sens à leurs yeux. Nous avons veillé à ne pas nous limiter à une vision simpliste de ce nouveau mode de pilotage en ne tenant compte que des impératifs économiques qu'il préconise au sein des services publics. Le contexte économique actuel aux seins de nos

sociétés n'y est pas étranger. Entre objectifs de compétitivité des entreprises, réglementations européennes en vue d'une rationalisation des dépenses des deniers publics et le positionnement du citoyen en tant que client du service public, il n'est pas incompréhensible que les services publics soient en perte de repères. Car au-delà d'un simple mode de gestion des hommes et des femmes au travail, le *New Public Management* a vocation à être considéré comme une véritable solution aux dysfonctionnements existants dans les services publics. Or, tout au long de notre étude, le travail de recherches des multiples auteurs cités nous a permis de placer le *New Public Management* à la croisée des chemins entre une véritable volonté de remanier les administrations publiques au regard de l'éthique professionnelle qu'elle revendique. Le *New Public Management* ne compte pas courber l'échine face aux impératifs économiques imposés par l'État. Le piège serait pour les dirigeants de considérer le *New Public Management* comme un outil de rentabilisation ou d'accélérateur dans les scores de performance de leur institution pour satisfaire les organisations supranationales qui leurs imposent ces mêmes réglementations. Le *New Public Management* que nous envisageons doit également tenir du facteur humain et donc social au sein des entreprises et le percevoir en tant que véritable plus-value. Il y a donc lieu de tenir compte des valeurs propres aux agents de l'organisation publique concernée. La reconnaissance de ces valeurs ne pourra se faire que si ce dernier dispose d'un droit de parole de façon libre, au sein d'un espace démocratique de parole. Cet espace d'échanges des avis donnera la possibilité au travailleur de signaler les situations pénibles qu'il est amené à rencontrer dans l'exécution de ses missions. En outre, cette communication libre pourra constituer un véritable atout pour l'organisation par le biais d'une prise en compte des critiques justifiées émises par les travailleurs auprès de leurs responsables hiérarchique.

Enfin, on assisterait à la création d'un duo efficace -performance/création de sens- qui permettrait à ce nouveau mode de pilotage de générer un maximum d'effets positifs. Nous insistons également sur l'importance de ne pas tenir compte uniquement du facteur économique dans la gestion d'une entreprise puisqu'il ne peut y avoir de performance sans travail sensé. Cet aspect immatériel influençant la performance sera fondamental pour la bonne implémentation du *New Public Management* et la réalisation de ces objectifs.

Nous concluons donc en soutenant que le *New Public Management* peut être un outil efficace pour perfectionner certaines pratiques du service public pour autant que les

valeurs de ce dernier soient intégralement prises en compte et respectées. Il ressort qu'à l'heure actuelle, l'implémentation du *New Public Management* soit considéré à tort comme un outil permettant de recourir à des méthodes de mesure individuelle et collective de travail pour contrôler au mieux le rapport entre résultats observés, mesurés et les objectifs futurs à atteindre. La prise en compte des valeurs au travail et du sens du travail effectué par les agents semble être malheureusement relayée au second plan. Par ailleurs, le corps scientifique s'intéressant au *New Public Management* et ses apports au sein des institutions publiques semble être sensible à la question de la prise en compte des facteurs intangibles pour analyser et ensuite expliquer les résultats des évaluations individuelles et collectives des travailleurs. Ces informations constituent un point d'analyse sensible pour les chercheurs. A ce propos, la partie Economie-gestion de ce travail se propose d'en faire une analyse et de créer de la sorte un parallèle entre les réflexions d'ordre sociologique et celles relevant de l'économie.

#### IV. Bibliographie

##### 1. Monographies

de NANTEUIL, M. (2016), « Rendre justice au travail », Paris : Presses Universitaires de France.

DEJOURS, Ch. (2015), « Le Choix : souffrir au travail n'est pas une fatalité », Montrouge : Bayard.

##### 2. Articles scientifiques

Belorgey, N. (2013), « Pourquoi attend-on aux urgences ? Un indicateur du New Public Management aux prises avec la réalité hospitalière », *Travail et Emploi*, 133, janvier-mars 2013, pp. 25-38.

Daugnaix, A. (2013), « L'évaluation du personnel dans les services publics fédéraux : fabrique de la domination salariale contemporaine ? », *@GRH*, 2013/4 n°9, pp. 11-34.

Giauque, D., Barbey, V., Duc, N. (2008), « Les leviers de la performance individuelle dans les organisations publiques suisses: l'importance du pilotage participatif », *Revue française d'administration publique*, 2008/4 n°128, pp. 785-798.

Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., Waldner, Ch. (2011), « La mise en contexte de la motivation à l'égard du service public. Comment concilier universalisme et particularisme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2011/2 Vol.77, pp. 223-249.

Hondeghem, A., Vandenaabeele, W. (2005), « Valeurs et motivations dans le service public : perspective comparative », *Revue française d'administration publique*, 2005/3 n°115, pp. 463-479.

Paarlberg, L., Lavigna, B. (2010), « Transformational leadership and Public Service Motivation : Driving individual and organizational performance », *Public Administration Review*, Vol. 70 n°5, september-october 2010, pp. 710-718.

Van Haepere, B. (2012), « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2 Tome LI, pp. 83-99.

### 3. Publication d'organisme

Gouvernement du Québec (2013), « Qu'est-ce que l'éthique ? », *Site de la Commission de l'éthique en science et en technologie*, [En ligne], <http://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/ethique.html> (consulté le 06 mai 2017).

L'évolution des valeurs dans le service public ; un regard particulier  
sur la place et la mesure de la performance collective

Mémoire réalisé par  
**Anahita VASVI**

Promoteur  
**Béatrice VAN HAEPEREN**

Année académique 2016-2017  
**Master 60 en sciences du travail**



## Table des matières

I. Le <i>New Public Management</i> : présentation générale.....	1
1. Qu'est-ce que le <i>New Public Management</i> ? .....	1
2. La crise pétrolière de 1970 et l'obligation de transparence des dépenses publiques.....	6
II. Le <i>New Public Management</i> : un outil d'amélioration des performances individuelles et collectives au travail ?.....	8
1. Définition de la performance : un lien étroit avec la notion de compétence .....	8
2. La performance individuelle.....	9
3. Les modélisations de la performance au travail.....	10
a) Deux approches de la performance individuelle: les modèles de Campbell, Borman et Motowildo .....	10
b) Performance collective au sein des services publics.....	11
4. Les indicateurs de performance : quelques définitions.....	12
5. Quand et comment recourir aux indicateurs ? .....	14
6. Le <i>New Public Management</i> , entre performance humaine au travail et contrôles budgétaires .....	15
7. La performance au service d'une nouvelle partie prenante : l'administré-client.....	15
8. L'évaluation des performances individuelles et collectives par les indicateurs .....	16
a) Qu'est-ce que l'évaluation ?.....	16
b) Les moments de l'évaluation .....	17
(1). L'évaluation <i>ex ante</i> .....	17
(2). L'évaluation <i>in itinere</i> .....	17
(3). L'évaluation <i>ex post</i> .....	17
9. L'importance croissante des données chiffrées dans les études de terrain .....	18
10. Les indicateurs : plus faciles à dire qu'à faire ?.....	19
a) L'exigence de précision dans la construction de l'indicateur .....	19
b) L'indicateur, un outil scientifique avant tout.....	19

11. Les indicateurs au service du <i>benchmarking</i> .....	20
12. Lignes directrices européennes et indicateurs de performance des services publics.....	20
13. Quelques indicateurs utiles selon la Commission Européenne.....	21
14. Avantages et inconvénients du recours aux indicateurs .....	21
a) Les avantages du recours aux indicateurs .....	22
b) Les inconvénients du recours aux indicateurs.....	22
III. Conclusion .....	24
IV. Bibliographie .....	25
1. Monographies .....	25
2. Articles scientifiques.....	25
3. Communication présentée lors d'une conférence .....	26
4. Sites internet.....	26

## **I. Le New Public Management : présentation générale**

La partie sociologique de ce travail nous amène à nous interroger sur l'importance de la prise en compte des valeurs propres aux agents du service public lors de l'implémentation du *New Public Management*. Nous soutenons que la prise en compte de ces valeurs est primordiale pour que les agents puissent accorder du sens à leur rôle et à leurs missions. Nous soutenons que les notions de sens, de valeur et de performance sont intimement liées et sont indissociables lorsqu'on analyse l'impact des mesures prônées par le *New Public Management*. Dans cette deuxième partie, notre analyse sera axée la mesure la performance du service public et ce, que ce soit au niveau individuel ou collectif. En outre, nous nous pencherons sur la tendance actuelle du recours presque systématique et « obsessionnel » aux données chiffrées pour mesurer la performance ou les dysfonctionnements dans un service public (Blay, 2009). Nous veillerons à cet égard à analyser les avantages et les inconvénients de ce type de pratique et tenterons de soutenir notre position au regard du développement et du constat réalisé préalablement dans la partie sociologique de ce travail. Le lecteur disposera donc de deux points de vue différents en ce qui concerne le bon usage des indicateurs de performance. Ce travail ne vise pas à créer ou envisager de nouveaux indicateurs mais bien à réaliser un bref constat de l'état actuel des pratiques en la matière.

### **1. Qu'est-ce que le New Public Management ?**

Une approche extrêmement simpliste du concept de *New Public Management* pourrait le définir en tant que mode de gestion des organisations publiques qui s'inspire des pratiques appliquées dans les entreprises du secteur privé, que ce soit pour la gestion du personnel, la fixation des objectifs à atteindre, les évaluations individuelles et collectives de l'organisation ou encore les règles de répartition des fonds pour la poursuite d'une mission donnée. Cette définition imprécise ne tient pas compte de la complexité des enjeux de l'implémentation du *New Public Management* au sein des organisations publiques. Limiter la définition de ce mode de pilotage à la simple volonté de transposer des règles de gestion du secteur privé au sein du service public serait un leurre. Bartoli (1997, cité par Pesqueux, 2006) définit le management public en tant « qu'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ». L'auteur évoque la question de la vocation publique et c'est sur ce point que nous allons construire notre définition du *New Public Management*.

