

DE LA PERFORMANCE A LA VALEUR PUBLIQUE : UN NOUVEAU CADRE DE PILOTAGE POUR LES SERVICES PUBLICS

FROM PERFORMANCE TO PUBLIC VALUE: A NEW MANAGEMENT FRAMEWORK FOR PUBLIC SERVICES

SADIK Mohammed

Doctorant, Laboratoire ERMOT, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès, Maroc

Mohammed.sadik@usmba.ac.ma

CHNIGRI Yousra

Doctorante, Laboratoire ERMOT, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès, Maroc

yousra.chnigri@usmba.ac.ma

SLIMANI Hamid

*Professeur de l'enseignement supérieur, Laboratoire ERMOT, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah,
Fès, Maroc*

hamid.slimani@usmba.ac.ma

RESUME

Ces dernières années, on assiste à un débat sur la capacité des organisations publiques à être plus ouvertes, transparentes, agiles et réactives. Dans cette contribution, nous cherchons à éclairer que la prise en compte de ces nouvelles exigences implique le passage du paradigme du NPM vers le paradigme de la valeur publique. Ce changement suscite un questionnement autour des contours de la notion de performance qui devrait s'étendre au-delà de frontières telles qu'elles sont définies par le contrôle de gestion pour englober d'autres dimensions inhérentes aux valeurs des organisations publiques. Cette redéfinition interpelle la mise en place d'un nouveau cadre de pilotage de l'action publique susceptible de mettre en évidence la chaîne de création de valeur publique, tout en prenant en compte à la fois la dimension managériale et la dimension démocratique et citoyenne.

Mots-clés : Valeur publique ; Performance ; Services Publics ; Pilotage ; Secteur public

ABSTRACT

In recent years, there has been a debate about the capacity of public organizations to be more open, transparent, agile, and responsive. In this contribution, we seek to shed light on the fact that taking these new requirements into account implies a shift from the NPM paradigm to the public value paradigm. This change raises questions about the contours of the notion of performance, which should extend beyond the boundaries as defined by management control to encompass other dimensions inherent to the values of public organizations. This redefinition calls for the implementation of a new framework for steering public action that is likely to highlight the chain of public value creation, while taking into account both the managerial dimension and the democratic and citizen dimension.

Key words: Public value; Performance; Public services; Management; Public sector

1. INTRODUCTION

Depuis les années 1990, un intérêt croissant a été accordé à l'approche fondée sur la valeur publique qui s'inspire fortement des travaux de Moore (1994, 1995). Cette approche émaille aujourd'hui de nombreux travaux et inspire un courant vigoureux de recherche et de théorisation (Alford & Hughes, 2008; Benington, 2011; Blaug et al., 2006; Kelly et al., 2002; Moore, 1995; Moore & Braga, 2004).

Pour certains auteurs, l'émergence de ce nouveau paradigme marque une rupture par rapport aux postulats et positions idéologiques fortes opposant le marché à l'État, notamment en raison des problèmes et des défis posés par les expériences de la nouvelle gestion publique (NGP) (O'Flynn, 2007).

Selon Moore (1994), la valeur publique représente un paradigme alternatif à la fois post-bureaucratique et post-concurrentiel, qui permet de rompre avec les approches étroites du marché et de l'échec du gouvernement, si dominantes à l'époque de la NGP (Hefetz & Warner, 2004; Warner & Hefetz, 2008). Pour ces deux auteurs, la montée du paradigme de la valeur publique reflète une reconnaissance "des valeurs sociales" *inhérentes aux services publics souvent négligées par le calcul de l'efficacité économique des marchés*. Pour d'autres auteurs, les recherches sur la valeur publique constituent un nouveau mode de pensée "post-compétitif" signe d'un abandon de l'accent mis sur les résultats et l'efficacité au profit de la réalisation de l'objectif gouvernemental plus large de création de valeur publique (Hughes, 2005). Dans le même ordre d'idées, en s'inspirant fortement de Moore (1995) et de Kelly et al. (2002), Stoker (2006) a cherché à articuler un modèle de gestion de la valeur publique, un "paradigme alternatif" ou un "*cadre holistique*" pour des formes de gouvernance post-concurrentielles et collaboratives en réseau. Selon cet auteur, cela représente en partie une réaction aux faiblesses de l'approche NPM, mais reconnaît également que les nouvelles conceptions institutionnelles et économiques néoclassiques du comportement humain s'opposent aux objectifs centraux de formes d'organisation et de fonctionnement plus collaboratives.

Dans le cadre de cette communication, nous considérons que le passage du paradigme de la nouvelle gestion publique à celui de la valeur publique se traduit par deux implications. Premièrement, un élargissement conceptuel de la notion de performance dont le champ de définition devrait tenir compte de nouvelles dimensions de mesure non seulement en termes d'efficacité et d'efficience, mais aussi de confiance, d'équité et de légitimité (I). Deuxièmement, ce glissement conceptuel devrait s'accompagner de la nécessité de redéfinir un nouveau cadre de pilotage de l'action publique susceptible de mettre en évidence la chaîne de valeur de la création de la valeur publique (II).

2. DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE A LA VALEUR PUBLIQUE, CHANGEMENT PARADIGMATIQUE ET CONCEPTUEL

Si le débat sur la valeur publique est devenu de plus en plus banalisé, une définition universelle de cette notion demeure encore difficile à trouver (Alford & Hughes, 2008). Certains auteurs soulignent même le caractère encore ambiguë de la notion de valeur publique (Bonina & Cordella, 2009; Cordella & Bonina, 2012; Cordella & Iannacci, 2010; Rutgers, 2015). Pour ces auteurs, cette ambiguïté s'explique par le fait que la notion de valeur publique intègre des concepts ambigus et illimités qui dépendent à la fois de la politique et du contexte. Au Royaume uni par exemple, Benington (2009, 2011) souligne que le concept de valeur publique a été utilisé de manière vague, comme une expression large exprimant des idéaux et des aspirations en matière de service public, mais capable de signifier beaucoup de choses différentes pour différentes parties prenantes. De ce fait il faut préciser davantage les significations du terme « valeur ».

