

La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique¹?

Benoît Lévesque, professeur émérite (UQAM) et professeur associé (ÉNAP)

La nouvelle gestion publique (*New Public Management*) a inspiré la plupart des réformes et des innovations dans l'administration publique au cours des trois dernières décennies (Osborne et Gaebler, 1993). Même si cette approche est de plus en plus remise en question et même amendée par ses principaux prometteurs, elle continue d'exercer une influence sur les réformes de l'administration publique et sur les innovations dans les services publics. Dans un premier temps, nous la caractériserons à grands traits tout en faisant la critique. Dans un deuxième temps, nous présenterons une approche émergente de l'administration publique qui mise sur une revalorisation de la valeur publique, la *public value theory* (Moore, 1995; Benington et Moore, 2011). En conclusion, nous nous interrogerons sur le potentiel de transformation de cette nouvelle approche de la gestion publique et des services publics.

1. La nouvelle gestion publique (*New Public Management*)

Le *New Public Management* (NPM) peut être considéré à la fois comme un ensemble d'idées nouvelles concernant le rôle du gouvernement et la modernisation de l'administration publique, et comme un ensemble de réformes et d'innovations dans le secteur et les services publics.

Le NPM, un ensemble relativement cohérent d'idées

Cette approche a donné lieu à diverses définitions inspirées par deux ensembles théoriques : la nouvelle économie institutionnelle (le *public choice*, le monétarisme et l'économie de l'offre) et un « managerialisme » formé d'un mélange de théories de la gestion, de psychologie de la motivation dans les affaires et de « pop mangement » (Hood, 1991). Ces deux ensembles partagent une même volonté d'introduire les modèles de l'entreprise privée et la concurrence dans le secteur public et de remettre en question les valeurs traditionnelles de l'administration publique au nom de l'efficacité, de la créativité et de la prise de risque. Si les deux grandes inspirations disciplinaires sont favorables aux innovations, il existe cependant des tensions entre elles. En effet, les économistes misent surtout sur la concurrence pour l'efficacité et sur les incitations financières

1 Outre quelques ajouts et de nombreuses modifications, nous reprenons de manière plus synthétique les principaux éléments d'un texte à paraître : Benoît Lévesque, «Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Towards a New Paradigm», dans Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood et Abdelilah Hamdouch (dir.), *Social Innovation: Collective Action, Community Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishers (sous presse : ISBN 978 1 84980 998 6).



pour le contrôle des managers, alors les tenants du nouveau management sont plutôt favorables à l'autonomie des gestionnaires pour en faire des entrepreneurs innovateurs.

Inspiré par le modèle britannique, Christopher Hood (1991: 4-5) a été le premier à définir le NPM comme type idéal de la nouvelle gestion publique. De cette définition, nous retenons les éléments suivants :

- **des pratiques de management professionnel** dans le secteur public où les plus hauts gestionnaires jouissent d'un contrôle discrétionnaire et d'une grande liberté de gestion bien que soumis à des redditions de compte conformément aux responsabilités qui leur ont été confiées par les élus (cela suppose une distinction claire entre le pilotage – *steering* – qu'assurent les élus politiques et la gestion – *rowing* – confiée aux hauts gestionnaires dans le cadre d'une délégation d'autorité).
- **des normes explicites et des mesures de la performance**, ce qui suppose une définition précise des cibles, des objectifs et des indicateurs de succès pour des évaluations quantitatives dans le cadre de la reddition de compte (l'efficience suppose une vue claire des objectifs) ;
- **l'accent sur le contrôle des résultats** (*output* et *outcome*) plutôt que sur les processus et le respect des règles : l'allocation des ressources et l'octroi de récompenses doivent être liés à la mesure de la performance ;
- **l'orientation client et la préoccupation pour la qualité** tout en assurant une livraison de services publics plus semblable, adaptée voire conviviale pour les usagers ;
- **une désagrégation du secteur public** en unités opérationnelles facilement gérables, plus réduites et autonomes avec des budgets pour les produits et services à livrer, en vue d'une plus grande efficience (ces unités peuvent être non seulement à l'intérieur du secteur public mais aussi à l'extérieur – secteur privé et secteur sans but lucratif – selon divers arrangements : franchises, contrats, sous-traitance, etc.) ;
- **l'introduction d'une plus grande concurrence dans le secteur public**, soit entre les unités du secteur public, soit encore entre les unités du secteur public, celles du secteur associatif et celles du secteur privé (mise en place d'appels d'offre, de contrats à long terme, etc.), la concurrence devant favoriser la réduction des coûts et une plus grande efficacité et efficience ;
- **l'introduction des méthodes et d'outils de gestion du privé** dans le secteur public pour plus de flexibilité et d'initiatives, notamment pour l'engagement et la rémunération du personnel, le passage d'une coordination hiérarchique à une coordination misant sur l'horizontalité ;
- **l'accent sur la discipline et la parcimonie** dans l'utilisation des ressources, faire plus avec moins, résister aux demandes des syndicats, limiter les coûts en conformité avec ceux du privé pour un même service.