La définition proposée par Bartoli sera revue par Pesqueux (2006) pour qui le concept d'efficacité doit mener à une vision nouvelle des objectifs des services publics mais également de leur mode de fonctionnement. A la différence de Bartoli, Pesqueux incorpore dans sa définition du *New Public Management* l'importance de « l'introduction de logiques de compétitivité dans les services administratifs du fait de systèmes d'évaluation et d'incitation applicables aux administrations publiques comme à leurs fonctionnaires ». Dès lors, les services publics seraient soumis à ce que Pesqueux qualifie d' « esprit d'entreprise » où les entreprises du secteur privé et public entreraient en compétition sur le marché. La concurrence entre les entreprises est considérée comme « fondatrice de l'efficacité du marché » (Pesqueux, 2006), les entreprises du service public doivent désormais accepter que ce principe économique tienne lieu de principe politique. Cette compétitivité à laquelle les entreprises du service public seraient soumises impliquerait une nouvelle perception de leur organisation que ce soit en interne pour les politiques de gestion du personnel ou en externe lors de la mise en œuvre de leurs missions envers le citoyen que nous pouvons, dans cette conception économique, considéré comme étant une véritable partie-prenante à part entière dans le fonctionnement des institutions publiques. Cette compétitivité transforme les obligations de moyens du service public en de véritables obligations de résultats.

Derrière la volonté pressante de dynamiser et par là même, de moderniser les modes actuels de gestion du service public, se cache une volonté d'efficacité des organes de l'Etat, recommandé fermement par l'Organisation de Développement et de Coopération Économique (OCDE) dans sa cellule « PUMA - *Public Management Committee* » appelée également « Cellule *New Public Management* ». Les Etats membres veulent optimiser les finances publiques et améliorer l'usage des deniers publics dans les missions nécessaires au bon fonctionnement de la société sans jamais oublier les éventuelles possibilités de réductions de coûts de fonctionnement. En 2015, Sebai analyse la naissance du courant du *New Public Management* et rappelle que l'objectif d'amélioration des services publics n'est pas une volonté récente. C'est ainsi que dès 1946 un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sera mis en place en France. En 1968, les Etats-Unis d'Amérique adopteront le plan PPBS - *Planning programming budgeting system* - qui résidait en une véritable politique de rationalisation des choix budgétaires (Pesqueux, 2010).

Dans son rapport de 2015, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) définit les travailleurs statutaires comme suit : « Les statutaires sont des agents occupés à titre définitif dans les services du gouvernement wallon ou dans un organisme auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la région wallonne (code de la fonction publique wallonne, article 1). Les contractuels sont engagés dans le cadre d'un contrat de travail classique »<sup>1</sup>. Cet aspect durable et permanent de la fonction des agents statutaires est remis en question par les préceptes du *New Public Management* qui envisagent d'appliquer des pratiques managériales issues du secteur privé pour tous les agents du service public.

Le *New Public Management* est en ce sens perçu comme une forme de réponse aux critiques, trop souvent nombreuses, faites aux services publics dans différents pays. Dans l'imagerie populaire, le travailleur du service public que nous appellerons dans ce travail, l'agent, porte cette image de travailleur blasé, routinier, se confortant dans une mission décrite comme monotone et ne l'exposant quasiment jamais à un *challenge* personnel ou professionnel : son poste est généralement acquis à vie, du moins, s'il est un agent statutaire. Cette image poussiéreuse du travail au sein de la fonction publique est contrecarrée par la vision que le *New Public Management* souhaite instaurer que ce soit en ce qui concerne le rôle d'un agent<sup>2</sup> ou encore la manière dont doit être vécue son expérience au travail et sa façon de mettre en œuvre ses missions.

C'est ainsi que la France a inscrit dans son corps législatif plusieurs textes incontournables constituant un véritable *lifting* pour toutes les anciennes procédures qu'elle jugeait peu efficaces au regard des changements socio-économiques depuis les années 2000. La France manifesterait publiquement sa volonté de changer la logique de fonctionnement de ses services publics dès 2008. C'est à ce sujet que Jeannot (2008), souligne l'importance du discours présidentiel du 11 janvier 2008 lors duquel, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République a tenu les propos suivants : « Le mérite et l'effort doivent jouer une part beaucoup plus importante dans la détermination des rémunérations des agents publics. Il faut réduire la part automatique et égalitaire au profit d'augmentations méritées, qui traduisent une reconnaissance des efforts et du mérite de

---

1 Les thématiques de l'IWEPS, *L'emploi en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles*, p. 37.

2 Par le terme « agent », nous considérons tous les travailleurs du service public sans opérer de distinction au regard de leur contrat de travail et ce, qu'il soit de type statutaire ou contractuel.

chacun ». La marche au changement fut donc engagée et elle aboutira par le vote de la Loi organique aux lois de finance, communément appelée LOLF, qui s'érige en tant que véritable -super loi- régissant à son tour de multiples normes traitant de la gestion des finances publiques. Il fallait donc revoir les modes de gestion des organismes de la sécurité sociale française pour éliminer au plus vite les pratiques à faible rentabilité et/ou chronophages, issues d'un temps révolu. Aussi, avec le succès grandissant de la vague des préceptes du *New Public Management*, la définition même de la performance des services publics sera revue. C'est ainsi que le Parlement français, en tant qu'instance nationale, a désormais un droit de regard sur les résultats des organismes du service public notamment pour ce qui concerne les évaluations globales des services et plus particulièrement ce qui concerne les projets menés durant un laps de temps déterminé (annuel ou pluriannuel) au regard du montant dépensé et du nombre de projets réalisés concrètement (Elbaum, 2009). Désormais, les crédits budgétaires sont distribués sur la base des résultats antérieurs et évoquent le système de récompense basé sur les efforts fournis ; cela sonne le glas des anciennes pratiques axées sur les obligations de moyens. Le discours présidentiel de Nicolas Sarkozy indique donc qu'une des grandes puissances économiques souhaite revoir le mode de fonctionnement de ses services publics. Cela passant, comme l'indique ce discours, par la prise en compte de l'évaluation de la performance des agents du service public. Par ailleurs, cette notion de performance peut comporter plusieurs composantes. Selon Sebai (2015), la performance telle qu'envisagée par le *New Public Management* comporte dorénavant trois composantes à savoir : une efficacité pour le citoyen, un service de qualité pour l'usage et une efficience pour le contribuable. Cette analyse est partagée également par Bachelard *et al.* (2010) qui précisaient à leur tour les trois composantes cumulatives d'une bonne politique de gestion. Celle-ci doit « être économiquement cohérente, financièrement viable et socialement efficace »<sup>3</sup>.

#### **Tableau des définitions des trois critères cumulatifs d'une bonne politique publique**

<p>Une politique économiquement cohérente dans sa conception et sa mise en œuvre</p>	<p>Les objectifs ne doivent pas être contradictoires entre eux et les moyens doivent être appropriés. Le degré d'atteinte des objectifs, s'il s'agit d'un critère important, ne doit pas être réducteur de</p>
--------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3 Bachelard *et al.* (2010)

	<p>l'évaluation. Il est indissociable de la mesure de l'efficacité et de l'efficience, critères devant eux être étayés par une analyse approfondie mettant en lien les résultats avec les objectifs puis avec les moyens.</p> <p>Les derniers publics doivent être investis dans des projets réalisables dont les effets doivent être mesurables. La cohérence économique réside dans les préoccupations de l'État. L'allocation des crédits budgétaires se fera proportionnellement à l'importance accordée par le gouvernement au sujet concerné. C'est en ce sens que les indicateurs de performance seront utiles et permettront de déterminer dans quelle mesure une politique de gestion a pu se montrer plus ou moins bonne.</p>
<p>Une politique financièrement viable</p>	<p>Se dit d'une politique publique « déterminant le niveau projeté de la dette nette de chaque gouvernement en fonction de la politique actuelle. La politique financière actuelle se reflète dans les prévisions de référence du solde primaire d'un gouvernement. Si on prévoit que le ratio de la dette au PIB d'un gouvernement continuera d'augmenter au-delà de son niveau actuel à long terme, c'est parce que la politique financière n'est pas viable et que des correctifs s'imposent peut-être »<sup>4</sup>.</p> <p>Les projets poursuivis par le service public ne doivent pas constituer un gouffre financier et</p>

4 Bureau du Directeur parlementaire du Budget, « Rapport sur la viabilité financière de 2015 », *Site du Parlement canadien* [En ligne]. [http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/FSR\\_2015\\_FR.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/FSR_2015_FR.pdf) (consulté le 31 juillet 2017).

	doivent permettre un véritable retour sur investissement, au sens large du terme.
Une politique socialement efficace	Se dit d'une politique publique qui instaure « une relation entre les dispositifs qu'elle met en place et les impacts qu'elle engendre (...) dans un monde dont les sources de complexité sont multiples et avec lesquelles elle doit compter » <sup>5</sup> . Il s'agit ici de poursuivre un projet qui apportera une réelle plus-value à l'ensemble de la société.

Au vu de ces éléments, il semble donc que le *New Public Management* soit perçu comme une sorte de réponse aux exigences de meilleure gestion financière des États membres telles qu'imposées par l'OCDE et c'est en ce sens que les diverses institutions publiques se doivent de rester attentives au rapport coût et productivité des différentes missions dans lesquelles elles s'engagent. Comme le rappelle l'OCDE (2010, cité par Hindriks, 2012, p. 40) les services publics sont « dépositaires de la confiance du public ». Cela implique donc qu'ils « agissent en toute impartialité et gèrent quotidiennement les ressources publiques de manière appropriée ».

