



 **REPUBLIQUE
TUNISIENNE**



CDL-UD(2020)022

Or. Fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LA PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT DE LA TUNISIE
SERVICES DU MINISTRE AUPRES DU CHEF DU GOUVERNEMENT
EN CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

12^{ème} UniDem Med

**“ REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
NOUVEAUX DEFIS ET NOUVELLES METHODES DE
FONCTIONNEMENT ”**

Vidéoconférence, Tunisie

15 – 17 décembre 2020

**MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION ET GESTION PREVISIONNELLE
DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES : ENRICHIR ET VALORISER LES
COMPETENCES DES AGENTS PUBLICS**

par

M. Massimo BALDUCCI

**(Professeur, Gestion publique et analyse des organisations, Université de
Florence, Italie)**

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

LA GESTION DE LA PERFORMANCE ENTRE MYTHE ET RÉALITÉ

Entre mise en oeuvre des règles et orientation au service

1.Considérations introductives

Cela fait désormais environ trois décennies que l'on tente d'introduire des mécanismes visant à favoriser l'effic. Sono oramai circa tre decenni che si tenta di introdurre meccanismi miranti favorire l'efficienza e l'efficacia. Les études sur le sujet se comptent par milliers.

Dans le court espace dédié par ce séminaire de travail, je ne peut certes espérer pouvoir présenter cet argument de manière exhaustive ni même offrir une contribution originale.

Je me propose donc d'offrir une présentation fort générale de cette thématique, dans le but de répondre aux objectifs suivants:

- a) Offrir un bref vademecum pour guider les opérateurs et leur permettre de s'orienter devant les problèmes et les diverses approches à cette thématique;
- b) Faciliter le discernement entre les potentialités positives de l'approche, ses illusions mais aussi ses dangers.

Au cours de ces trente dernières années, il est apparu qu'il y a différentes thématiques traitant de la performance qu'il faut clairement distinguer les unes des autres. Nous essayerons de faire un peu de lumière et d'aider l'opérateur à sortir du brouillard de la confusion. Ces thématiques doivent être distinguées de la manière suivante:

- a) tout d'abord il convient de bien distinguer la performance quantitative (réalisation d'objectifs) de la performance qualitative (qualité de la prestation **réalisée**)
- b) le contrôle de la performance
- c) les mécanismes d'incitation à la performance.

2.Fonctions publiques et performance

La gestion de la performance est un argument sur lequel se concentre l'attention des opérateurs des administrations publiques et des chercheurs de science administrative. Il ne s'agit pas d'un effet de mode, par nature éphémère, mais de la nécessité d'affronter un problème réel.

Quel est ce problème réel? Le développement des fonctions qu'un État est appelé à remplir. Au siècle dernier on est passé d'un État chargé fondamentalement de garantir la légalité et l'ordre public à un État qui doit fournir des services, gérer des infrastructures et promouvoir le développement. En Italie au début du XXe siècle, le pourcentage de PIB réalisé par le secteur public tournait autour de 5% du PIB total. Aujourd'hui nous sommes arrivés à 47% du PIB total. En France nous sommes à 56%, en Allemagne à 44%. Il en découle qu'il devient crucial de faire en sorte que les ressources utilisées par l'État soient utilisées de manière efficace.

Encore une observation de scénario. La fonction de fourniture de services se concentre dans les structures périphériques de l'État (là où les services sont prestés), tant déconcentrés que décentralisés. C'est justement en périphérie que l'on prend conscience de la nécessité de tenir sous contrôle l'efficacité et l'efficacité avec lesquelles on utilise les ressources publiques.

La performance n'est pas seulement une question quantitative mais aussi une question qualitative: nous examinerons d'abord la performance quantitative, à savoir la performance comme objectif

3.La performance quantitative ou la performance comme objectif

Methodologiquement parlant gérer la performance signifie:

- a) se demander si et dans quelle mesure l'action publique peut atteindre les objectifs qu'on se propose;
- b) se demander le rapport qui doit exister entre les mécanismes de gestion de la performance et la gestion des finances publiques.

Nous examinerons rapidement ces deux points.

3.1. Les objectifs

La performance et sa gestion signifie tout d'abord se poser des objectifs. Senèque observait que si l'on ne sait pas où l'on se dirige avec son bateau, il n'est pas possible de savoir si le vent souffle dans le bon ou dans le mauvais sens.