2.1. Notion de « Valeur » : essai de délimitation du contour d'un concept ambigu



Le terme "valeur" a un certain nombre de significations connexes, et l'ambiguïté sur le sens du mot peut parfois obscurcir les discussions sur le sujet. Selon Bannister & Connolly (2014) Dans le discours du secteur public, faut-il distinguer entre deux interprétations largement utilisées et qui sont souvent sources d'une confusion conceptuelle. Une première acception fait généralement de la valeur une notion mesurable ou la valeur d'une chose et ce qu'elle vaut. Dans ce premier cas de figure, la notion de valeur peut en principe être mesurée, bien que cela puisse souvent être difficile à faire dans la pratique. La deuxième signification se rapporte à une valeur détenue par les personnes (et peut être détenue collectivement par les organisations). Aux fins de ce travail, nous adopterons la seconde signification plutôt que la première ; bien que n'étant pas une définition parfaite, elle demeure plus traçable.

En clarifiant la notion de valeur ; il nous semble judicieux de préciser qu'il existe un débat sur le sens exact des deux mots : valeur et éthique.

Selon Remenyi et al. (2007), l'éthique s'intéresse à la nature du bien et du mal, mais certaines définitions des valeurs du secteur public vont bien au-delà de cette conceptualisation de l'éthique. Selon ces mêmes auteurs, les valeurs du secteur public sont souvent décrites comme de "nouvelles" valeurs, dont le leadership et l'innovation sont des exemples. Pierce & Henry (1996) soutient que les valeurs peuvent être « ethical », « non ethical » ou « unethical ».

Au-delà du caractère polysémique inhérent à la notion de valeur, son introduction dans le secteur public a fait couler beaucoup d'encre et de nombreux chercheurs. Pour certains, la valeur peut être assimilée à un nouveau paradigme alternatif susceptible de combler les lacunes inhérentes au paradigme de la NGP.

2.2. La valeur publique, élargissement du champ de définition de la performance publique

En se référant aux travaux de Moore (1995), l'introduction de la notion de valeur publique implique un problème multidimensionnel d'équilibre entre des valeurs publiques concurrentes, plutôt que la seule optimisation des processus ou des procédures. Dans le même sens, Benington (2009) affirme que les soubassements théoriques et les hypothèses théoriques sous-jacentes de la notion de valeur publique ont été moins rigoureusement développés et le concept a été moins testé à travers le prisme de différentes disciplines et cultures.

Selon Moore (1995), la valeur publique est un concept complexe dont la création doit rendre compte de trois exigences pour les gestionnaires publics. Premièrement, elle doit refléter la capacité du service public à *satisfaire les besoins des usagers*. Deuxièmement, la valeur publique fait l'objet d'une *évaluation externe* par les citoyens qui légitiment ce qui doit être fait par l'organisation publique. Troisièmement, la valeur publique s'exprime en termes de *performance interne*, c'est-à-dire la capacité de l'administration publique à produire des services publics à moindre coût.

Dans cette perspective, O'Flynn (2007) considère que la valeur publique est appréhendée en termes d'objectifs multiples et des résultats plus larges, ainsi que la création et le maintien d'attentes socialement partagées en matière d'équité, de confiance et de légitimité.

Cette conception plus large de la valeur publique permet de dépasser le cadre étroit de la gestion publique, souvent centré sur l'optimisation de performance, traditionnellement mesurée en termes d'efficacité et d'efficience de la gestion.

La notion de valeur publique s'insère plutôt dans une logique qui intègre des notions plus générales comme la légitimité, la confiance et l'utilité de l'action publique. Dans cette optique, Bracci et al. (2014) identifient trois sphères pour analyser la valeur publique. Premièrement, la sphère de sa création qui renseigne sur la manière dont elle produite la valeur par l'organisation publique. Deuxièmement, la sphère de sa mesure qui renvoie à la manière dont les usagers évaluent et apprécie l'utilité les services publics. Et, troisièmement, la sphère de son autorisation qui désigne la manière dont la communauté légitime les effets de l'action publique

(Figure 1).

Figure 1 : Les trois logiques de la valeur publique



Source : Auteurs

De leur part, Kelly, Mulgan et Muers (2002) reprennent la définition de Moore (1995) et identifient de leur part trois composantes clés de la valeur publique. La première composante fournit le moyen permettant de délivrer la valeur publique par le biais de services réels pour les utilisateurs ou les clients. La deuxième composante englobe des aspirations d'ordre beaucoup plus général et renvoie aux résultats ou aux effets des politiques publiques. La troisième composante concerne la légitimité et la confiance dans le gouvernement et les auteurs affirment qu'elles sont essentielles à la création de valeur publique (Kelly et al., 2002). Pour ce auteurs, ces trois "blocs de construction" de la création de valeur publique constituent la base d'une nouvelle façon de penser l'activité gouvernementale et un moyen de guider les décideurs dans leur réflexion sur la valeur qu'ils créent. Bouckaert (2005) confirme ces propos et considère que l'évaluation des politiques publiques ne devrait pas se limiter aux seuls résultats et effets. Pour cet auteur, ces deux dimensions [résultats et effets] ne sont pas une fin en soi dans le secteur public, car l'ambition ultime consiste à garantir un niveau fonctionnel de confiance et de légitimité de l'action publique.

Selon Moore (1995), la création de valeur publique est l'activité centrale des gestionnaires publics, tout comme la création de valeur privée est au cœur de l'action des gestionnaires du secteur privé.