## 2. La crise pétrolière de 1970 et l'obligation de transparence des dépenses publiques

Boston *et al.* présentent le *New Public Management* comme une réponse possible aux attentes du contribuable et donc, du citoyen-client pour bénéficier de prestations de qualité de la part des services publics (1996, cité par Bachelard *et al.*, 2010) . Cette attente trouve son origine dans la crise pétrolière des années 1970 qui amena les citoyens à remettre en question la pertinence de certaines dépenses publiques. Cette critique du contribuable conduira l'État à devoir rendre davantage de comptes aux citoyens désireux de savoir comment leurs impôts sont utilisés dans les services publics. C'est ainsi que le *Management by objectives* (MBO) fera son apparition et s'inscrira dans le concept de l'administré-client qui attend de l'administration des services de qualité. La réalisation des objectifs liés aux obligations de résultats est attendue de leur part en effaçant peu à peu

---

5 Paradeise, 2014.

les obligations de moyens qui ont pourtant longtemps prévalu dans le secteur public. Nous soutenons que cette conception nouvelle du rôle et des missions du service public impactent tant la prestation des services des agents que les attentes du citoyen-client. Le *New Public Management* ne constitue donc pas seulement un mode de pilotage axé sur la gestion économique des entreprises du secteur privé mais se considère comme un véritable courant de bonne ou à tout le moins, de meilleure gestion des institutions publiques. C'est ainsi que dans la partie sociologique de notre travail nous avons comparé les organisations publiques fonctionnant avec une logique de moyen et celle avec une logique de résultat. Cette analyse réalisée au préalable rejoint notre point de vue économique quant à l'impact des pratiques du *New Public Management* sur certaines modalités de fonctionnement et de gestion des services publics. En essayant de rapprocher le mode de fonctionnement des entreprises publiques de celui des entreprises privées, le *New Public Management* envisage l'existence d'une mise en concurrence des deux secteurs. Comme le soutient Pesqueux (2006), cette mise en concurrence du secteur privé et du secteur public impose à ce dernier de réagir rapidement face aux innovations du secteur privé. En tenant compte du point de vue de Pesqueux, nous proposons un exemple plus nuancé, davantage axé sur une complémentarité des secteurs plutôt qu'une franche concurrence.

Pour ce faire, nous nous référons aux cas de sous-traitance de certains services publics et illustrons cela par deux exemples.

Exemple 1	Une commune belge décide de recourir à une société externe pour réaliser les contrôles en matière de stationnement de véhicules sur son territoire. Les sous-traitants répondent donc à un besoin de l'administration communale qui décide de mandater ces derniers pour exécuter une prérogative du service public (ici, la gestion de l'espace public) au regard d'impératifs logistiques ou financiers.
Exemple 2	Le recours de certains hôpitaux publics aux services de travailleurs intérimaires, sélectionnés par des agences intérim qualifiées. Il n'est ici pas question de créer une concurrence entre les recruteurs du service public et du service privé mais de recourir à certains services prestés par l'autre secteur.

Si la complémentarité entre les secteurs privés et publics peut être considérée comme un élément constructif, celle-ci suscite malgré tout d'envisager la situation où les deux

secteurs seraient davantage en état de concurrence plutôt qu'en situation de complémentarité. En outre, le *New Public Management* a le mérite de poser cette question et peut à cet effet être considéré comme un *booster* de changement au sein des entreprises publiques. La question d'une vision plus moderne des entreprises publiques a déjà été posée dans la partie sociologique de ce mémoire. Nous rappelons que les principes de pilotage des organisations par le *New Public Management* s'opposent farouchement à la vision wébérienne du travail où la question de l'évaluation de la performance ne se posait alors pas puisque l'administration suivait un ordre préétabli et les évolutions de carrière se faisaient sur base de l'ancienneté et l'apprentissage d'un métier se faisait par l'écolage, la formation sur le terrain. Il serait souhaitable que la bureaucratie imposant des lourdes formalités<sup>6</sup> aux agents fasse place aux procédures accélérées permettant une réaction rapide aux besoins des citoyens-clients. Les entreprises privées gardent pour leur part malgré tout des contraintes qui leurs sont propres, comme par exemple, des réglementations complexes liées à la concurrence internationale.

Malgré les divergences de conception des auteurs sur le bien-fondé d'un remaniement drastique des services publics, d'aucuns n'ignorent dans leur analyse la nécessité d'accorder une attention spécifique à la question de la performance.

## **II. Le New Public Management : un outil d'amélioration des performances individuelles et collectives au travail ?**

Dans les points suivants, nous définirons la performance et ferons le lien avec la notion de performance. Nous aborderons également la notion de l'évaluation et le recours aux données chiffrées pour ce faire notamment par l'usage des indicateurs de performance. Enfin, nous analyserons l'impact des normes supranationales sur la mise en place de politiques publiques de qualité. Nous terminons par l'analyse des avantages et des inconvénients du recours aux indicateurs.

### **1. Définition de la performance : un lien étroit avec la notion de compétence**

Michaux (2005) s'est interrogée « sur les facteurs sur lesquels reposent la capacité de différents individus à effectuer ensemble une tâche avec succès et à conserver dans le temps leur niveau de performance collective ». Par cette question, un parallèle est créé

---

<sup>6</sup> Tel est le cas pour l'achat de matériel, l'engagement de personnel en respectant les procédures de publication des postes vacants, le choix d'un partenaire d'affaires présentant des avantages économiques (obligation de respecter les lois sur les marchés publics), etc.

entre le terme de performance et celui de compétence. Analyser la performance sans parler du rôle des compétences et de leur impact sur le degré d'efficacité et d'efficacités des services prestés par un agent ou une collectivité publique serait un leurre. C'est donc dans un contexte « complexe, concurrentiel et imprévisible » tel que décrit par Michaux que les entreprises privées et publiques doivent se montrer capables de « réagir et d'agir collectivement [...] pour leur survie » sur un marché concurrentiel. Dès lors, il y aurait lieu d'opter pour ce que l'auteure appelle l'« approche alternative » qui conçoit des « liens entre la compétence individuelle, collective et organisationnelle ainsi que leur lien respectif avec la performance ». Nous n'entrerons pas dans le détail des résultats de son analyse puisque l'auteure étudie en grande partie les intérêts du « cadre théorique de la cognition distribuée » et cela ne relève pas de l'objet central de ce mémoire. La question de recherche de Michaux nous permet néanmoins d'établir un lien concret entre la performance et la compétence des travailleurs pour l'évaluation de leur performance et ce, qu'elle se fasse au niveau individuel ou collectif. La performance sera traitée dès 2012 par Hindriks qui la positionne comme concept pivot pour appréhender les enjeux liés à la bonne implémentation du *New Public Management*. Plusieurs définitions ont été émises à ce propos mais nous en retiendrons trois, plus particulièrement.

## **2. La performance individuelle**

La première définition que nous retenons a été émise en 1990 par Campbell (cité par Charbonnier *et al.*, 2010) pour qui la performance individuelle au travail est « un ensemble de comportements ou d'actions qui sont pertinents pour les objectifs d'une organisation et pouvant être mesurés en termes de niveau de compétences et des contributions aux objectifs ». La seconde définition nous intéressant fut proposée en 2003 par Motowildo (cité par Charbonnier *et al.*, 2010). Selon cet auteur « La performance au travail est définie comme la valeur totale attendue par l'organisation des épisodes de comportements discrets qu'exerce un individu pendant une période de temps donnée ». Enfin, Charbonnier *et al.* (2010), définissent la performance individuelle au travail en tant qu'« ensemble des comportements mobilisés pour atteindre les résultats attendus par l'organisation. Conformément à la définition proposée par Motowildo (2003), le domaine de la performance se veut multidimensionnel. Il existe plusieurs catégories de comportements homogènes ou similaires qui facilitent ou freinent la réalisation des objectifs organisationnels ». Définir la performance individuelle des trois façons susmentionnées nous amène à dire que la performance est une donnée non

seulement mesurable mais également variable au fil du temps. Dès lors, la performance n'est pas un concept rigide ou encore un simple score à atteindre. La performance d'un travailleur doit tenir compte de multiples facteurs, du contexte de l'exécution des tâches, la performance dans la tâche elle-même. Sans prise en compte de ces informations, il serait difficile de construire une échelle fiable pour la mesure de la performance. Les sections suivantes présenteront succinctement plusieurs théories de la performance ainsi que des outils scientifiques permettant de mesurer et évaluer les performances : les indicateurs de performance.

### **3. Les modélisations de la performance au travail**

Charbonnier *et al.* (2010) traitent de la modélisation de la performance individuelle en deux grands axes. Le premier modèle s'inspire des travaux de Campbell (1990) qui instaure son « modèle multi-facteur ». Le second modèle a été élaboré par Borman et Motowildo (1993, cités par Charbonnier *et al.*, 2010) qui distinguent la performance dans la tâche et la performance contextuelle.

#### **a) Deux approches de la performance individuelle: les modèles de Campbell, Borman et Motowildo**

Le modèle multi-facteur de Campbell soutient que la performance d'un individu au travail doit tenir compte de huit dimensions comportementales<sup>7</sup> qui partagent trois points communs en étant : universelles, génériques et indépendantes (2007, Charles-Pauvers *et al.*, cité par Charbonnier *et al.*, 2010). Ces dimensions sont universelles car elles sont observables dans toutes les organisations et génériques dans la mesure où « leur contenu est général et peut être adapté aux spécificités de chaque entreprise, selon la nature des emplois, l'organisation interne et les contraintes du marché ». Enfin, elles sont indépendantes car elles « ne sont pas toutes simultanément adaptées à chaque emploi d'une entreprise ». Le second modèle proposé en 1993 par Borman et Motowildo distingue la performance selon la tâche à réaliser et le contexte d'exécution de cette dernière. Ses concepteurs définissent la performance dans la tâche comme un « ensemble de comportements prescrits dans le cadre (...) de l'exécution des tâches et des activités qui contribuent directement ou indirectement, au travers du cœur technique de

---

7 Les huit dimensions comportementales de la performance au travail de Campbell sont formulées comme suit: les compétences dans les tâches spécifiques à l'emploi, les compétences dans les tâches non spécifiques à l'emploi, la communication écrite et orale, les efforts dans l'activité, le maintien d'une discipline personnelle, la contribution à la performance de l'équipe et des collègues, la supervision, le management et l'administration.

l'organisation, à l'accomplissement des objectifs organisationnels »<sup>8</sup>. Ces auteurs invitent également à tenir compte du contexte dans lequel le travailleur exécute sa mission. Ils définissent le contexte comme un « ensemble de comportements qui contribuent à l'efficacité organisationnelle par leurs effets sur le contexte psychologique, social et organisationnel du travail ». Coleman et Borman (1997, cités par Charbonnier *et al.*, 2010) compléteront cette définition en parlant du concept de citoyenneté organisationnelle.