Ces objectifs doivent être déclinés sur deux niveaux: l'impact que l'on veut atteindre (par exemple la réduction de la microcriminalité dans un quartier problématique) et le produit que l'on veut réaliser pour réduire la microcriminalité (par exemple les patrouilles de la police municipale).

Réaliser ces simples opérations présente, en pratique, une série de difficultés:

- a) Il est évident que les administrations devraient se donner des objectifs mais il n'est pas certain que les administrations se donnent ces objectifs; les objectifs devraient être décidés par les dirigeants politiques de l'organisation (dans le cas d'une municipalité par le maire et ses adjoints), avec le support technique des agents; or les dirigeants politiques n'aiment pas donner des objectifs à la technostructure parce qu'en raison des ressources limitées dont ils disposent dans leur organisation, donner des objectifs signifierait faire connaître leurs priorités et, indirectement, les secteurs sur lesquels ils se proposent d'investir moins; cette transparence pourrait ne pas plaire aux électeurs. Il peut aussi arriver que, pour éviter de mettre les cartes sur table, on déclare beaucoup d'objectifs; tenter de vouloir poursuivre plus de 2 ou 3, ou au maximum 4, objectifs signifie disperser les énergies et frustrer les efforts.
- b) Les objectifs ne doivent pas être énoncés de manière générale; ils doivent être déclinés en nombres (indicateurs) bien précis; il ne suffit pas de dire que l'on veut réduire la microcriminalité dans un certain quartier; il faut dire de combien on veut la réduire et comment on a l'intention de la mesurer (nombre de dénonciations per vols et pour outrages sexuels)
- c) Les objectifs doivent être plausibles: ils doivent donc être accompagnés de plans d'action pour les réaliser, plans d'action qui doivent être concordés avec celui qui doit les réaliser; cela n'aurait aucun sens de les imposer à la technostructure et, plus en général, à tous les collaborateurs; il faut éviter de fixer des objectifs exagérés et pour ce faire il faut que les objectifs soient négociés avec les collaborateurs en spécifiant les plans d'action que ceux-ci devraient réaliser;
- d) Les objectifs doivent être stimulants: souvent quand il s'agit d'associer des données chiffrées à un objectif, les dirigeants politiques de la machine administrative se trouvent désorientés et ils finissent par se fier des informations produites par la technostructure; dans le cas de certaines communes italiennes où je me suis trouvé à coordonner le comité d'évaluation, les objectifs qui étaient fixés sur la base des données fournies par la structure administrative étaient inférieurs aux résultats réalisés les années précédentes;
- e) Quand on attribue des objectifs, la gestion de la performance est souvent perçue comme une tâche de routine et on ne perçoit pas que pour pouvoir réaliser cette tâche il faut respecter un échéancier; il faut tout d'abord programmer les activités que l'on entend réaliser et c'est seulement en un second temps que l'on passe à l'action; bien souvent j'ai pu vérifier directement que les administrations sont dépassées par les urgences et elles ne trouvent le temps de penser aux objectifs que lorsque que la pression du travail ordinaire diminue, ce qui se produit d'habitude durant les vacances d'été; ce qui signifie que les objectifs sont décidés alors que plus de la moitié de l'année civile est déjà passée et ainsi les objectifs perdent leur fonction de guide à l'action administrative.
- f) Il faut éviter que les objectifs ne soient modifiés en cours de réalisation; si au cours de l'année je me rendais compte de ne pas être en mesure d'atteindre l'objectif qui m'avait été proposé, je ne devrais pas modifier l'objectif; à la fin de la période on verra bien dans quelle mesure les objectifs ont été réalisés. Modifier les objectifs en cours de réalisation signifie vider l'objectif de sa fonction de guide.

3.2. Objectifs et ressources financières

La performance est également le résultat du rapport entre produits au numérateur et ressources employées au dénominateur.

CDL-UD(2020)022

Cela signifie que la gestion de la performance doit être insérée dans le cadre de la gestion budgétaire. De ce point de vue une perspective intéressante est celle mise en oeuvre par la LOLF en France.

Les objectifs doivent être insérés dans une gestion financière par missions. Je crois que de ce point de vue la Tunisie est sur la bonne voie.

4. La performance qualitative, au mieux la qualité de la prestation

Un service peut être presté à divers niveaux de qualité. Paradoxalement, le fait de mettre l'accent sur les aspects quantitatifs de la qualité conduit souvent à une réduction de la qualité de la prestation. Il faut tout d'abord souligner que les deux approches, celle qualitative et celle quantitative devraient être adoptées simultanément de façon à se contrebalancer.