Cette définition, qui s'inspire de la trajectoire britannique, fournit des éléments qu'on retrouve dans plusieurs documents gouvernementaux de diverses sociétés, notamment dans les pays anglo-saxons. Les deux éléments les plus nouveaux, qui constituent un renversement de tendance, sont d'une part la séparation entre la fonction politique (*steering*) et la fonction opérationnelle

(*rowing*), d'autre part, le modèle d'organisation « préconisant des administrations centrales réduites et des petites unités opérationnelles autonomes en charge des politiques publiques » (Bezès, 2009 : 24). Les autres caractéristiques, tels l'accent sur les outputs et les résultats plutôt que sur les inputs et les processus ou encore sur les valeurs d'efficacité et d'efficience plutôt que sur celles de l'universalisme et de l'équité, existaient déjà dans le modèle antérieur mais de manière marginale. Avec le NPM, ces divers éléments s'inscrivent au cœur d'une nouvelle vision de l'administration publique et des services publics.

Comme les idées à la base du NPM semblent s'être imposées dans tous les pays et sur tous les continents, on peut se demander comment cela a-t-il pu se produire aussi rapidement ? Il faut d'abord reconnaître que le NPM est en harmonie avec le néolibéralisme et la libéralisation à la base de la mondialisation. Cependant si l'on s'en tient à la dynamique même de l'administration publique et les services publics, il faut identifier les coalitions et les alliances qui ont réuni à la fois des acteurs internes au gouvernement et des acteurs externes à ce dernier. À l'intérieur, on retrouve non seulement l'exécutif et le législatif de la sphère politique, mais aussi les très hauts fonctionnaires de la sphère administrative. Alors que ces derniers voyaient leur rôle réduit, les déficits des finances publiques, la réingénierie à laquelle les conviait le NPM leur offrait des défis qui sont apparus à plusieurs d'entre eux comme très stimulants, d'autant plus qu'ils avaient été formés à l'école du *Public Choice*. À l'extérieur de la sphère politique et de la sphère administrative, les idées du NPM sont portées par des firmes de comptables, des consultants en gestion, des intermédiaires financiers et les écoles de gestion ou d'administration publique. Enfin, le mouvement de réforme des gouvernements a été soutenu par la plupart des grandes institutions internationales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les Nations Unies (le Département des affaires économiques et sociales) et l'OCDE.

À l'échelle de la société, une partie de la classe moyenne s'est montrée sensible à l'amélioration des services et à une réduction des impôts, quitte à faire appel au marché pour y arriver. Pour des raisons différentes, d'autres citoyens engagés dans les nouveaux mouvements sociaux se sont également montrés favorables à des réformes susceptibles d'assurer une décentralisation des services publics et à une amélioration de leur qualité, d'autant plus que ces réformes laissaient entrevoir la participation des usagers (et donc une démocratisation). De même, les citoyens de certaines régions ont été favorables à l'idée d'une administration publique moins centralisée et plus proche des usagers. En somme, pour des raisons différentes, les limites de l'administration publique bureaucratique et centralisée se sont imposées à la fois à ceux favorables à la libéralisation de l'économie et à ceux qui étaient à la recherche d'une plus grande démocratisation des services publics. Sur ce dernier point de vue, plusieurs analyses ont montré que le providentialisme réalisait une exclusion des usagers dans la définition des services publics comparable à bien des égards à celle qu'on retrouvait dans le fordisme avec l'exclusion des travailleurs dans l'organisation du travail (Bélanger et Lévesque, 1991).

Le NPM, un ensemble de réformes et d'innovations

Les réformes de l'État et la vague d'innovations en résultant se sont faites en deux temps dans une direction moins favorable aux travailleurs et à l'extension de l'État-providence. Le premier, celui des années 1980, a été centré sur la libéralisation économique, la privatisation des sociétés d'État et la réduction des dépenses publiques, conformément aux visées du monétarisme et de l'économie de l'offre (Bezes, 2009 : 23). Le second temps, celui des années 1990 et 2000, a été plutôt celui de la réforme administrative et de la modernisation de l'État pour rendre les services plus efficaces et plus responsables à l'égard des usagers, d'où un ensemble d'innovations touchant la livraison des services (Van de Walle, 2011 : 3 et 6).