Benington (2009) & Spano (2014) soutiennent cette idée et affirme que la notion de valeur publique s'exprime au niveau de l'interaction de deux dimensions qui peuvent revêtir parfois une relation de tension ou de conflit. Premièrement, la valeur publique s'insère dans une dimension externe qui s'exprime en termes de ce que la population (citoyens) apprécie ou valorise (évaluation externe par les citoyens/usagers) ; deuxièmement, elle s'apprécie en termes d'utilité du service public fournis aux usagers ce qui apporte une valeur ajoutée à la sphère publique (évaluation interne en termes d'optimisation des processus)

L'articulation de ces deux dimensions permet de passer d'une approche fondée sur les procédures à un mode de gouvernement axé plutôt sur le consommateur. Pour Spano (2014), il est nécessaire de relier les deux dimensions si l'on veut que la théorie soit solide.

Tout en restant dans le même sillage, Alford & Hughes (2008) affirment que la valeur publique n'est pas nécessairement définie par ceux qui la produisent, mais plutôt par les citoyens qui la consomment collectivement. O'Flynn (2005) soutient cette idée et définit la valeur publique comme une "construction multidimensionnelle créée non seulement par les résultats de l'action publique, mais aussi par les processus qui peuvent générer la confiance ou l'équité par les citoyens".



Pour Hefetz et Warner (2004), si les transactions avec les fournisseurs, les entreprises du secteur privé se concentrent sur l'efficacité, la qualité, la sécurité et la fiabilité, en revanche, dans le secteur public, les gestionnaires combinent ces préoccupations avec la responsabilité et les préférences publiques, par nature collectives. Ces distinctions font de la politique un élément central dans le paradigme de valeur publique, souvent négligé par le paradigme de la NGP. En effet, le gouvernement est plus qu'une entreprise (Box, 1999; Box et al., 2001) et doit intégrer les attentes des citoyens, et ne devrait pas simplement diriger un processus de marché (Denhardt & Denhardt, 2003). Ce débat théorique sur les limites de la vision des citoyens en tant que clients a souligné la nécessité pour les gestionnaires de prendre en compte à la fois les préoccupations d'efficacité technique et le processus d'engagement politique (Box et al., 2001; Feldman & Khademian, 2001; Nalbandian, 1994). Il s'agit là d'une différence considérable par rapport au statut d'"intrant" de la politique dans l'administration traditionnelle et la NGP (Stoker, 2006).

Pour Moore (1995), la création de la valeur publique résulte d'un alignement de l'environnement d'autorisation, des capacités opérationnelles et administratives, ainsi que des valeurs, des objectifs et de la mission des organisations publiques. De ce point de vue, les stratégies de politique et de gestion doivent avoir une valeur substantielle pour la société, être politiquement légitimes, faisables et supportables, et opérationnellement possibles et pratiques.

Ces différences sont explorées par Stoker (2006) qui, dans le contexte de la prestation de services, souligne les différences fondamentales en affirmant que le secteur public "gouverne différemment du secteur privé". Pour lui, il convient de distinguer quatre propositions clés dans le cadre du paradigme de la valeur publique. Premièrement, les politiques publiques sont définies par la recherche de la valeur publique, ce qui remet en cause les justifications de l'efficacité du marché souvent avancées par les partisans du marché comme mode de prestation des services publics ;

Deuxièmement, la valeur publique implique un large éventail de parties prenantes ayant une légitimité et devant être incluses et impliquées dans l'activité gouvernementale ce qui est susceptible de faire converger les services publics vers une approche plus collaborative et consultative ;

Troisièmement, le paradigme de la valeur publique implique l'adoption d'une approche relationnelle ouverte dans la passation de marchés ce qui correspond bien aux revendications de Hughes (2006) en faveur d'un nouveau pragmatisme dans la gestion du secteur public, rejetant une approche unique de la passation de marchés et de l'approvisionnement ;

Quatrièmement, une adaptable et basée sur l'apprentissage est nécessaire dans la prestation de services publics, ce qui correspond bien à l'accent mis par Stoker (2006) sur les modèles en réseau, mais qui entrerait sûrement en conflit avec des approches plus basées sur le marché qui peuvent être appropriées dans certaines circonstances.

Un autre élément important du paradigme de la valeur publique est le concept de préférences collectives qui le distingue de l'approche individualiste de la NGP. Pour Stoker (2006), la valeur publique ne se définit pas seulement comme agrégation des préférences individuelles des usagers ou producteurs de services publics, mais elle est construite collectivement par des délibérations impliquant des représentants élus et nommés du gouvernement et les principales parties prenantes". Ceci veut dire que, les idées de valeur publique intègrent les dimensions et les impacts publics et collectifs des réformes du secteur public (Cordella et Bonina, 2012).

En ce sens, Cordella & Bonina (2012) affirment que la création de valeur publique liée à la pérennisation des politiques publiques qui visent à poursuivre le mandat politique que les citoyens donnent au gouvernement à travers le processus démocratique des élections. De ce fait, elle repose sur l'expression politiquement médiatisée de préférences déterminées collectivement, c'est-à-dire sur ce que les citoyens

considèrent comme précieux ou utile (Alford & Hughes, 2008; Kelly et al., 2002; Moore, 1995). Cela remet en question l'idée selon laquelle les préférences individuelles peuvent être agrégées pour refléter ce que le " public " attend du gouvernement, comme c'est la tendance dans le paradigme de la NGP. Comme le notent Moore et Braga (2004), les citoyens décident ensemble, par l'intermédiaire des représentants élus, de ce qu'ils apprécient en tant que collectivité, ce qui représente un ensemble d'échanges bien plus complexes, plus difficiles et plus tardifs par rapport à l'échange social (Alford, 2002). Cette situation est très différente des relations d'échange économique directes qui ont lieu dans le secteur privé, de sorte qu'il est possible d'affirmer que la valeur publique est une chose fournie par les organisations gouvernementales à ses citoyens plutôt qu'aux individus (Alford, 2002).

L'agrégation de ces points dans un nouveau mode de pensée constitue la base d'un changement majeur et, pour Stoker (2006), l'adoption du modèle de gestion de la valeur publique représenterait une rupture paradigmatique dans le mode de pilotage des services publics.