Nous ne traiterons pas de ce dernier concept dans ce mémoire car il n'en fait l'objet direct mais souhaitons néanmoins informer le lecteur de la diversité des approches élaborées en matière de définition de la performance individuelle. En outre, nous traiterons ci-après de la performance collective puisqu'elle nous permettra de percevoir les enjeux du recours aux outils de mesures de la performance tels que préconisés par le *New Public Management*.

#### **b) Performance collective au sein des services publics**

Si les organisations sont désireuses de mesurer le degré de performance de leurs agents, elles doivent réaliser le même suivi pour tous leurs agents. Cette performance collective pourrait être optimisée, selon la théorie du *New Public Management* par des récompenses pour les performances de la collectivité et non pas pour celles d'un individu en particulier. C'est de cette façon que le *New Public Management* souhaite motiver les agents, par des incitants motivationnels pour l'ensemble des travailleurs ayant pris part au projet. Cette valorisation des comportements solidaires découle de l'intime conviction qu'a le *New Public Management* dans le fait que le citoyen-client sera davantage respecté si tous les travailleurs participent à l'effort de performance envers lui. En d'autres mots, tous les agents doivent participer à l'amélioration de la qualité des services rendus aux administrés. Lorsqu'il est question de motivation et de performance au travail, le rôle des incitants sera non négligeable et ils pourraient influencer positivement, les comportements professionnels des agents. Bien entendu, toutes les administrations publiques belges ne procurent pas des incitants considérés comme attractifs dans le chef de leurs agents de sorte à ce que ceux-ci voient naître en eux un désir profond de performance et d'amélioration de la qualité des services qu'ils rendent aux citoyens. Le

---

<sup>8</sup> Borman et Motowildo (1993) définissent l'action directe pour les activités de production et de vente de biens et de service. L'action indirecte concerne les activités de support, utiles lors du processus de production des biens et services.

système de communication *top-down* ne permet pas de corriger efficacement les anomalies et autres difficultés rencontrées par les travailleurs de terrain. Le *New Public Management* privilégie ainsi le mode de communication *bottom-up* par lequel la parole est davantage accordée aux travailleurs de terrain puisque ce sont eux-là même qui sont les mieux placés pour déceler et dénoncer les difficultés rencontrées dans la réalisation des diverses missions qui leur sont confiées. Aussi, du fait de leur présence sur le terrain, ils peuvent proposer des solutions pragmatiques permettant d'améliorer la qualité des prestations rendues. En tant que travailleurs, ils se sentiraient aussi davantage écoutés et pourraient donc se montrer plus impliqués dans leur travail car ils deviendraient alors de véritables acteurs du changement. Hormis l'importance d'entretenir ce sentiment de fierté dans la contribution à l'amélioration du service public, le *New Public Management* encourage la mise en place d'incitants motivationnels concrets (par exemple : primes de rendement collectif, comme dans le secteur commercial privé) afin de limiter les comportements individualistes au travail. En effet, le service public offre des emplois stables présentant peu de risque pour celui qui y occupe une fonction. Les salaires sont fixes et la présence des syndicats dans les négociations touchant aux droits des travailleurs reste un critère non négligeable pour rendre ces postes attractifs. Bien que cette stabilité d'emploi maintienne en position des travailleurs en poste de longue date, elle a tendance à se montrer moins attrayante pour les travailleurs de la nouvelle génération qui y voient davantage un frein à l'évolution des carrières et à l'acquisition de nouvelles compétences les rendant à leur tour moins attractifs sur le marché de l'emploi. Cette crainte de la non-employabilité des travailleurs de la nouvelle génération peut être aussi rectifiée par la mise en œuvre des politiques du *New Public Management*. Étant donné que le *New Public Management* se veut être un mode de pilotage actif des organisations du service public, il envisage d'améliorer la performance des agents. Ceux-ci doivent être initialement performants au niveau individuel pour que cette plus-value dans leur profil puisse profiter au plus grand nombre et donc, à l'amélioration des performances collectives. C'est en ce sens que le *New Public Management* entend innover dans la sphère des pratiques du service public.

#### **4. Les indicateurs de performance : quelques définitions**

Une définition des indicateurs de performance est fournie en 2011 par Derujinsky-Laguecir *et al.* se constitue comme suit « Les indicateurs de performance correspondent à des mesures quantifiables communément acceptées et doivent refléter les facteurs

critiques de succès d'une organisation. Ces outils permettent de définir une situation, de la comparer dans le temps et dans l'espace et de fournir un objectif de performance à atteindre. L'indicateur fournit donc l'objectif en même temps qu'il indique le niveau de performance ».

Un indicateur est « une information chiffrée qui fournit une échelle sur laquelle une performance peut être mesurée conformément à un critère d'appréciation »<sup>9</sup>. C'est donc « une variable qualitative ou quantitative permettant d'apprécier un phénomène ou une action à partir des objectifs, exprimés sous forme de valeurs normatives et/ou comparatives »<sup>10</sup>.

En outre, l'indicateur est « une mesure qui décrit un phénomène à partir de variables dont le suivi et/ou la comparaison dans le temps ou dans l'espace permet de mesurer des changements intervenus par rapport à une norme, un état de référence, un objectif »<sup>11</sup>. La Commission européenne quant à elle, définit l'indicateur comme étant « le mode de mesure d'un objectif à atteindre, d'une ressource mobilisée, d'un effet obtenu, d'un critère de qualité ou d'une variable contextuelle. Tout indicateur est composé d'une définition, d'une valeur et d'une unité de mesure »<sup>12</sup>. La question de la performance soulève quelques interrogations dont la première porte sur le bon usage de l'évaluation de la performance. Aujourd'hui, cette évaluation peut se produire dans le cadre des prestations des agents du service public sachant que ces derniers sont peu soumis aux objectifs de rendements pécuniaires comme cela est souvent le cas dans le secteur privé, cet indicateur étant fréquemment utilisé dans le cadre de l'évaluation de la performance personnelle au travail, à titre d'exemple, des travailleurs du secteur commercial.

Exemple d'un indicateur de performance	Diminuer le délai d'attente entre l'appel en urgence auprès de la police et l'intervention effective des agents de police sur le lieu de l'infraction
----------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

9 Dethier (2007, cité par Van Haepereen, 2016)

10 Dupasquier (2009)

11 Commission européenne (2009, cité par Van Haepereen, 2016),

12 Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: un guide pratique, Commission européenne, Direction générale politique régionale.

En 2004, Fontaine *et al.* décrivent l'indicateur comme un « fait représentatif de la réalité, une variable qui aide à mesurer des changements [...] » et regroupent quatre critères cumulatifs qu'il doit présenter pour être pertinent.

Nous les avons repris dans le tableau ci-dessous.

Valide	Il mesure effectivement ce qu'il est censé mesurer
Sensible	Il doit varier dans les mêmes proportions que le phénomène qu'il mesure
Fiable	
Tangible	Il est observable et mesurable
Disponible à un coût raisonnable	L'observation du programme ne peut présenter un coût excessif pour la collectivité

## 5. Quand et comment recourir aux indicateurs ?

La notion de variable présente dans la définition de l'indicateur souligne l'importance de la bonne compréhension de l'objet de recherche de l'évaluateur. En effet, la politique publique qui est analysée par un évaluateur doit se faire au regard de tous les éléments constitutifs de la politique problématique. La première étape consistera à identifier spécifiquement le problème pour ensuite analyser les divers moyens mis en œuvre pour éradiquer le problème et enfin, l'analyse des résultats permettra de voir dans quelle mesure la procédure mise en place a impactée positivement ou négativement le public-cible qu'elle visait. Verhoest (2003, p. 6, cité par Van Haepere, 2012) a analysé la relation entre « les systèmes de coordination et de contrôle prévalant dans le secteur public traditionnel et dans le secteur public réformé selon les principes du *New Public Management* ». Nous avons reproduit le tableau ci-après sans en modifier la teneur.

Caractéristiques du système	Secteur public traditionnel (bureaucratie wébérienne)	Secteur public de type NPM
Mécanismes de coordination	Mécanisme bureaucratique	Mécanisme de marché
Focus principal du contrôle	Inputs et procédures	Résultats
Moments principaux du contrôle	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Principaux critères	Légalité, équité, intégrité, économie, conformité des procédures	Efficience, effectivité, coût, efficacité, qualité
Acteurs principaux du gouvernement central	Ministres horizontaux avec leurs agents de contrôle respectifs	Ministres de tutelle avec leurs agents de contrôle respectifs

Source : Verhoest (2003, p. 6)

Nous voyons donc que les critères pris en compte changent selon le moment où se tient l'évaluation. L'indicateur, analysé sous les critères susmentionnés permet d'avoir une vision complète de son impact tant avant qu'après sa mise en œuvre.

#### **6. Le New Public Management, entre performance humaine au travail et contrôles budgétaires**

Le *New Public Management* peut revêtir un double rôle en tant que mode de conciliation de l'utilité sociale et un mode intelligent de maîtrise de la dépense publique, selon les travaux menés par Bachelard *et al.* en 2010. Il est important de préciser que le *New Public Management* tel qu'envisagé par l'OCDE vise à réduire les coûts liés au fonctionnement des différents services publics. Dans le secteur de l'action publique, elle revêt le sens d'une « politique économiquement cohérente, financièrement viable et socialement efficace » (Bachelard *et al.*, 2010).

#### **7. La performance au service d'une nouvelle partie prenante : l'administré-client**

Nous avons expliqué précédemment dans ce travail que la présence de cette partie prenante publics, il y a lieu de se pencher également sur les évaluations régulières des actions poursuivies par l'administration et les moyens qu'elle a mis en œuvre pour obtenir ces résultats. Cela suit la logique de l'administré-client qui attend du service public de servir la collectivité de la façon la plus efficiente qui puisse être. Cette relation au client s'est intensifiée entre autre, suite au développement de la contractualisation des relations avec l'État, à la mise en concurrence sans cesse grandissante entre secteur privé et secteur public ou encore, du fait de l'essor des nouvelles technologies de l'information qui rendent les contrôles plus faciles par une meilleure traçabilité des actions réalisées par l'État et ses agents (Bachelard *et al.*, 2010). Sebai (2015) rappelle ainsi le grand paradigme du *New Public Management* qui vise à changer la logique de moyens en logique de résultats au sein des services publics. Aussi, l'auteur définit la recherche de performance comme étant « l'optimisation du service rendu aux citoyens » et résume le phénomène comme suit : « The various reforms and resulting programmes have contributed to changing the French public administration from a means-based approach to a results-based approach, an essential step to improve performance according to the New Public Management paradigm ».