Il existe divers listings des innovations réalisées dans l'administration publique sous l'influence du NPM comme ceux identifiés dans les nombreux dossiers soumis à des concours visant à récompenser les réussites de réformes, du point de vue des acteurs et des experts (Bernier, Hafsi et Deschamps, 2010). Il existe également des typologies mettant en lumière l'ampleur des innovations réalisées, soit les innovations incrémentales (ex. offrir un service à une clientèle plus large ou lui donner plus de choix pour un service existant), les innovations radicales (participation des usagers à l'élaboration d'une politique sociale) ou les innovations de transformation de l'administration publique (ex. création d'agences autonomes) (Mulgan et Albury, 2003). Ces innovations aussi radicales puissent-elles avoir été ne se situent pas nécessairement dans le sens du progrès social (tous en conviendront).

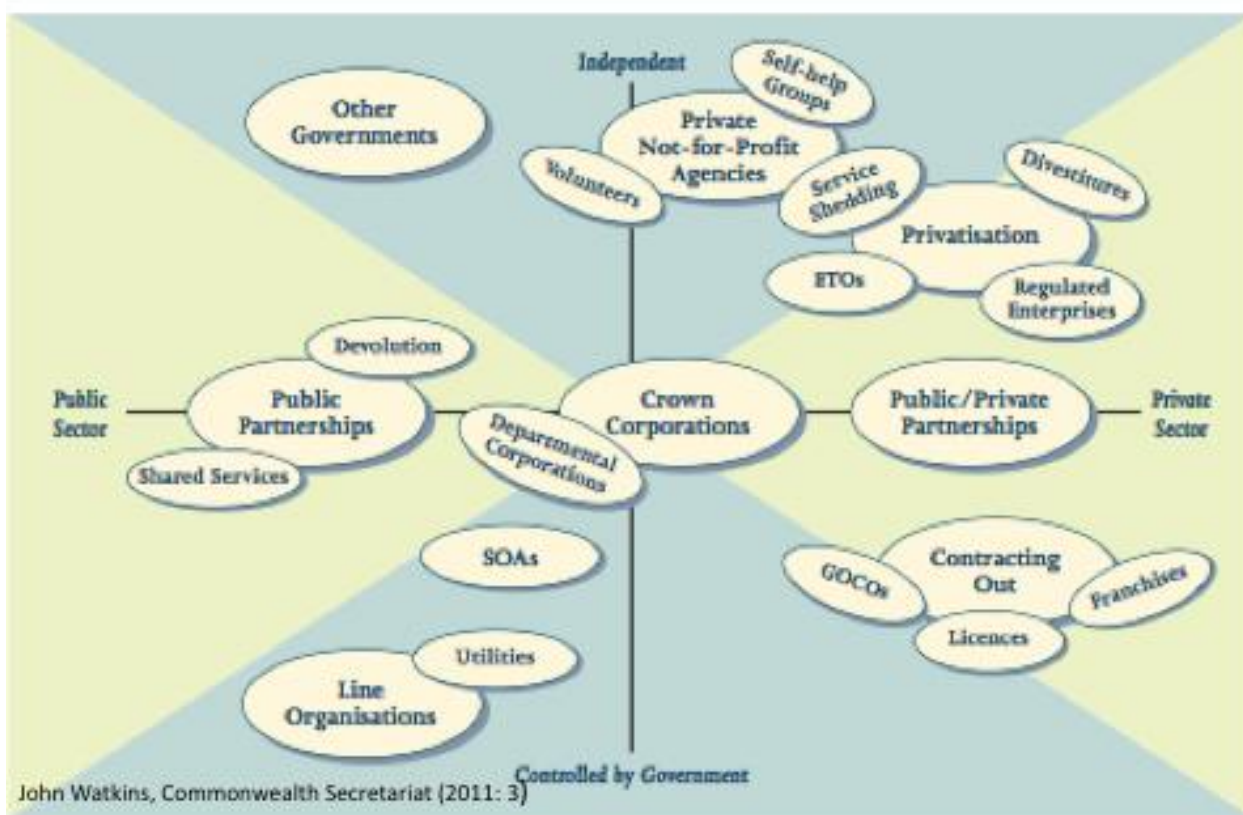
Pour notre part, nous trouvons utile de distinguer les innovations organisationnelles des innovations institutionnelles puisque cela permet de bien tenir compte des acteurs et des différents niveaux ou sphères où elles se produisent (Bélanger et Lévesque, 1991). Ainsi, parmi les innovations organisationnelles dans les services publics, on retrouve les innovations concernant la flexibilité dans la gestion, les nouveaux modes d'organisation du travail, les modalités de recrutement des fonctionnaires et de promotion, les nouvelles modalités de responsabilisation, l'utilisation et le contrôle des budgets alloués, les nouveaux instruments concernant la gestion de la performance, les méthodes d'évaluation, les initiatives visant à donner plus de choix aux usagers, les chartes de citoyens ou d'usagers, les modalités de prestations de services. Parmi les innovations institutionnelles, nous pouvons regrouper entre autres tout ce qui relève du politique comme tel, soit la révision du champ des compétences de l'appareil d'État, le rôle réciproque des élus et des gestionnaires, les modalités de séparation entre le pilotage (*steering*) et l'exécution (*rowing*), la décentralisation ou délégation de services publics, la création d'entités administratives relativement autonomes telles que les agences, l'externalisation et la délégation de pouvoir, le partenariat et la privatisation (Bezes, 2009 : 23-24).