3. DU PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS AU PILOTAGE DE LA VALEUR PUBLIQUE

Dans les modèles traditionnels de pilotage des services publics, les besoins auxquels devrait répondre les organisations publiques sont supposés stables et standardisés. Selon Lorino (1999), cette conception « *stabilisatrice* » a trois implications sur le rôle des organisations publiques :

Tout d'abord, elles sont responsables de la définition du contenu de la notion de valeur, c'est à dire le contenu du besoin social, par nature stable, à satisfaire.

Ensuite, elles prévoient les évolutions, qualitatives et quantitatives, par nature lentes, de la demande et planifie l'évolution de la production correspondante : l'offre est donc « poussée » par la prévision centrale plus qu'elle n'est « tirée » par les manifestations réelles de la demande (les réactions des usagers).

Enfin, elles définissent les moyens financiers de ce développement en prélevant sur la ressource publique.

L'intégration de la notion de création de valeur publique suppose la remise en cause des modèles de pilotage de la performance classiques, souvent fondés sur des hypothèses de standardisation et de stabilité des besoins sociaux (Lorino, 1999). La prise en considération de la notion de valeur publique implique à ce que la chaîne de fonctionnement des services publics s'étend au-delà des frontières classiques de la performance, souvent appréhendée en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité de services, afin d'englober de nouvelles dimensions de mesure en termes de confiance, de démocratie et de légitimité (1). En conséquence, le modèle de pilotage des services publics devrait tenir compte de cet aspect holistique de la valeur publique qui s'apprécie non seulement en termes managériaux mais également citoyens et démocratique (2).

3.1. Une nouvelle conception de la chaîne de valeur publique

L'intégration de la notion de valeur publique implique à ce que les organisations publiques circonscrivent leur démarche de production des services publics dans une logique d'ouverture à la personnalisation, et donc à l'écoute de l'utilisateur qui, aujourd'hui, se positionne en tant que client/usager et citoyen. La demande des services publics est aujourd'hui de plus en plus diversifiée, alors que les ressources budgétaires des établissements publics se voient de plus en plus réduites, notamment dans un contexte de crise financière (Dupuis & Guenoun, 2012; Guenoun, 2010).

Selon Millard (2008), cet effet de ciseau, a eu trois conséquences sur les organisations publiques. D'abord, une décentralisation accrue considéré comme un socle commun de la plupart des réformes institutionnelles menées partout dans les pays occidentaux sous l'égide des principes du nouveau management public (Hood, 1995, 2011; Osborne & Gaebler, 1993; Pettigrew, 1977). Ensuite, une forte demande de plus grande transparence et de participation du public dans la conduite des actions publiques dans une logique de

démocratie et de gouvernance. Enfin, une croissance florissante de multiples réseaux de prestations de services publics sous diverses formes (partenariat public-privé, délégation, privatisation...).

Le développement de la notion de "*gestion de la valeur publique*" implique ainsi une redéfinition des modalités dont les organisations publiques produisent les services publics, dans une logique créatrice de la valeur.

Dans cette optique, la question de savoir " ce que le public valorise " peut être considéré comme un contrepoids aux traditions antérieures de l'administration publique dans lesquelles les " producteurs " définissaient et déterminaient la valeur des services publics (Benington, 2007). Cette deuxième dimension de la valeur publique selon Benington (2007), met l'accent non seulement sur les intérêts individuels des utilisateurs actuels, mais aussi sur l'intérêt public de la population, à plus long terme, y compris les besoins des générations à venir.

Comme le souligne (Moore, 2000), dans le cadre du paradigme de la valeur publique, l'accent ne doit pas être seulement sur le client, comme le défendent les partisans du courant de la NGP, mais plutôt sur la société dans son ensemble (**Tableau 1**).

Tableau 1 : Le paradigme de NGP vs le paradigme de la valeur publique

	Nouvelle gestion publique	Gestion de la valeur publique
Caractérisation	Gouvernement <i>post-bureaucratique</i> et compétitif	Post-Concurrence
Focalisation dominante	Résultats (<i>Efficacité, efficacité, QS</i>)	Relations (<i>confiance, transparence, participation, réactivité</i>)
Objectifs de gestion	Atteindre les objectifs de performance convenus	Plusieurs objectifs, y compris l'adaptation aux préférences des citoyens et des utilisateurs, le renouvellement du mandat et de la confiance grâce à des services de qualité, le pilotage du réseau, etc.
Définition de l'intérêt public	Les préférences individuelles sont agrégées et regroupées	Les préférences collectives sont exprimées par les citoyens
Objectifs de performance	Gestion des entrées et des sorties pour garantir l'économie et la réactivité aux consommateurs	De multiples objectifs sont poursuivis, notamment la production de services, la satisfaction, les effets, la confiance et la légitimité
Modèle dominant de responsabilité	Responsabilité ascendante via les contrats de performance ; vers les clients via les mécanismes du marché	Des systèmes de responsabilité multiples comprenant les citoyens en tant que surveillants du gouvernement les clients en tant qu'utilisateurs et les contribuables en tant que bailleurs de fonds
Système préféré de livraison	Secteur privé ou organisme public étroitement défini agence publique	Menu d'alternatives sélectionnées de manière pragmatique