## 8. L'évaluation des performances individuelles et collectives par les indicateurs

Par ce travail, nous tenterons de comprendre comment sont évaluées les performances du service public par les instances de contrôles de l'État et quels sont les moyens à disposition des évaluateurs pour en estimer l'efficacité ou la médiocrité. Lévy-Leboyer (2011) s'est penché sur les diverses techniques d'évaluation du personnel qui sont appliquées dans nos pays<sup>13</sup>. Il en ressort que quel que soit l'objet social poursuivi par l'entreprise, celle-ci voudra connaître le degré de performance de ses travailleurs dans l'exécution de leurs prérogatives. L'auteur rappelle que l'évaluation a pour mission centrale d'observer un comportement professionnel au quotidien<sup>14</sup>. Il soutient que cette évaluation ne pourra se faire que sur la base de critères nettement définis. L'objectif à atteindre par le ou les travailleur(s) doit être SMART, c'est-à-dire spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et ayant cours pendant un laps de temps déterminé.

Mais les indicateurs de performance ne sont pas uniquement utilisés pour créer des grilles d'évaluation de la qualité du travail d'un agent ou d'un service tout entier. Ils peuvent aussi être utilisés pour analyser l'évolution d'une politique publique engagée. Il existe donc des indicateurs spécifiques, utilisés à des moments différents de la mise en œuvre d'un programme donné. L'évaluation d'une politique pourra se faire tant *ex-ante*, *in itinere* ou encore, *ex-post*. Par ces contrôles, les évaluateurs souhaitent vérifier si les choix politiques réalisés sont en adéquation avec l'objectif poursuivi par l'État. Il serait faux de croire que les politiques publiques ne sont évaluées qu'à l'issue de leur application puisque des contrôles seront réalisés à différents moments de la mise en œuvre d'une politique publique donnée (Van Haeperen, 2016).

### a) Qu'est-ce que l'évaluation ?

« L'évaluation est l'appréciation systématique de la conception, de la mise en œuvre ou des résultats d'une initiative pour des fins d'apprentissage ou de prise de décision »<sup>15</sup>. Cette analyse peut se faire à trois moments clés lorsqu'elle porte sur l'observation d'un programme visant la société toute entière : avant, pendant et après la mise en œuvre dudit programme public.

---

13 Dans cet ouvrage, Lévy-Leboyer analyse principalement diverses techniques d'évaluation pratiquées en Europe et dans les pays anglo-saxons.

14 C. Lévy-Leboyer, 2011, p.20

15 Définition issue du site internet de la Société canadienne d'évaluation, « Qu'est-ce que l'évaluation », <https://evaluationcanada.ca/fr/quest-ce-que-levaluation> (consulté le 09 août 2017).

## b) Les moments de l'évaluation

Il est recommandé de réaliser une évaluation des politiques publiques à trois moments différents : avant, pendant et après sa mise en œuvre.

### (1). L'évaluation ex ante

Les évaluations prévisionnelles, même si elles sont hypothétiques, constituent un bon repère pour les décideurs politiques. Il y aura lieu de vérifier s'il existe une cohérence dans l'esprit de l'objectif général. Faire une analyse prévisionnelle permet également de voir ce qui a pu se faire par le passé et les résultats que l'on est susceptible d'obtenir. Cette étude préalable est donc nécessaire pour s'assurer de la faisabilité même d'un projet.

Exemple : les indicateurs de risques. En ce compris, les difficultés matérielles, légales, financières, etc. pouvant être rencontrées lors de la mise en route du programme.

### (2). L'évaluation in itinere

L'évaluation *in itinere* est réalisée en cours de mise en œuvre du projet choisi. Elle vise à s'assurer du bon déroulement de l'implémentation du projet en question. Ce contrôle en cours de route permet de souligner les faiblesses éventuelles du système mis en œuvre et d'en corriger les effets indésirables et autres failles au plus vite sachant qu'à mi-parcours, une partie des objectifs doit idéalement être réalisée.

### (3). L'évaluation ex post

Cette évaluation vise à apprécier les résultats et impacts d'un projet/d'une politique. L'observateur-évaluateur mesure ici l'effectivité du projet et son impact sur le groupe cible qui a été visé. Que ce soit sur le court, le moyen ou le long terme. Elle s'intéresse donc à toutes les conséquences que le programme mis en œuvre a eu dans la société où il a eu lieu.

Exemples de deux indicateurs résultats intermédiaires et finaux<sup>16</sup>.

- Indicateur de résultats intermédiaires : analyse les changements liés directement au programme mis en œuvre.

Exemple : le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité après une campagne de sensibilisation d'un institut de prévention pour la sécurité routière

- Indicateur de résultats finaux ou d'impacts : analyse les changements survenus après la mise en œuvre du programme sans pour autant être l'unique cause des changements.

Exemple : le taux de mortalité sur la route dont l'évolution dépend d'autres programmes publics comme l'amélioration de l'état des routes.

## 9. L'importance croissante des données chiffrées dans les études de terrain

Ce nouveau mode de pilotage du service public vise également à contrôler au plus près et au mieux les évolutions professionnelles réalisées par les agents. Il recourt donc systématiquement à l'usage d'outils spécifiques de types statistiques pour mesurer la performance. Notre société accorde énormément de crédit aux informations obtenues à l'issue d'analyses chiffrées. Cette culture des chiffres donne le sentiment qu'il existe une réelle fiabilité dans les résultats obtenus. Nous avons souvent tendance à penser que les chiffres sont le reflet exact d'un phénomène observé mais encore faut-il parvenir à faire parler correctement ces mêmes chiffres. L'interprétation des résultats obtenus est donc la pierre angulaire dans le processus d'analyse. Nous le verrons par après mais nous pouvons déjà insister sur le fait que la création même des grilles d'évaluation de la performance des agents dans l'exécution de leurs missions ne pourra se faire qu'en gardant un esprit critique lors du traitement des informations récoltées et ensuite, au moment de l'interprétation des données brutes. Ce n'est qu'ainsi que l'outil d'évaluation élaboré pourra être efficace et fiable. Aussi, nous parlerons du rôle des indicateurs et des pièges à éviter lors de la sélection et de l'usage, a posteriori, de ces derniers. Comme signalé précédemment, notre travail vise à souligner les avantages et les inconvénients du recours presque systématique aux données chiffrées dans le cadre de l'évaluation de la performance individuelle et collective des agents sans pour autant proposer de nouveaux indicateurs pour l'analyse d'un phénomène donné. Ce travail de recherche devant être concis, nous nous contenterons d'un simple état des lieux en ce qui concerne les procédures actuellement d'application.

## **10. Les indicateurs : plus faciles à dire qu'à faire ?**

Revenons plus en détail sur la définition de l'indicateur. Bien que nous l'ayons déjà défini brièvement plus tôt dans ce travail, nous analyserons ici plus en profondeur les caractéristiques des indicateurs. Il est donc question de comparaison par rapport à un critère déterminé. Par exemple, lorsqu'une administration souhaite connaître le degré d'efficacité d'un service dans le traitement de la demande d'un administré. Ici, la question de base à se poser est -qu'entend l'administration par le mot efficacité?- est-ce une efficacité par rapport au degré de satisfaction de l'administré, du délai de réponse de l'administration, du temps consacré par un agent pour la clôture d'un dossier, etc. Le terme efficacité doit impérativement être précisé. Sans cela, il serait impossible pour un évaluateur de construire une échelle d'évaluation. C'est donc la première réflexion à engager. Ensuite, l'évaluateur devra déterminer son champ d'analyse c'est-à-dire, fixer une sorte de périmètre d'analyse lui évitant de s'éparpiller dans le nombre d'aspects à prendre en compte dans son étude. Ainsi, si l'administration souhaite vérifier le degré d'efficacité de la gestion du temps de ses agents, il serait opportun pour l'évaluateur de tenir compte du service concerné et de quelle tâche il est question. En effet, le temps étant une notion floue, il faut déterminer le champ d'observation. Faudra-t-il dans ce cas observer le temps de prise en charge de l'arrivée au départ d'un administré au sein des locaux ou bien, est-ce le temps pris par un ou plusieurs agent(s) pour la clôture complète du dossier de l'administré.

### **a) L'exigence de précision dans la construction de l'indicateur**

Dans l'élaboration des échelles d'évaluation via des indicateurs, il sera donc question de précision dans la sélection des critères à analyser. La fiabilité des indicateurs devra être assurée étant donné que les résultats obtenus par le biais de ces indicateurs influenceront le choix des politiques publiques et impacteront la collectivité toute entière (Salais, 2010 ; Paradeise, 2012, cités par Van Haeperen, 2016). En 2016, Van Haeperen relevait que la qualité fondamentale d'un indicateur est sa fiabilité et pour ce faire, il doit répondre « aux critères de qualité de toute démarche scientifique ».

### **b) L'indicateur, un outil scientifique avant tout**

Comme pour toute démarche scientifique, l'indicateur devra être expliqué au public mais également à la communauté scientifique, que ce soit au regard de sa forme ou encore de ses résultats. L'indicateur n'échappe pas à l'obligation pour son créateur de répondre aux

questions sur le choix de la méthode employée qui devra donc être impérativement justifié (par exemples : sondage, *interview* directive ou semi-directive, questionnaire à choix multiples, etc.). Quant aux résultats, ils devront être vérifiables, aisément interprétables et sans ambiguïté aucune. (Van Haeperen, 2016). Cette ambiguïté peut être évitée si l'évaluateur explique de façon transparente les éléments constitutifs de son indicateur. Van Haeperen (2016) rappelle les six éléments constitutifs et cumulatifs pour créer un bon indicateur : « (...) l'auteur doit impérativement communiquer la source de ses données, le mode de récolte des données de base, le type de données de base, la méthodologie suivie pour la construction de son indicateur, la périodicité de la mesure et enfin, l'identité de l'auteur du calcul ».