À défaut de ne pouvoir s'arrêter sur l'ensemble des innovations identifiées, deux catégories nous semblent très significatives, soit la création des agences autonomes relevant des innovations institutionnelles et les livraisons alternatives de service (*Alternative Delivery Services*) relevant surtout des innovations organisationnelles. La création des agences répond à plusieurs objectifs, soit casser le bloc monolithique que représente la bureaucratie, assurer aux hauts gestionnaires



plus d'autonomie en vue de favoriser l'innovation, créer des rapports plus étroits avec les usagers, améliorer l'efficacité des services et la reddition de compte. Deux grands types d'agences ont été créés au Royaume-Uni (*Next Steps*), d'abord des « executive agencies », situées à l'intérieur d'un ministère, et des agences de service séparées créées à partir d'une législation spécifique (*statutory service agencies*). Même si on retrouve des agences exécutives dans plusieurs pays, leur création fut la plus massive au Royaume-Uni puisque la réforme a touché 76% de tous les fonctionnaires (*civil servants*) de ce pays (Borins, 2002 : 9). En 1998, comme en 2002, le gouvernement travailliste renouvela son appui aux agences tout en apportant des modifications visant entre autres un meilleur contrôle politique (certains ont parlé de « de-agencification ») (Elston, 2011). En ce qui le concerne, le Canada a cessé en 1997 de créer de telles agences au profit d'agences séparées ou « statutory service agencies ». Ailleurs, comme en Australie, on retrouve plusieurs catégories d'agences, y compris une catégorie où les employés échappent aux règles régissant la fonction publique (Australian Government, 2011).

Schéma 1: Diverses options de livraison de services



Comme le schéma I le montre bien, la livraison des services peut être faite à partir de quatre grappes d'organismes relevant aussi bien du secteur public (comme c'est le cas des SOA [*Special Operating Agencies*] ou encore de la dévolution à d'autres niveaux de gouvernement) que du

secteur privé à travers des entités indépendantes (comme le sont les associations et les entreprises d'économie sociale, les entreprises reprises par les employés) et des organisations contrôlées par le gouvernement avec les licences, la sous-traitance (*contracting out*) et les GOCO (*Government-Owned Contractors Operated*). Les partenariats peuvent mettre en relation des organisations exclusivement publiques (agences publiques, par exemple) ou privées et publiques comme c'est le cas des Partenariats Publics Privés (PPP).

La diversité des institutions et des organismes créés principalement pour la livraison des services et la prise en charge de la chaîne de valeur dans leur production en liaison avec la mobilisation des parties prenantes (fournisseurs, usagers et les communautés touchées) constituent une matrice d'innovation. Outre les innovations institutionnelles déjà mentionnées et les innovations organisationnelles autour de l'amélioration des services, la gouvernance apparaît au cœur de la livraison dite alternative des services (Wilkins, 2011 : 9) et, dans le meilleur des cas, elle se présente comme une gouvernance partagée (ce que la théorie de la valeur publique mettra entre autres de l'avant).

2. Limites du NPM et la théorie de la valeur publique comme alternative

Pour certains, l'approche du NPM relève du passé alors que d'autres n'hésitent pas à la déclarer morte (Vries, 2010; Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler, 2006). Cependant, étant donné l'influence qu'elle a exercée, il nous semble important de bien en montrer les limites, surtout si l'on veut promouvoir une autre façon de renouveler l'administration publique et les services publics. Par la suite, nous examinerons la théorie de la valeur publique en liaison avec la gouvernance et les innovations collaboratives.

Limites des réformes et des innovations relevant du NPM

À défaut d'examiner les limites des diverses réformes et innovations relevant du NPM, nous nous arrêterons sur deux d'entre elles qui nous semblent avoir été les plus lourdes en termes de transformation, soit celles inspirées par la séparation de la fonction politique (*steering*) et de la fonction administrative (*rowing*) et celles visant la désintégration de la bureaucratie en faveur d'unités autonomes et spécialisées. Ces deux réformes combinées avec les innovations qui y sont rattachées ont donné lieu à une double fragmentation : verticale entre la sphère politique et la sphère administrative, et horizontale entre les diverses unités spécialisées relativement autonomes (Van de Wall and Hammerschmid, 2011 : 11; Aucoin, 2002 : 49). Ces fragmentations ont créé des problèmes sérieux de gouvernance qu'une coordination purement marchande ne pouvait qu'amplifier. D'une part, elles ont entraîné une perte de contrôle du politique vis-à-vis de la gestion stratégique des divers services posant ainsi des problèmes de régulation en raison entre autres de sa perte d'expertise. Ainsi, certains parlent d'État fantôme (*shadow State*) ou même d'État creux (*hollow State*) (Heinrich *et al.*, 2009 ; Greve, 2008, Milward and Provan, 2000, Salamon, 1989). D'autre part, elles ont rendu plus difficile la coordination des unités spécialisées et autonomes pour des activités qui font appel à plusieurs politiques en même temps comme le réchauffement climatique, la pauvreté et l'exclusion sociale. La collaboration entre les divers