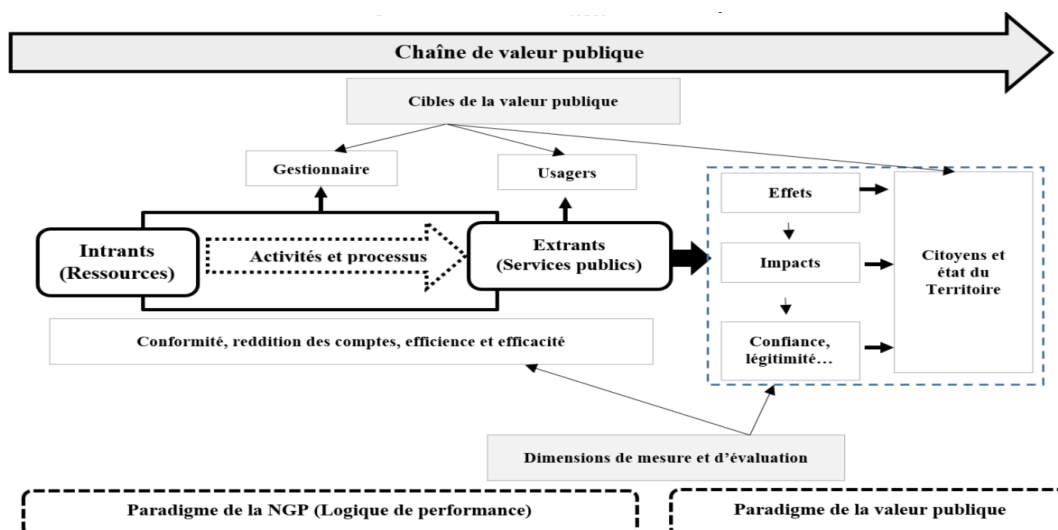
Source : Adapté d'après (O'Flynn, 2007)

Le caractère complexe du concept de valeur publique souligne l'importance de se concentrer sur les résultats et les *processus créateurs de valeur* ajoutée dans la sphère publique, et non pas seulement sur les intrants et les produits, ou sur les rapports entrée/sortie (Talbot, 1999) et la performance économique.

Par exemple, les perspectives de valeur publique se concentreront sur les améliorations de la santé publique et sur le respect avec lequel les patients sont traités, ainsi que sur la réduction des listes et des délais d'attente. Dans ce sens, Moore (2007) suggère que la valeur publique peut être mesurée en relation avec les différentes étapes de la chaîne de valeur, c'est à dire les intrants, les procédures, les activités, les produits, les résultats mais plus loin encore la confiance, la démocratie et la légitimité des politiques publiques.

Ce mode de pilotage met la création de la valeur au cœur des préoccupations des organisations publiques et requiert une modélisation de l'organisation en faisant apparaître des processus transversaux créateurs de la valeur aux différentes parties prenantes, aussi bien internes qu'externes par le biais d'activités et de processus, en extrants et en résultats, avec l'aide active des coproducteurs et des organisations partenaires (Figure 2).

Figure 2 : La chaîne de de production de la valeur publique



Source : Auteurs

L'évaluation de la valeur publique devrait comprendre des aspects de la satisfaction du public en termes multidimensionnels qui intègrent aussi bien des valeurs économique, sociale, politique et écologique ajoutées à la sphère publique. Les résultats de la valeur publique peuvent donc inclure des facteurs qui ne sont pas facilement enregistrés dans les enquêtes de satisfaction du public (par exemple, l'investissement dans le maintien de l'approvisionnement en eau propre, ou la réparation des systèmes d'égouts, qui peuvent ne pas être visibles pour l'utilisateur individuel du service). Les résultats de la valeur publique peuvent également inclure des facteurs que certaines parties du public ressentent comme des contraintes négatives (par exemple, le contrôle du trafic de drogue, de la consommation d'alcool chez les mineurs ou de la pornographie infantile) (Cordella et Bonina, 2012). Ce caractère général et ambigu de la notion de valeur publique, suscite le questionnement autour des outils de mesure et d'appréciation de la valeur publique. La philosophie des réformes basées sur la NGP demeure encore focalisées sur les valeurs de gestion (mesures de performance axées sur l'efficacité) en négligeant les implications politiques et sociales plus

larges (Bonina & Cordella, 2009). En effet, le plus souvent, l'appréciation de la performance publique fait appel à des indicateurs quantitatifs qui ne s'intéressent qu'aux mesures axées sur l'efficacité, telles que la réduction des coûts et le retour sur investissement, et à la réalisation d'objectifs de gestion, et la qualité des services rendus aux usagers, là encore étroitement liées aux normes notamment managériaux et économiques transposés du secteur privé (Moore, 1995). Toutefois, la notion de valeur publique intègre d'autres aspects relevant du paradigme de la valeur publique qui demeurent négligés, tels que la justice, l'équité, la démocratie et l'égalité.

Dans le secteur public, la littérature révèle que la plupart des travaux antérieurs n'ont abordé que la dimension technique et instrumentale des outils de mesure tels que la comptabilité des coûts (Drevet, 2008; Drevet et al., 2012; Favre et al., 2014; Letort, 2015).

Certes, dans le secteur public, la performance implique le redéploiement efficace et efficient des ressources et capacités ce qui permet de rendre les organisations publiques plus dynamiques et beaucoup plus résilientes. Cependant, d'autres dimensions telles que la participation des citoyens dans la production des services, l'égalité d'accès et la démocratie devraient être prises en considération dans le modèle de pilotage de la valeur publique.

3.2. Un modèle holistique pour le pilotage de la valeur publique

Plusieurs auteurs reprochent à l'approche basée sur le paradigme de la NGP d'avoir négligé la prise en considération des impacts socio-politiques associés aux changements dans les pratiques organisationnelles du secteur public (Bonina & Cordella, 2009; Moore, 1995; O'Flynn, 2007; O'Flynn & Alford, 2005). Selon ces auteurs, les réformes menées dans le secteur public devraient tenir compte de la particularité et de la complexité qui sont associées à leur mise en œuvre et faire un meilleur travail pour aborder les résultats sociaux et politiques de leur adoption.