#### **11. Les indicateurs au service du *benchmarking***

Une question simple que le profane en matière d'évaluation pourrait se poser porte sur la finalité même de l'utilisation des indicateurs. On se doute qu'il s'agit d'étudier un phénomène, mais plus concrètement, que fait-on avec les données récoltées, à quoi vont-elles servir et en quoi constituent-elles un avantage pour l'organisation qui s'en sert ? Quelques questions simples qui méritent que l'on y réponde en rappelant la notion de *benchmarking*. En effet, le *benchmarking* est une technique d'étalonnage utilisée de prime abord dans le secteur commercial. Heureux hasard ? Certainement pas ! Nous l'avons vu précédemment et durant toute la première partie de ce travail. Le *New Public Management* s'inspire de pratiques du service privé qui poursuit, la plupart du temps, des objectifs de rendements. Utiliser des techniques propres du secteur commercial n'est donc pas étonnant au vu de la logique hybride de ce nouveau mode de pilotage. Utiliser les données fournies par les indicateurs peut donc être très intéressant dans le cadre d'une analyse comparative des performances collectives ou individuelles au sein du service public. Bien entendu, l'indicateur devra résister à l'épreuve du temps et ses « (...) catégories constitutives doivent offrir une stabilité dans le temps » (2012, Paradeise, citée par Van Haeperen, 2016).

#### **12. Lignes directrices européennes et indicateurs de performance des services publics**

Dans ce point, nous rappelons que les indicateurs de performance des prestations des institutions publiques utilisés à l'échelle nationale trouvent leur raison d'être dans les lignes directrices émises par les organismes supranationaux tels que la Cellule *New*

*Public Management* de la Commission européenne ou encore dans le cadre de programmes plus spécifiques tels que les Conseils se tenant dans le cadre du Fonds régional de développement européen (FEDER) ou encore du Fonds de développement social. Nous développerons ce point en nous référant aux normes d'usage des indicateurs préconisées par les Conseils de ces fonds socio-économiques européens<sup>17</sup>. Le développement de ce point, se réfère aux décisions de reprogrammation applicables durant la période 2007 à 2013 aux Etats membres de l'Union européenne dans le cadre de leurs politiques sociales. Nous justifions le recours à ce support étant donné qu'il démontre l'impact des décisions supranationales aux instances nationales.

### **13. Quelques indicateurs utiles selon la Commission Européenne**

Dans son étude de reprogrammation des lignes directrices du Fonds régional de développement européen (FEDER), la Commission européenne a mis l'accent sur deux indicateurs clés dans ses analyses : les indicateurs de contexte et les indicateurs de programme. Elle définit comme suit ces deux indicateurs<sup>18</sup>.

Les indicateurs de contexte	Ils « fournissent des données chiffrées relatives à la situation socio-économique et environnementale et à la définition quantitative des besoins ».
Les indicateurs de programme	Ils « portent sur les effets de l'intervention. Ils permettent d'apprécier dans quelle mesure les effets (attendus) d'un programme permettront de modifier la réalité socio-économique ou le comportement des acteurs, à l'aune de l'objectif chiffré de l'intervention ».

### **14. Avantages et inconvénients du recours aux indicateurs**

Dans le cadre de l'analyse des outils d'évaluation des politiques sociales françaises, Elbaum (2012) a souligné qu'il est nécessaire de garder un certain recul par rapport aux résultats obtenus à l'issue de l'usage d'un indicateur<sup>19</sup>. Les indicateurs ne sont pas toujours des outils fiables à cent pour cent. Il est donc plus que nécessaire de garder un réel sens critique au moment de l'interprétation des résultats qui en découlent. Aussi,

<sup>17</sup> *Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: un guide pratique*, Commission européenne, op. cit.

<sup>18</sup> FEDER – commission européenne

<sup>19</sup> Elbaum (2012)

Espeland et Stevens (1998, cité par Paradeise, 2014), nous invitent à faire preuve de prudence puisque selon eux « les indicateurs peuvent être la pire et la meilleure des choses selon que l'usage qui en est fait (...) » (1998, Espeland et Stevens, cités par Paradeise, 2012).

#### a) Les avantages du recours aux indicateurs

Il existe plusieurs avantages à recourir aux indicateurs pour évaluer de l'efficacité d'une politique publique. D'abord, cela permet de mettre en exergue les grandes priorités de l'État lorsqu'il souhaite remédier à une situation problématique. En raison de la multiplication sans cesse croissante des dispositions légales, les priorités risquent d'être perdues de vue, même inconsciemment. Ensuite, l'usage des indicateurs incite à harmoniser les pratiques en matière de techniques d'évaluation dans les différents pays membres de l'Union européenne. De nouveaux outils statistiques peuvent être imaginés et coordonnés au niveau supranational. Dès lors, la possibilité de réaliser un *benchmarking* de qualité s'intensifie. Enfin, les résultats des différentes études pourront être partagés avec le public et la communauté scientifique. Cette transparence dans les résultats obtenus permettra de « les mettre en débat et d'en tirer des enseignements » (1998, Espeland et Stevens, cité par Paradeise, 2012). En 2012, Paradeise ajoutera qu'un des avantages à recourir aux indicateurs réside dans le fait qu'ils disposent de « vertus mécaniques (...) qui offrent une représentation techniquement impartiale des objets qu'ils font exister. A ce titre, ils jouent un rôle de juge de paix ». Ces calculs suivent une certaine discipline et sont difficilement manipulables. Toute tentative de tricherie serait alors décelée en raison de la traçabilité des données récoltées. Par ailleurs, il y a une obligation de cohérence interne dans les résultats obtenus. Ce sont notamment les conventions de lecture des grilles, autrement dit, les formules logiques et mathématiques qui sont garants de cette fiabilité des résultats.

#### b) Les inconvénients du recours aux indicateurs

Bien que nous ayons pu mettre en avant certains avantages à utiliser des indicateurs dans des études de terrain pour vérifier des performances d'une organisation donnée, il faut garder à l'esprit que cette méthode d'évaluation des performances n'est pas infaillible. Elbaum (2017) en relève aussi les limites. La volonté de l'État de vouloir contrôler les fluctuations dans ses activités est compréhensible dans le cadre d'une analyse de l'utilité et de l'efficacité de l'implémentation du *New Public Management* dans les différents

services publics, elle n'en demeure pas moins inquiétante dans la mesure où l'état des lieux d'une situation donnée se fait presque exclusivement sur base de résultats chiffrés, obtenus à l'issue d'analyse de phénomènes socio-économiques et recensés sur base d'indicateurs. Cette mise en place systématique de « batteries d'indicateurs » dès qu'un nouveau programme va être mis en œuvre par les autorités appelle donc à la prudence selon l'auteure. Le problème ne réside pas dans le désir de mesurer les effets d'une politique mais plutôt dans le mélange des techniques et des indicateurs d'évaluation qui sont issus de sources et de niveaux différents. Ainsi, il se peut que dans la même étude, l'on retrouve des « indicateurs nationaux et européens, des indicateurs liés à une loi en particulier, etc. ». Ensuite, il arrive que l'observation se fasse très rapidement après la mise en œuvre de la politique et cela empêche une certaine réflexion et maturation au regard de l'action engagée. Ce recul est pourtant nécessaire dans le processus d'observation scientifique d'un phénomène donné ou d'une expérience. Un indicateur ne peut pas couvrir toutes les facettes d'un problème et cela peut mener à une mauvaise interprétation des résultats. Toujours en 2017, Elbaum donne l'exemple de l'objectif de lutte contre le suicide et montre que la cible prioritaire de l'action publique varie selon l'indicateur choisi <sup>20</sup>. Dans le même ordre d'idée, Hindriks (2012) nous rappelle qu'un indicateur avait été mis en place dans le cadre de la LOLF « le taux de dépistages positifs d'alcoolémie ». L'auteure signale que même si l'étude a été réalisée en recourant à un indicateur commun, l'interprétation des résultats obtenus n'a pas été identique dans le chef de la police et de la gendarmerie. Selon la police, « l'augmentation de ce chiffre est un signe de l'efficacité de son action », notamment parce que les agents de police ont pu effectuer un meilleur ciblage dans les contrôles routiers qu'ils ont dû effectuer. Les gendarmes quant à eux ont interprétés cette hausse comme une réponse à leur présence dissuasive sur les routes. Nous sommes donc face à un conflit d'interprétation des résultats obtenus durant la phase d'observation. Cela survient fréquemment lorsque l'on utilise des indicateurs communs pour plusieurs services différents. Nous voyons donc que l'interprétation des résultats des enquêtes constitue une étape cruciale. Cette vision presque globale des effets d'une action publique peut également inciter l'État à poursuivre certaines missions plutôt que d'autres uniquement parce que les résultats

---

20 « Par exemple, en matière de lutte contre le suicide, si l'on retient le nombre total de décès par suicide, ce sont les hommes adultes qui sont les plus concernés ; si l'on retient le taux de suicide pour 100.000 habitants, ce sont les personnes âgées ; et si l'on retient la part des suicides dans l'ensemble des décès, ce seraient les jeunes adultes qui devraient devenir la cible prioritaire » (Elbaum, 2012).

risquent d'être plus marquants et positifs aux yeux du public. On assiste alors à une certaine politisation ou encore, instrumentalisation des indicateurs. Les autorités feraient alors parler les indicateurs qui les intéressent. En outre, « la sélection des données les plus favorables » pourrait être très tentante pour l'État (Elbaum, 2012). Il n'est pas rare que le public soit davantage informé sur certains résultats en particulier qui ont été obtenus suite à une étude. Dans ces cas, on mettra sur le devant de la scène les résultats en faveur de l'action publique déjà engagée ou dont la mise en œuvre et l'aboutissement comptent beaucoup pour les décideurs politiques. Les résultats moins bons qui terniraient l'image du programme pourraient quant à eux être tus. Il risque ainsi de se produire un phénomène de « prophétie auto-réalisatrice » où au final, le succès ou l'échec d'un programme dépendrait en grande partie des espoirs misés en lui (2007, Espeland et Sauder, cités par Paradeise, 2012). C'est en ce sens que le recours aux indicateurs et donc ; à des données chiffrées, peut devenir problématique parce que l'avenir des individus en ce compris, les agents du service public, la population et parfois, la nation toute entière seront touchées par les choix réalisés par les décideurs politiques. Parler de la politisation des résultats équivaut à envisager la possibilité que certaines décisions politiques soient prises par stratégie politique. Paradeise (2017) décrira le phénomène en ces termes : « Ainsi, le privilège accordé aux indicateurs couplés à des incitations peut suggérer aux organisations de centrer leur stratégie sur leur performance à court terme et d'infléchir le portefeuille de mission en se concentrant sur -les plus payantes- ». Cette utilisation abusive des résultats d'analyses sur bases d'indicateurs avait déjà inquiété Merton dès 1940, puisqu'il y voyait un danger étant donné que les commanditaires de ces enquêtes deviennent inconsciemment soumis à une sorte de « pression à la conformité ». Cela constituant de ce fait « une menace pour les organisations dès lors qu'elle conduit à faire primer la forme sur le fond » (1940, Merton, cité par Paradeise, 2012).