ministères et services n'est d'ailleurs guère encouragée par les autres innovations que représentent les nouveaux systèmes de contrôle, l'évaluation et les incitatifs. À cela s'ajoute d'autres conséquences négatives telles la duplication et le gaspillage.

Enfin, affirmer que l'administration publique doit établir une distinction tranchée entre le pilotage (dimension politique) et l'exécution (la gestion) risque d'induire en erreur et s'avère en fait erroné (Aucoin, 2002 : 45). En effet, comment séparer complètement le *comment*, qui relève principalement de la gestion des organisations publiques, du *quoi*, défini dans le cadre de la délibération politique, si la prise en considération du quoi est indispensable pour l'évaluation de l'efficacité ((Emery et Giaque, 2005 : 95 et 100). De plus, l'accent mis sur l'évaluation des résultats des services plutôt que sur les processus entraîne une « managérialisation » du politique, d'une part, et une politisation de l'administratif, d'autre part. Le fonctionnement des organisations publiques relève avant tout des responsables administratifs, mais en centrant leur évaluation sur les résultats et en fournissant le gros des informations dont disposeront les élus pour l'évaluation de l'efficacité de la politique, les dirigeants politiques en arrivent à revoir « *l'orientation des politiques sur la base des détails opérationnels* » (Emery et Giaque : 125). En l'absence d'indicateurs concernant les objectifs politiques, le pilotage est forcément handicapé d'autant plus que la capacité politique du gouvernement a été réduite par l'externalisation des services (Aucoin, 2002 : 44). Au lieu de contribuer à clarifier le rôle respectif du politique et de l'opérationnel, le NPM conduit ainsi à une confusion des rôles.

Pour toutes ces raisons et d'autres plus spécifiques à chacune des sociétés, on observe un début de renversement de tendance dans les pays qui ont été les premiers à s'engager dans le NPM comme c'est le cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Avec le gouvernement Blair, les *Next Steps agencies* n'ont pas été abandonnées mais elles ont été subordonnées clairement à leurs ministères (*departments*), alors que certaines ont été fusionnées et ou encore complètement intégrées au ministère dont elles relevaient (Pollitt, 2011 : 12; Good and Carin, 2003 : 17). De même, dans son rapport sur la Nouvelle-Zélande, Schick (1996) rappelle qu'un gouvernement démocratique doit être à la fois relié et séparé des organismes chargés de l'administration. Comme nous le verrons, d'autres approches que celles du NPM sont proposées pour de nouvelles formes de gouvernance et pour des innovations plus participatives.

À la recherche de solution de rechange au NPM

Devant les limites du NPM, plusieurs pays ont commencé à amender les réformes de modernisation s'en inspirant et à se tourner vers de nouvelles « avenues de pensée ». Trois nouvelles avenues sont le plus souvent mentionnées : d'abord celle du nouvel État weberien qui tente de revaloriser la légitimité de l'État en accordant plus d'attention à la valeur non économique et à la spécificité des problèmes sociaux; ensuite, les théories centrées sur les rapports entre l'État, le marché et la société civile (théories présentes entre autres dans les analyses de l'économie sociale et solidaire); enfin, la théorie de la gouvernance misant sur le pilotage à la fois vertical et horizontal dans une société dite de réseau (de Vries, 2010 : 3). Ces théories se recoupent à bien des égards comme on peut l'observer avec la théorie de la valeur publique qui laisse entrevoir une

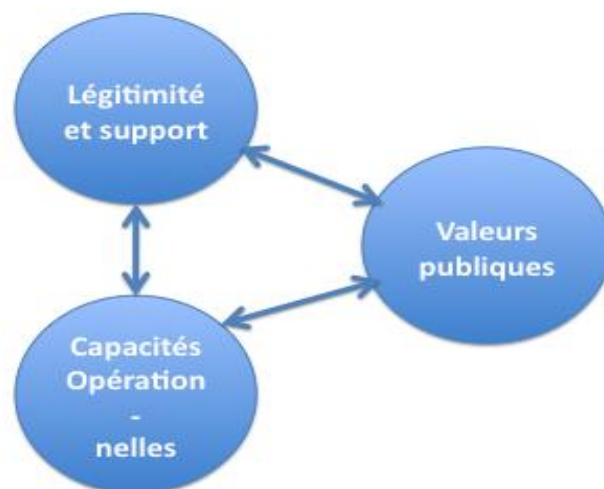


nouvelle gestion publique, la « new public value management » (Benington and Moore, 2011; Moore, 1995).