La gestion de la performance qualitative est habituellement définie par le terme "*compliance*", c'est-à-dire le "respect de certaines règles". L'approche qualitative de la performance, ou *compliance*, requiert tout d'abord que soient préalablement définis les critères et les caractéristiques du service à fournir. C'est seulement si l'on fait cette définition préalable que l'on pourra, par la suite, vérifier si ces critères ont été respectés.

Il faut noter ici que l'approche de la performance qualitative a beaucoup d'aspects en commun avec la méthodologie des "chartes des services" et avec l'approche de la "certification de qualité".

5. Les contrôles

Si je me donne des objectifs, je devrai prévoir des mécanismes de contrôle, pour vérifier si les objectifs ont été réalisés.

Ces contrôles doivent être subdivisés en:

- a) contrôles internes, en substance il s'agit de contrôles qui sont aussi considérés comme un "contrôle de gestion" ; c'est un contrôle mis en place par la chaîne hiérarchique; ici on contrôle le niveau de réalisation des objectifs relatifs à l'output
- b) contrôles externes: nous nous trouvons ici dans le domaine connu comme celui de l' "analyse des politiques publiques"; il s'agit de contrôles qui visent à
 - i. vérifier que les outcomes que l'on s'était proposés ont été atteints
 - ii. vérifier si ne se sont pas produites des conséquences imprévues des actions prises pour réaliser les objectifs (*unanticipated consequences of purposive actions*).

Si je me propose de fournir des services qui répondent à certains critères de qualité, je devrai également vérifier ex post si ces critères ont été respectés. Même si dans ce cas il est opportun de mettre en oeuvre des mécanismes de contrôle interne (souvent identifiés comme de l'audit interne ou un audit interne de qualité) et des mécanismes externes.

Les mécanismes externes peuvent être de diverse nature:

- a) la certification de qualité
- b) mécanismes de supervision externe; cela vaut la peine ici de mentionner l'expérience positive réalisée en GB avec l'*audit commission*
- c) mécanismes d'évaluation confiés aux usagers et à des représentants d'usagers.

Il faut souligner qu'il existe deux philosophies en quelque sorte opposées ou peut-être complémentaires. D'un côté on va contrôler le respect des critères de réalisation du service (par exemple on va contrôler si les routes sont bien balayées deux fois par semaine comme prévu dans la norme). L'autre approche prévoit que l'on aille contrôler le résultat (par exemple s'il y a moins d'un déchet tous les 300 mètres de route comme prévu par le règlement).

6. Performance et mécanismes d'incitation

Ces trente dernières années on a souvent eu l'illusion que primer d'un point de vue financier celui qui atteint ses objectifs pouvait représenter un mécanisme utile.

De par mon expérience, je crois avoir appris que ce qui résulte vraiment incitant et dérangeant n'est pas tant la prime financière que la reconnaissance qu'il y a des agents qui s'engagent plus sur le travail et d'autres qui s'engagent moins.

Du reste la littérature scientifique on est d'accord pour soutenir que les incitants économiques sont des moyens adéquats seulement pour les activités de nature répétitives et non pour des activités de nature intellectuelle. Or les prestations effectuées par les administrations publiques sont avant tout des prestations de nature intellectuelle.

Ceci ne signifie pas qu'il ne doit pas y avoir de mécanismes d'incitation. Des mécanismes qui résultent efficaces sont des mécanismes qui démontrent à l'agent et à ses collègues une estime tangible de la part de leur hiérarchie; par exemple en attribuant à l'agent efficace des tâches de prestige, en offrant à l'agent efficace des occasions de formation.

Ce qui est fondamental c'est le dialogue et la confrontation continue avec le supérieur hiérarchique. Ce dialogue doit comporter:

- a) l'analyse des points faibles de la prestation
- b) les propositions pour y remédier
- c) la reconnaissance des points de force de la prestation
- d) les objectifs de l'année à venir (à la fin de l'exercice en cours) ou les objectifs pour les périodes successives de l'année en cours
- e) d'éventuelles nouvelles missions, en sachant mettre en évidence la valeur stimulante de ces missions et donc leur charge motivante
- f) les programmes de formation et de croissance personnelle.

Pour clôturer l'argument, il est intéressant de noter que dans certains pays où l'on utilise un système d'encadrement du personnel "selon la carrière" les tentatives d'incitation à la performance portent à l'introduction d'éléments propres aux systèmes d'encadrement "selon le poste".