### **III. Conclusion**

Le *New Public Management* analysé sous sa facette d'outil dédié exclusivement à la mesure de la production de biens et de services ne tient pas toujours compte des valeurs présentes dans le service public et ne permet pas de maintenir le sens du travail des agents du service public. Nous soutenons que trop de mesure, tue la mesure et qu'il est impératif d'introduire davantage la prise en compte de la plus-value humaine dans les échanges s'opérant entre les usagers du service public et les diverses organisations. Nous souhaitons que les échelles d'évaluation basées sur des formules mathématiques tiennent

aussi compte de l'avis de l'évaluateur, surtout pour les évaluations individuelles de la performance. La performance d'un agent peut fluctuer dans le temps en raison de facteurs intrinsèques ou extrinsèques. Il serait également tentant de fusionner les termes de performance et d'efficacité. Un agent peut être efficace au travail sans pourtant réaliser des scores de plus en plus élevés selon les critères de la performance générale des travailleurs de son entreprise. Nous invitons à combiner les grilles d'évaluation mathématiques aux évaluations individuelles avec la hiérarchie qui les réalise.

#### **IV. Bibliographie**

##### **1. Monographies**

HINDRIKS, J. (2012), *Gestion publique : théorie et pratique*, Bruxelles : De Boeck Supérieur.

LEVY-LEBOYER, C. (2011), *Evaluation du personnel. Quels objectifs ? Quelles méthodes ?*, Paris : Eyrolles.

##### **2. Articles scientifiques**

Bachelard, O., Boury, M., Deslandes, A. (2010), « Comment concilier utilité sociale et maîtrise de la dépense publique ? Le cas de la Sécurité sociale », *Humanisme et Entreprise*, 2010/4 n°299, pp. 13-28

Blay, M. (2009), « L'évaluation par des indicateurs dans la vie scientifique : choix politique et fin de la connaissance », *Cités*, 2009/1 n°37, pp. 15-25.

Derujinsky-Laguecir, A., Kern, A., Lorino, Ph. (2011), « Une approche instrumentale des indicateurs de performance », *Management Prospective*, 2011/2 n°42, pp. 111-132.

Elbaum, M. (2009), « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : quel sens pour l'action publique ? », *Revue de l'OFCE*, 2009/4 n°111, pp. 39-80.

Elbaum, M. (2012), « La politique des indicateurs : contenu et limites », *Politiques sociales et familiales*, n°110, pp. 65-75.

Jeannot, G. (2008), « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'Etat », *Esprit*, 2008/12, pp.94-109.

Paradeise, C. (2012), « Le sens de la mesure. La gestion par les indicateurs est-elle gage d'efficacité ? How Much is Enough? Does Indicator-Based Management Guarantee Effectiveness? », *Revue d'économie du développement*, 2012/4 n°20, pp. 67-94.

Sebai, J. (2015), « L'évaluation de la performance dans le système de soins. Que disent les théories ? », *Santé Publique*, 2015/3 n°27, pp. 395-403.

Van Haeperen, B. (2012), « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/2 (Tome LI), pp. 83-99.

Van Haeperen, B. (2016), « Construire des indicateurs pour observer, piloter et évaluer » in Albarello, L. (dir.), 2016, *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Louvain-la-Neuve : De Boeck, pp. 119-138.

### 3. Communication présentée lors d'une conférence

Michaux, V. (2005), *Performance collective et compétences individuelle, collective et organisationnelle : construction d'une grille d'analyse unifiée*, conférence prononcée lors de la 16<sup>e</sup> conférence de l'AGRH-Paris Dauphine, Paris, 15 et 16 septembre 2005.

### 4. Sites internet

Bacache-Beauvallet, M., Outin, J.-L. (2013), « Introduction : L'emploi public : nouvelles règles, nouvelles stratégies », *Formation emploi*, [En ligne], janvier-mars 2013 n°121 (consulté le 20 février 2015).

Charbonnier, A., Carlos Andrés, S., Roussel, P. (2010), « Vers une mesure de la performance contextuelle au travail de l'individu : étude exploratoire », *Site Philosophie et Management*, [En ligne], <http://www.philosophie-management.com/docs/2010/> (consulté le 1<sup>er</sup> août 2017).

Fontaine, D., Beyragued, L., Miachon, C., (2004), « L'évaluation en 9 étapes : fiches pratiques pour l'évaluation des actions et programmes, santé et social », *Site de la faculté de médecine de l'Université de Liège* [En ligne], [http://www.stes.apes.med.ulg.ac.be/Documents\\_electroniques/EVA/EVA-GEN/ELE%20EVA-GEN%200-6682.pdf](http://www.stes.apes.med.ulg.ac.be/Documents_electroniques/EVA/EVA-GEN/ELE%20EVA-GEN%200-6682.pdf) (consulté le 09 août 2017).

Pesqueux, Y. (2006), « Le nouveau management public (ou New Public Management) », *Site du Centre pour la Communication Scientifique Directe*, [En ligne], <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878> (consulté le 31 juillet 2017).

Société canadienne de l'évaluation (2014), « Qu'est-ce que l'évaluation ? », *Evaluationcanada*, [En ligne], <https://evaluationcanada.ca/fr/quest-ce-que-levaluation> (consulté le 09 août 2017).



*La double ambition du New Public Management en tant qu'outil de création de sens au travail et d'évaluation des performances collectives au sein des services publics: un défi relevé ?*

## Note d'articulation

Mémoire réalisé par  
**Anahita VASVI**

Promoteurs  
**Matthieu de NANTEUIL**  
**Béatrice VAN HAEPEREN**

Année académique 2016-2017  
**Master 60 en sciences du travail**



## NOTE D'ARTICULATION

La double ambition du *New Public Management* en tant qu'outil de création de sens au travail et d'évaluation des performances collectives au sein des services publics: un défi relevé ?

Dans le cadre de la réalisation de notre travail de fin d'études, nous avons choisi le thème du *New Public Management* comme sujet de mémoire en raison de l'omniprésence du terme performance dans les discours politiques, sur les lieux de travail ou encore, dans la littérature scientifique de ces dernières années. Il était donc important de découvrir la définition scientifique de ce concept mais aussi de pouvoir l'analyser selon deux matières différentes.

A cet effet nous avons porté notre choix sur la vision sociologique et économique pour analyser l'implémentation de ce nouveau mode de pilotage des entreprises. C'est ainsi que nous avons été amené à poser deux questions de départ selon chaque matière.

Pour la partie sociologique de ce travail, nous avons analysé le *New Public Management* entre performance et création de sens. Pour la partie économique, nous avons porté un regard particulier sur la place et la mesure de la performance collective, au regard des grands principes du *New Public Management*. Nous avons donc réuni ces deux questions de départ en les traitant comme suit « La double ambition du *New Public Management* en tant qu'outil de création de sens au travail et d'évaluation des performances collectives au sein des services publics: un défi relevé ? ».

Notre travail s'interroge sur la possibilité de diriger un jour complètement les entreprises du secteur public grâce aux préceptes du *New Public Management*. Sachant que ce mode de pilotage des organisations s'inspire fortement des pratiques issues du secteur privé pour les appliquer dans les organisations publiques. Notons également que les pratiques en matière de gestion d'entreprises varient selon que l'entreprise observée est soumise à des objectifs de résultats ou de moyens. Il était important pour nous de comprendre si ce projet d'implémentation du *New Public Management* relevait du possible ou de l'utopie.

Nos lectures nous ont permis de voir que les principes du *New Public Management* s'appliquent relativement bien dans le secteur public. Toutefois, les quelques réticences qui se manifestent envers son adoption émanent souvent de la part des travailleurs exerçant une fonction où l'altruisme est de rigueur. Pour certains de ces travailleurs, il est

frustrant de travailler dans un contexte où l'accent est mis davantage sur la rentabilité financière plutôt que sur l'aspect relationnel avec le bénéficiaire de prestations. Nous avons pris conscience de cette situation de mal-être au travail grâce à une étude de terrain menée par Belorgey (2013).

Cet auteur nous a permis de prendre conscience de l'existence de situations de mal-être au travail qui sont souvent générées par une absence d'échanges des points de vue des travailleurs sur le terrain et leur hiérarchie ou encore par une inadéquation entre les valeurs personnelles des agents et l'entreprise publique qui les emploie. Nous en sommes venu à nous interroger sur la façon de contrer ces situations. Pour rappel, nos administrations publiques ont été organisées sur le modèle bureaucratique prônée par Max Weber où les décisions et les modes de communications sont fixés du haut vers le bas de l'échelle hiérarchique.

Cette organisation de type pyramidale s'est montrée relativement efficace pendant longtemps. Les carrières se construisaient dans le temps et les postes y étaient acquis à vie. Mais la crise économique des années 1970 changea la donne en la matière et éveilla la méfiance des citoyens-contribuables qui ont alors manifesté le souhait de revoir le mode de gestion des entreprises publiques qu'ils ont ouvertement accusé d'être responsables de la mauvaise gestion des deniers publics lors de la crise pétrolière. C'est dans ce contexte qu'il a fallu repenser le mode d'organisation et de gestion des institutions publiques. Aussi, avant cette période, l'organisation publique n'était quasiment jamais mise en concurrence avec des entreprises du secteur privé. Il était donc utile pour nous d'analyser ce phénomène sous l'angle économique. Cette crise pétrolière n'a été qu'un élément déclencheur pour la remise en question des pratiques en vigueur à cette période, dans les services publics.