La « théorie » de la valeur publique

Le terme de théorie est sans doute trop fort pour désigner cette nouvelle avenue de pensée que constitue « la nouvelle valeur publique », bien qu'elle présente une approche susceptible de réunir la plupart des autres propositions. Frank H. Moore a été le principal promoteur de cette approche, à partir de ses recherches sur les gestionnaires des organisations publiques qu'il a réalisées à la Harvard Kennedy School of Government, recherches publiées en 1995 dans *Creating Public Value : Strategic Management in Government*. Bien que se présentant comme une alternative au NPM, l'analyse demeure plus descriptive que théorique. L'ouvrage fournit cependant une vision nouvelle de la gestion et de la valeur publique expliquée à partir d'un triangle stratégique de la gestion des services publics. Certains chercheurs plutôt favorables au NPM reconnaissent que cette approche représente sa critique la plus élaborée et la plus sérieuse, mais qu'elle pose de grandes difficultés pour le modèle Westminster quant au rôle respectif des élus et des fonctionnaires (Rhodes et Wanna, 2011). Sur ce point, il faut souligner que des chercheurs britanniques se sont intéressés à l'approche de la nouvelle valeur publique. C'est le cas notamment de John Benington, professeur émérite à la Governance and Public Management à Warwick Business School, qui s'est associé à Frank H. Moore dans un ouvrage plus récent (Benington et Moore, 2011). De même, le BBC Trust a soutenu la publication d'un manifeste de la valeur publique écrit par Diane Coyle et Christopher Woolard (2010). Ces derniers examinent non seulement le cas des communications mais aussi ceux de arts et des musées, de la santé et des gouvernements locaux. Il faut mentionner également les travaux réalisés par Coats et Passmore (2008) à *The Work Foundation* qui est rattachée à Lancaster University.

Schéma 2: Le triangle stratégique (F. Moore)



Le triangle stratégique de la valeur publique selon Moore s'appuie sur trois préoccupations qui doivent s'imposer aux dirigeants politiques et aux gestionnaires des services publics. En premier lieu, la **définition de la valeur publique**, soit concrètement la clarification des objectifs et des finalités des services qui doivent inclure la production de valeur non seulement pour les individus directement touchés mais aussi pour les communautés concernées, ce qui suppose de faire le lien entre l'usager et le citoyen et de faire appel à la délibération puisque la valeur publique est plurielle et qu'elle n'est jamais définie une fois pour toutes. Le gestionnaire public (*public servant*) joue un rôle important pour faire que cette préoccupation de la valeur publique soit effectivement prise en compte pour la production et la livraison des services publics. En deuxième lieu, la préoccupation pour la valeur publique ne peut se réaliser sans **un environnement autorisé et légitime** puisqu'il faut à la fois le support des autorités publiques et la construction d'une coalition des parties prenantes (usagers, communautés, secteur privé, secteur public, secteur associatif) aux intérêts diversifiés. En troisième lieu, la **capacité opérationnelle de construction** de biens et de services s'impose, ce qui renvoie à la faisabilité en termes de mobilisation des ressources opérationnelles (financières, personnelles, de compétences, technologiques) à l'intérieur et à l'extérieur des organisations nécessaires pour obtenir les résultats, y compris sur le plan de la valeur publique. À nouveau, la fonction publique joue un rôle important pour favoriser l'alignement de ces trois préoccupations dans la mise en œuvre.

Comme le laisse voir le triangle stratégique (schéma 2), la nouvelle valeur publique est intimement liée à la mise en place d'une gouvernance collaborative en raison de l'importance des parties prenantes. De même, elle ne saurait s'imposer sans de nouvelles innovations sociales dans le domaine de l'administration publique et des services publics.

Vers une gouvernance collaborative

Le NPM a laissé en héritage une multiplicité d'entités reliées plus ou moins étroitement à l'administration publique, y compris de nouvelles entités engagées dans la livraison des services publics. Sous cet angle, le modèle qui s'impose est désormais celui de la gouvernance intégrée ou collaborative (Paradeise *et al.*, 2007 :89; Bourque, 2008). À la suite du NPM, des initiatives de la société civile et des pressions du marché, l'État-providence est devenu un « welfare pluralism » ou un « welfare mix » où l'on retrouve une diversité d'acteurs relativement autonomes dans la livraison des services (Evers and Laville, 2004; Pestoff, 2009; Salamon, Sokolowshi and Haddock, 2011). Selon des arrangements institutionnels relativement contrastés, les gouvernements sont maintenant engagés dans des réseaux pour la réalisation d'activités relevant de l'intérêt général. D'où une diversité de nouvelles gouvernances comme en témoignent les appellations utilisées : gouvernance en réseau, gouvernance collaborative, gouvernance partagée, gouvernance intégrée, etc. Plusieurs de ces nouvelles gouvernances réaffirment le rôle de l'État pour plus de coopération et pour une meilleure coordination des activités (Van de Walle et Hammerschmid, 2011 : 22).