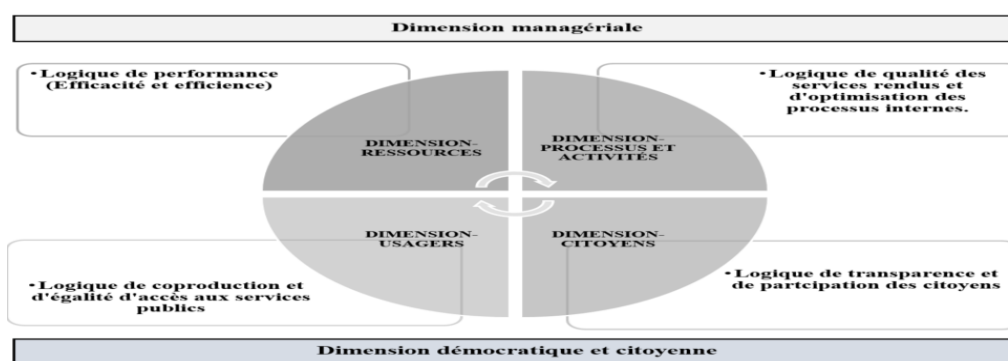
En effet, l'une des particularités du secteur public, par rapport au secteur privé, est que les résultats des réformes ont un impact sur des dimensions qui débordent la dimension interne des organisations publiques et impliquent des changements sociaux et politiques (Aberbach & Christensen, 2005; Bozeman & Bretschneider, 1986; Cordella, 2009; Moore, 1995). Dans ce cadre, (O'Flynn, 2007) suggère que l'analyse des effets des réformes du secteur public liées par exemple à l'introduction des TIC, qu'ils soient positifs ou négatifs, ne devrait pas uniquement se contenter de l'analyse de leur impact dans une logique d'efficacité et d'efficience de la gestion publique. Pour cet auteur, il convient de ne pas s'intéresser aux seules préférences individuelles, et mettre l'accent sur la dimension collective des besoins des citoyens comme l'indique le paradigme de la valeur publique.

Dans sa conception originale, le concept de pilotage de la performance renvoie à « la définition d'indicateurs et d'objectifs de performance, la collecte d'informations relatives à ces derniers et son utilisation dans la prise de décision stratégique et budgétaire », ainsi que dans le management des ressources, notamment les ressources humaines (den Hartog et al., 2004) ou des programmes et des politiques publiques (Bouckaert & Van Dooren, 2009). De leur part, Favoreu et al (2015) considèrent que le pilotage de la performance publique fait référence à « une approche systématique, structurée et continue visant à améliorer les résultats des organisations publiques et leur capacité à atteindre leurs objectifs à travers la mise en combinaison de trois activités clés : la planification stratégique, l'évaluation et l'analyse de performance, l'utilisation de cette information dans la prise de décision ».

Si, l'adoption des principes de la NGP a fait évoluer la notion de « pilotage des services publics » d'une conception réduite aux seules activités de mesure et d'évaluation à une conception plus systémique et holistique (Moynihan, 2006), nous considérons que le passage au paradigme de la valeur publique devrait

s'accompagner non seulement d'un élargissement du champ de définition de la performance publique, mais aussi de la définition de nouvelles dimensions de mesure et d'évaluation de cette performance, à laquelle il faut substituer la notion de valeur publique. En ce sens, le modèle de pilotage de la valeur publique que nous présenterons dans cette communication tend à dépasser le caractère économique et managérial de la performance pour englober des éléments de mesure et d'évaluation qui rendent compte de la dimension socio-politique des services publics (**Figure 3**).

Figure 3 : Un nouveau cadre pour le pilotage de la valeur publique



Source : Auteurs

Dans une étude très récente, Mergel (2020) s'est intéressée à l'impact des réformes de modernisations du secteur public fondées sur la digitalisation. Cet auteur a trouvé que, dans le secteur public, la valeur devrait être appréhendée dans sa dimension économique qui s'apprécie en termes d'accroissement de l'efficacité et l'efficacité dans la prestation des services publics, mais aussi dans ses dimensions démocratique et citoyenne.

En reprenant les travaux de cet auteur, nous considérons que, dans le secteur public, la valeur publique revêt quatre dimensions :

- Une *dimension économique* qui rend compte de l'optimisation des ressources et moyens mis à la disposition des organisations publiques ;
- Une *dimension administrative* qui fait référence à la qualité des services rendus et des processus internes ;
- Une *dimension démocratique* qui fait allusion à l'égalité d'accès aux services par les usagers ;
- Et enfin, une *dimension citoyenne* qui met l'accent sur la gouvernance et la transparence dans l'offre des services aux citoyens.

Si les deux premières relèvent du paradigme de ma NGP, les deux dernières, quant à elles, s'inscrivent dans le cadre du paradigme de la valeur publique.

Ainsi, dans le cadre de cette communication, nous allons reprendre les travaux de Bonina & Cordella (2009) pour regrouper ces quatre dimensions en deux modèles afin de proposer un cadre holistique pour étudier la mesure et l'évaluation de valeur dans le secteur public.

Ce croisement nous permettra de bénéficier d'un cadre conceptuel de la valeur publique susceptible de fournir un outil pertinent pour mesurer les effets de ces outils sur la performance du secteur public à la lumière de la création de valeur publique (Bonina & Cordella, 2009). Dès lors, dans le cadre de la gestion publique, les ressources ne constituent pas de fins, mais ce sont un moyen de créer de la valeur publique,

qui est la finalité naturelle de l'organisation. La conception de ce tableau de bord du secteur public a pour objectif de produire un système de mesure de la performance pour les gestionnaires du secteur public qui ont besoin d'une mesure non financière pour indiquer s'ils investissent efficacement les ressources financières pour créer de la valeur publique (Moore, 1995).

- ***La dimension managériale : logique de performance et de QS***

Cet axe renvoie au domaine de valeurs publiques qui s'inscrivent dans la logique performance prescrite par la NGP (Beck Jorgensen & Bozeman, 2007 ; Hood, 1991) qui s'apprécie en termes économique et administrative, et s'évaluent sur la base des critères d'efficacité, d'efficience et de qualité dans la prestation du service public.