Nous soutenons que cette crise pétrolière n'est pas l'unique cause de la mise en œuvre d'un nouveau processus de gestion des services publics. C'est ainsi que la création de la zone Euro a également poussé les Etats souhaitant en devenir membres à se conformer à toute une série d'obligations socio-économiques.

Se soumettre à cette Europe économiquement unie implique au quotidien pour les Etats de se conformer à des lignes directrices émises par des instances supranationales. Ces dernières fixent les objectifs collectifs à atteindre pour tous les Etats membres et préconisent certaines pratiques plutôt que d'autres. C'est en ce sens que la Commission

européenne a mis en place une cellule spécialement dédiée aux pratiques de pilotage des organisations publiques ; la Cellule *New Public Management*. Le mot d'ordre étant de fournir des services publics de qualité au citoyen-client tout en réduisant les dépenses à charge des gouvernements nationaux. On assiste donc à l'avènement d'une nouvelle partie prenante dès l'instant où le citoyen-administré devient le citoyen-client. Cela implique que ce dernier dispose d'un véritable droit de regard sur les politiques publiques et l'usage que font les dirigeants des nations de l'argent du contribuable. On est donc bien loin des préceptes de la bureaucratie wébérienne où les procédures de fonctionnement des services publics sont fixes, presque immuables dans le temps. Désormais, cette Europe unie par une monnaie unique désire repousser ses limites même sur le marché des prestations de biens et de services issus des institutions publiques. Les Etats membres doivent être compétitifs en contrôlant de près leurs budgets nationaux. Le terme d'efficacité devient une notion pivot en ce qu'il impose aux Etats membres de travailler de la façon la plus efficace qui soit et à moindre coût. Ils sont donc tenus d'investir intelligemment les fonds publics dans des projets viables et socialement efficaces.

Cependant, bien que les Etats membres appliquent de plus en plus les modes de gestion préconisés par le courant du *New Public Management*, il n'en demeure pas moins que la place des valeurs des agents en fonction reste à y être déterminée. Ces pratiques, à tendance libérale, doivent parvenir à s'intégrer au paysage de toutes les entreprises publiques où elles ont vocation à rester d'application. Toutefois, la pérennité de ce mode de pilotage est remise en question par certains agents qui y voient une forme de déshumanisation de leur travail et un certain émiettement de celui-ci. Cela s'accompagnant pour eux d'une certaine perte de sens des tâches qu'ils doivent réaliser dans l'intérêt des citoyens. Tel est le cas lorsque dans un hôpital public, des indicateurs de performance sont utilisés pour vérifier de l'efficacité du travail du personnel soignant.

La question qui nous intéresse porte sur la capacité de ces indicateurs de performance à mesurer ce qui relève parfois de l'intangible. Tel est le cas lorsque l'on désire mesurer le degré d'empathie d'un infirmier, la patience d'un enseignant face à des élèves en difficulté ou encore, la bonne prise en charge sociale d'une personne demandant de l'aide auprès d'un Centre public d'action sociale, etc. ?

Autant de situations qui relèvent des relations humaines et donc, sociales entre un prestataire du service public et un bénéficiaire. Tout au long de nos travaux de recherches,

nous avons été amené à vérifier si le *New Public Management*, dans sa configuration actuelle, peut être considéré comme un outil de pilotage des organisations publiques pouvant s'adapter à leurs spécificités.

Nous répondons affirmativement à cette question pour autant que l'entreprise puisse mettre en place un espace public de dialogue en considérant le dilemme éthique comme une question à prendre au sérieux (de Nanteuil, 2016). Cet espace de libres échanges des idées permettrait à chaque travailleur d'émettre des suggestions d'améliorations des procédures en vigueur. En prenant part activement dans le processus d'amélioration des services, l'agent serait un acteur central dans cette marche vers le changement. Il ne pourra le faire que si un espace public de dialogue existe dans l'organisation où il travaille et qu'un échange démocratique des idées y est possible. Cela permettrait ainsi au travailleur de faire part de sa vision du travail et par la même occasion, de partager les valeurs qui lui sont chères et qui lui paraissent indissociables de la fonction qu'il occupe. Le travailleur pourrait ainsi partager ses idées avec sa hiérarchie par la mise en place de ce flux d'informations en *bottom-up*. C'est-à-dire, où l'information circulerait du bas vers le haut de l'échelle hiérarchique. Discuter des dilemmes qu'il rencontrerait dans l'exécution de ses tâches permettrait ainsi au travailleur de se montrer transparent sur son ressenti au travail. Cela éviterait les situations de mal-être qui pourraient mener vers une rupture de dialogue entre le travailleur et son employeur ou vers une perte de sens du travail à accomplir pour le travailleur qui serait dans un cas de désintéressement des missions qui lui incombent. L'on tomberait alors dans des situations contre-productives, cela n'étant absolument pas favorables aux organisations publiques et encore moins aux citoyens.

Pourtant, pour mesurer la performance au travail des agents, les évaluateurs recourent à des indicateurs de performance destinés aussi à mesurer la qualité du travail réalisé. Bien que, lors de son exécution, le travail soit en lien étroit avec des éléments intangibles, comme le dévouement, le degré d'implication personnelle, l'état de mal-être ou encore les valeurs des agents. Toute la question est de savoir si ces outils statistiques permettent de mesurer réellement des notions aussi abstraites. Et les chiffres une fois récoltés, sont-ils réellement interprétables de façon fiable ? Dans quelle mesure reflèteront-ils la réalité ? Autant d'incertitudes qui nous ont conduit à remettre en question le bon usage qui peut être fait de ces résultats chiffrés. Il est évident que des résultats de ce genre sont facilement manipulables. Le tout n'est pas de disposer de ces données mais d'en faire un

usage honnête. Nous entendons par là que les résultats obtenus à l'issue des analyses doivent refléter les forces mais également les faiblesses du programme public instauré ou du groupe de travailleurs évalués. Il serait donc fort tentant pour les évaluateurs de ne mettre en avant que les résultats les intéressants, c'est-à-dire ceux qui donnent une image positive du programme qu'ils plébiscitent. Malgré tout, recourir à des données chiffrées peut présenter un certain avantage dans la mesure où pour les obtenir, il faut mettre en place un protocole scientifique. Les résultats doivent être objectivables et doivent être obtenus à l'issue de l'élaboration d'indicateurs précis devant présenter des critères cumulatifs. Un indicateur se devra d'être valide (il mesure efficacement ce qu'il est censé mesurer), sensible et fiable (il varie dans les mêmes proportions que le phénomène qu'il mesure), tangible (il est observable et mesurable) et son élaboration doit être financièrement raisonnable (il ne doit pas représenter une charge financière excessive pour la collectivité).

Un autre avantage du recours aux indicateurs réside en l'obligation pour son créateur de l'expliquer au public et de le soumettre à la communauté scientifique. Dès lors, les données obtenues par l'évaluateur devront être « vérifiables, aisément interprétables et sans ambiguïté aucune » comme le précise Van Haepere (2016). Cette transparence dans l'obtention des résultats permettra de limiter l'interprétation quelque peu politisée des données obtenues. Enfin, un autre avantage du recours aux indicateurs est que les résultats pourront être utilisés à des fins de *benchmarking*, c'est-à-dire dans des procédures d'étalonnages. Le *benchmarking* est une véritable étude comparative qui permet de mettre en comparaison un produit déterminé avec un autre produit du même type qui est généralement celui du *leader* du marché. On peut donc le résumer comme étant une analyse de la performance entre au moins deux produits en vue d'améliorer la performance de l'entreprise qui initie la procédure de comparaison.

Au terme de notre analyse du *New Public Management* sous l'angle sociologique et économique, nous pouvons dire que ce mode de pilotage des entreprises publiques peut contribuer à l'amélioration des services publics notamment par le fait que ce courant invite les organisations publiques à revoir certaines de leurs pratiques en vue de moderniser certaines procédures issues d'un temps révolu. Ce courant illustre également les grands changements sociétaux de notre époque et ce, qu'ils soient initiés par des crises économiques ou l'arrivée massive des nouvelles technologies de la communication. Les institutions publiques ne pouvaient donc plus fonctionner sur la base d'un système

fortement cloisonné où la marge de manœuvre de ses agents était également fortement limitée. Le *New Public Management* a le mérite d'inviter les organisations publiques à une véritable remise en question de leurs pratiques mais aussi de leurs valeurs. Cette procédure pouvant néanmoins être quelque peu perturbante pour certains agents, animés principalement par l'altruisme et considérant leur fonction comme un véritable service envers la collectivité.

Comme toute nouvelle procédure, le *New Public Management* n'échappe pas aux critiques des uns et aux éloges des autres. Nous soutenons que ce mode de gestion des entreprises peut constituer une réelle plus-value pour les organisations du service public pour autant qu'elles permettent une participation active des agents dans sa mise en œuvre.

Nous en revenons à notre question de départ. Nous estimons que la double ambition du *New Public Management* en tant qu'outil de création de sens au travail et d'évaluation des performances collectives au sein des services publics est en bonne voie. Nous avons souligné les forces et les faiblesses du recours systématique aux indicateurs et nous avons pris le temps de vérifier la place des éléments intangibles relevant des valeurs des agents. Aussi, tant qu'il existera de tels éléments, les instruments de mesure de la performance, aussi pointus soient-ils devront être combinés avec des évaluations subjectives comme des entretiens avec le personnel ou des réunions collectives permettant de tenir compte de l'avis de l'ensemble des travailleurs. Le débat reste ouvert quant à l'appréciation de l'amélioration des prestations du service public au fil du temps. Cette analyse devant se faire par une évaluation continue, nous laissons le soin aux générations futures de répondre à cette question ou à tout le moins, de réaliser une étude comparative des pratiques *ante* et *post* implémentation du *New Public Management* dans les organisations du service public.

Place des Doyens, 1 bte L2.01.04, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique [www.uclouvain.be/trav](http://www.uclouvain.be/trav)