À cet égard, l'approche de la nouvelle valeur publique présente un grand intérêt à la fois pour les praticiens et pour les universitaires (O'Flynn, 2007 :353). En réintroduisant la valeur publique et la délibération, cette approche rejoint les théories des économistes hétérodoxes qui ont montré d'une part que les préférences collectives ne sont pas données une fois pour toutes (Monnier et Thiry, 1997) et, d'autre part, que les logiques d'action sont beaucoup plus diversifiées que la seule recherche de son intérêt, sans nier l'importance de cette dernière, y compris pour les fonctionnaires (Boltanski, L. et È. Chiapello, 1999; Enjolras, 2008). De plus, à la différence de la coordination hiérarchique et de la coordination par le marché, la coordination par les réseaux peut reposer à la fois sur l'horizontalité comme dans le marché et sur l'engagement comme dans la coordination hiérarchique. Le réseau apparaît ainsi comme une forme de coordination spécifique mais, pour devenir un mode de gouvernance, il doit pouvoir « *jouer un rôle de pilotage, de définition des orientations et d'influence sur le comportement* ». Ce rôle ne pourra être pleinement assumé sans une identité *ad hoc* et une confiance mutuellement partagées (Parker, 2007 : 4).

Tableau 1: Trois approches de la gestion publique

	AP traditionnelle	New Public Management	Public Value Management
Objectifs principaux	Inputs politiques; services gérés sous surveillance bureaucratique	Assurer le meilleur coût et l'intérêt des consommateurs dans la gestion des inputs et des outputs (résultat)	Créer de la valeur publique qui permette de s'attaquer aux problèmes des citoyens: de la prestation de services au maintien du système
Rôle des managers	Assurer le respect des règles et procédures appropriés	Aider à définir et à rencontrer les cibles convenues de performance	Rôle actif dans le pilotage des réseaux de délibération et de maintien des capacités du système
Définition de l'intérêt public	Par les politiciens ou les experts, faible contribution du public	Agrégation des préférences indiv.: réalisée par des politiciens (senior) et des gestionnaires à partir de preuves provenant des consommateurs	Préférences individuelles et collectives produites à travers un processus complexe d'interaction qui implique la réflexion délibérative sur les inputs et les coûts d'opportunité (processus)
Ethos des services publics	Monopole du secteur et les organismes publics en la matière	Sceptique quant à l'éthos du secteur public (inefficacité); orientation-client	Aucun secteur a le monopole sur l'éthos de service; relations à maintenir à travers des valeurs partagées
Système préféré de livraison des SP	Département hiérarchique ou profession auto-régulée	Secteur privé ou agence publique indépendante	Des alternatives choisies de manière pragmatique et approche réflexive pour les mécanismes d'intervention
Contribution à la démocratie	Offre la reddition de compte par le choix des leaders élus	Offre la détermination des objectifs: évaluation et laisser les gestionnaires établir les moyens	Offre le dialogue: partie intégrante de tout ce qui est considéré, un processus continu d'échange démocratique est essentiel

Stocker, 2006, notre traduction avec adaptation

Les acteurs engagés dans les services publics dans le cadre d'une gouvernance collaborative ou partenariale peuvent non seulement participer à la coproduction d'un service (comme c'est le cas

des parents engagés dans un comité d'école) mais aussi à la coélaboration ou coconstruction d'une politique publique à partir de la concertation avec les élus et les représentants de la haute administration publique (Jetté, 2008; Vaillancourt, 2009). De la part des gestionnaires et des administrateurs publics, cette forme de gouvernance suppose des apprentissages importants et des compétences de gestion des relations de long terme en raison de l'accent mis sur la délibération et la construction conjointe de la valeur publique (O'Flynn, 2007 : 362). Il s'agit de défis dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Comme l'affirment des promoteurs bien connus du NPM, l'approche de la valeur publique représente un « *défi philosophique tel qu'on ne l'a pas vu depuis que les théories néolibérales et du "public choice" qui ont révolutionné la gestion publique dans les années 1980* » (Rhodes et Wanna, 2007 :417).