L'axe managérial fait référence à la maîtrise des dépenses générales de l'organisme public, le degré de réactivité et de rénovation des processus administratifs internes qui sont liés directement à des services externes, dont la mesure et l'évaluation font appel à des d'indicateurs de mesure relatifs au processus interne des services publics tels que le nombre d'interactions entre les différentes parties prenantes et l'administration, le nombre d'agents nécessaires pour réaliser des tâches élémentaires, la réactivité, la responsabilité et la redevabilité dans la prestation des services publics (Bannister & Connolly, 2014) (Voir l'annexe).

- ***Dimension démocratique et citoyenne : logique de valeur publique***

Les valeurs publiques qui s'inscrivent sous la bannière de ce groupe renvoient à des valeurs relatives à la prévention des distorsions, la recherche de la "rectitude", la légitimité et les droits politiques (Hood, 1991). Outre les valeurs relevant du registre professionnel, Kernaghan (2006), distingue deux autres catégories de valeurs publiques ; celles de l'éthiques qui s'apprécient en termes d'intégrité, d'équité, de désintéressement, sens de la justice...); celles qui renvoient aux valeurs démocratiques (impartialité, respect de la loi, la neutralité...).

Pour Bonina et Cordilla (2009) ces valeurs sont complexes, intangible et difficilement évaluables.

Ce domaine rend compte de la capacité des organisations publique à simplifier et de facilité l'accès aux services publics, en particulier pour les personnes qui en sont exclues. Dans cette optique, la valeur publique vise la généralisation de l'accès de tous les citoyens aux services à distance indépendamment de leurs connaissances, de leurs compétences, ni leurs besoins spécifiques (Mergel, 2020). La dimension citoyenne se concentre sur la manière dont la les services publics intègrent des notions telles que la transparence, le respect de la vie privée, la protection des droits civiques, la participation de la communauté dans la conception des politiques publique, la délibération et le dialogue, la mise à disposition des citoyens d'informations clés, pertinentes et fiables (Eppler, 2007).

4. CONCLUSION

La littérature sur les réformes dans le secteur public (Gray & Hood, 2007; Hood, 1995, 2011) a été dominée par les principes du paradigme de la nouvelle gestion publique dont la recherche de la performance et la mise en place des instruments de gestion axée sur les résultats (Mazouz et al., 2015; Mazouz & Leclerc, 2008). Cependant, la notion de performance a été le plus souvent appréhendée dans ses seules dimensions financières et budgétaires. Pour plusieurs auteurs, cet ancrage se justifie par l'accentuation des effets des crises financières (Dupuis & Guenoun, 2012; Guenoun, 2010) ayant pesé sur les gestionnaires publics.

La présente communication s'inscrit dans cette lignée de pensée mais elle cherche à questionner la pertinence de l'efficacité du paradigme de la NGP au regard des nouveaux défis, sociaux, environnementaux et éthiques, auxquels devraient répondre ces organisations.

La performance dans le secteur public doit s'étendre au-delà de ces frontières classiques, appréhendées en

termes d'efficacité, d'efficience et de qualité des services, pour tenir comptes de nouvelles dimensions plus abstraites et beaucoup plus immatérielles.

Dans ce travail, nous avons tenté de défendre la thèse selon laquelle les contours de la notion de performance devraient englober de nouvelles dimensions de mesure de d'évaluation telles que la démocratie, la participation et la réactivité. Pour ce faire, nous avons essayé de modéliser le fonctionnement des organisations publiques en faisant apparaître une chaîne de valeur qui englobe à la fois le paradigme de la nouvelle gestion publique et le paradigme de la valeur publique ; où nous défendons l'idée que les deux approches sont complémentaires et s'inscrivent dans une logique de continuité et non de rupture.

Nous avons également essayé d'argumenter que cette logique de continuité ne devrait pas se limiter au niveau conceptuel mais s'étendre au niveau instrumental où un modèle holistique de gestion de la valeur publique est nécessaire ; le modèle de gestion que nous avons présenté dans ce travail tend à dépasser le caractère économique et managérial de la performance pour inclure des éléments de mesure et d'évaluation qui prennent en compte la dimension socio-politique des services publics. Deux dimensions ont été croisées- la dimension managériale et la dimension démocratique et citoyenne - Ce croisement nous a permis de bénéficier d'un cadre conceptuel de la valeur publique susceptible de fournir un outil pertinent pour mesurer les effets de ces outils sur la performance du secteur public à la lumière de la création de valeur publique.

La littérature sur les valeurs publiques offre un sens plus large des valeurs publiques que celui que l'on trouve généralement dans l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique. Au fur et à mesure que l'approche émergente de l'administration publique se développe, la littérature sur les valeurs publiques devrait être explicitement intégrée, puisque les questions qu'elle aborde sont si fondamentales.

BIBLIOGRAPHIE

Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers : An NPM dilemma. *Public management review*, 7(2), 225-246.

Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector : A social-exchange perspective. *Public administration review*, 62(3), 337-346.

Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>

Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government : A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>

Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.

Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? In J. Benington & M. H. Moore (Éds.), *Public Value* (p. 31-51). Macmillan Education UK. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36431-8_2

Blaug, R., Horner, L., & Lekhi, R. (2006). Public value, politics and public management. *A Literature Review*. London: Work Foundation.

-
- Bonina, C. M., & Cordella, A. (2009). Public Sector Reforms and the Notion of 'Public Value' : Implications for eGovernment Deployment. *AMCIS 2009 Proceedings*, 15.
- Bouckaert, G. (2005). Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public. *Télescope*, 12(3), 21-34.
- Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2009). Performance Measurement and Management in Public Sector Organisation. *Public Management and Governance*, 2, 127-136.
- Box, R. C. (1999). Running government like a business : Implications for public administration theory and practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1), 19-43.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1986). Public Management Information Systems : Theory and Prescription. *Public Administration Review*, 46, 475. <https://doi.org/10.2307/975569>
- Bracci, E., Gagliardo, E. D., & Bigoni, M. (2014). Performance management systems and public value strategy : A case study. In *Public value management, measurement and reporting*. Emerald Group Publishing Limited.
- Cordella, A. (2009). Transaction Costs and Information Systems : Does IT Add Up? In C. Avgerou, G. F. Lanzara, & L. P. Willcocks, *Bricolage, Care and Information* (p. 386-400). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230250611_19
- Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms : A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512-520. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.004>
- Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector : The e-Government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52-66. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2010.01.001>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The new public service : An approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- den Hartog, D. N., Boselie, P., & Paauwe, J. (2004). Performance Management : A Model and Research Agenda. *Applied Psychology*, 53(4), 556-569. <https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.2004.00188.x>
- Dreveton, B. (2008). Le rôle des représentations sociales au cours du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion: *Comptabilité Contrôle Audit*, Tome 14(2), 125-153. <https://doi.org/10.3917/cca.142.0125>
- Dreveton, B., Lande, É., & Portal, M. (2012). Construire un outil de comptabilité de gestion au sein d'une université. Retour sur un acte manqué: *Management & Avenir*, n° 54(4), 126-144. <https://doi.org/10.3917/mav.054.0126>
- Dupuis, J., & Guenoun, M. (2012). Existe-t-il un modèle de pilotage de la performance publique locale en France ? *Comparaison de trois systèmes de mesure et de pilotage de la performance*. 44.
- Eppler, M. J. (2007). Knowledge communication problems between experts and decision makers : An overview and classification. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 5(3), pp291-300-pp291-300.

-
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C. (2015). Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(4), 713. <https://doi.org/10.3917/risa.814.0713>
- Favre, P., Bessire, D., & Letort, F. (2014). La comptabilité de gestion dans les villes : La nécessaire déconstruction d'un idéal-type. *Politiques et management public*, 31(2), 193-213. <https://doi.org/10.3166/pmp.31.193-213>
- Feldman, M. S., & Khademian, A. M. (2001). Principles for public management practice : From dichotomies to interdependence. *Governance*, 14(3), 339-361.
- Gray, A., & Hood, C. (2007). Editorial : Public Management by Numbers. *Public Money and Management*, 27(2), 89-89. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00560.x>
- Guenoun, M. (2010). *Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. UNIVERSITE PAUL CEZANNE - AIX-MARSEILLE III.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse : Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171-190. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh012>
- Hood, C. (1995). Contemporary public management : A new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117.
- Hood, C. (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management - By Tom Christensen and Per Laegreid : BOOK REVIEWS. *Governance*, 24(4), 737-739. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01547_1.x
- Hughes, M. (2005). Mesurer la performance des services publics: *Télescope*, 12(3), 14.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating public value. *London, Cabinet Office*.
- Letort, F. (2015). *La comptabilité de gestion : Un instrument au service de la réduction des dépenses publiques ? Une étude exploratoire sur une communauté d'agglomération*.
- Lorino, P. (1999). A la recherche de la valeur perdue : Construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et management public*, 17(2), 21-34. <https://doi.org/10.3406/pomap.1999.2228>
- Mazouz, B., & Leclerc, J. (2008). *La gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*. Presses de l'Université du Québec.
- Mazouz, B., Rousseau, A., & Sponem, S. (2015). Le gestionnaire public en question : La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. *Revue Française de Gestion*, 41(250), 89-104. <https://doi.org/10.3166/RFG.250.89-104>
- Mergel, I. (2020). *La co-creation de valeur publique par les directions du numérique : Une comparaison internationale*.
- Millard, J. (2008). EGovernment measurement for policy makers. *European Journal of ePractice*, 4, 19-32.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value : Strategic Management in Government*. Harvard university press.

https://books.google.co.ma/books?hl=fr&lr=&id=Hm9uKVj0qDYC&oi=fnd&pg=PR11&dq=moore+public+value&ots=5HDIe5TBMQ&sig=SC1jhYFFSk6RZ_jbt0uz9Lxxzow&redir_esc=y#v=onepage&q=moore%20public%20value&f=false

Moore, M. H., & Braga, A. A. (2004). Police performance measurement : A normative framework. *Criminal justice ethics*, 23(1), 3-19.

Moynihan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government : Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-89. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00557.x>

Nalbandian, J. (1994). Reflections of a « Pracademic » on the Logic of Politics and Administration. *Public Administration Review*, 54(6), 531. <https://doi.org/10.2307/976672>

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value : Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

O'Flynn, J., & Alford, J. (2005). *Inside the « Black Box » of Contracting : Evidence from Local Government: PAC Annual Conference 2005, Public Administration and Management*. PAC Annual Conference 2005, Public Administration and Management, Nottingham (United Kingdom).

Osborne, S. P., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Plume.

Pettigrew, A. M. (1977). STRATEGY FORMULATION AS A POLITICAL PROCESS. *International Studies of Management & Organization*, 7(2), 78-87.

Pierce, M. A., & Henry, J. W. (1996). Computer ethics : The role of personal, informal, and formal codes. *Journal of Business Ethics*, 15(4), 425-437. <https://doi.org/10.1007/BF00380363>

Remenyi, D., Bannister, F., & Money, A. H. (2007). *The effective measurement and management of ICT costs and benefits, third edition* (3rd ed). Elsevier ; CIMA Publishing.

Rutgers, M. R. (2015). As good as it gets ? On the meaning of public value in the study of policy and management. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 29-45.

Spano, A. (2014). How do we measure public value ? From theory to practice. In *Public value management, measurement and reporting*. Emerald Group Publishing Limited.

Stoker, G. (2006). Public Value Management : A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>

Talbot, C. (1999). Public Performance—Towards a new model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 15-34. <https://doi.org/10.1177/095207679901400302>

Warner, M. E., & Hefetz, A. (2008). Managing markets for public service : The role of mixed public-private delivery of city services. *Public administration review*, 68(1), 155-166.