Le tableau 1 laisse voir comment le *Public Value Management* (Moore, 1995) se distingue à la fois de l'approche traditionnelle (bureaucratie publique) et du NPM. Sur le plan des objectifs, l'approche de la valeur publique mise moins sur les règles pour atteindre l'intérêt général que sur la délibération et la prise en considération des processus. Dans cette perspective, la gouvernance est moins orientée exclusivement sur les résultats que sur les processus qui permettent de créer de la valeur publique. Par conséquent, les gestionnaires dans l'administration publique et dans les services publics sont appelés à jouer non seulement un rôle d'exécution mais aussi de pilotage en liaison avec les mandats reçus, la conformité aux règles et l'atteinte des cibles prédéterminées ne sont pas négligées mais soumises à la production de la valeur publique pour l'utilisateur et la collectivité voire la société. De même, l'intérêt public ne saurait être défini exclusivement pas des experts, ni résultat de la simple agrégation des intérêts individuels puisqu'il n'est jamais défini une fois pour toutes et que seule la délibération peut permettre de s'en approcher. L'éthos public renvoie ainsi au citoyen et pas seulement au contribuable, ni au seul client puisqu'il s'agit non seulement de répondre aux besoins des individus mais aussi de leur communauté. Dans la mesure où la valeur publique est respectée, la livraison des services publics peut être assurée non seulement par des entités internes à l'appareil de l'État, mais aussi par des entités externes comme l'économie sociale et solidaire et même le secteur privé, mais dans tous les cas le marché ne peut être la gouvernance exclusive. Enfin, l'approche de la nouvelle valeur publique suppose que la démocratie représentative soit complétée par la démocratie participative et que la coordination fasse appel à une gouvernance collaborative ou partenariale (Côté, Lévesque et Morneau, 2008). Cette approche ne saurait s'imposer sans une grande ouverture aux innovations sociales.

Des innovations ouvertes et collaboratives

Dans la perspective du NPM, l'innovation est mise en œuvre et conduite par le gestionnaire-producteur. À cette fin, le NPM met de l'avant deux conditions : la première, le gestionnaire doit être suffisamment autonome pour devenir entrepreneur comme dans le privé; la seconde, l'organisation offrant des services doit être soumise à des pressions internes de l'évaluation-contrôle et à des pressions externes de la concurrence (Verhoest *et al.* 2007 : 470-471). Dans cette perspective, l'innovation semble bien relever de l'innovation fermée plutôt que de l'innovation ouverte (Chesbourg, 2003).

Dans l'approche de la nouvelle valeur publique, notamment avec la gouvernance collaborative, l'innovation fait appel aux usagers et autres parties prenantes et constitue de ce point de vue une innovation ouverte ou collaborative. Cette dernière peut être définie « *comme orientée vers l'extérieur pour résoudre des problèmes dans le secteur public en mobilisant les ressources et la créativité des réseaux de citoyens et les réseaux des organisations privées et d'économie sociale afin d'amplifier ou d'améliorer la vitesse des innovations et ainsi l'ampleur et la qualité des résultats ou des solutions* » (Nambisan, 2008 : 11, notre traduction). Plus précisément, l'innovation dans la perspective de la valeur publique peut être spécifiée par 1) des objectifs et des buts partagés qui renforcent le réseau tout en lui donnant une direction, 2) une vision du monde et une conscience sociale partagées pour interpréter la dynamique de l'environnement externe d'une manière consistante, 3) la capacité de créer une connaissance sociale à travers les interactions et le dialogue parmi les membres du réseau, 4) une architecture de participation qui fournit les mécanismes de gouvernance pour la contribution des participants et une intégration qui permet que les bénéfices et les récompenses puissent retomber sur tous les membres (*Ibid.*: 6). Les innovations collaboratives sont sans doute mieux ajustées aux usagers et à leur communauté.

En somme, sans architecture de participation (gouvernance collaborative), les innovations sociales ne constituent pas nécessairement des améliorations tant du point de vue de l'organisation que des usagers. Comme on a pu le constater pour l'Angleterre, les innovations encouragées pour elles-mêmes dans un climat d'hyper-innovation peuvent être aussi dommageables que le manque d'innovation (Hartley, 2011 : 173). Autrement dit, les innovations collaboratives et ouvertes arrimées à la gouvernance de réseau peuvent réduire les risques de diverses façons (Hartley, 2011 : 181). En premier lieu, elles favorisent le partage d'information et de bonnes pratiques entre organisations contribuant à la réussite des expérimentations et à la réduction des échecs. En deuxième lieu, en centrant l'attention sur le processus et ses étapes de développement et en se préoccupant de la façon dont les services publics ont un impact aussi bien sur la sphère publique que sur ceux à qui ils sont offerts, les innovations collaboratives permettent non seulement de réduire les coûts mais aussi de prévoir ce qui est faisable d'une étape à l'autre. En troisième lieu, elles sont bien adaptées à des services publics multidimensionnels qui ont plusieurs participants, soit des usagers, des citoyens, des gestionnaires et du personnel, des politiciens et leurs conseillers, les médias, les groupes d'intérêt et les lobbys. Enfin, dans la mesure où elles encouragent la délibération et même la coconstruction, les innovations collaboratives en liaison avec la gouvernance collaborative s'assurent non seulement d'un soutien plus large mais aussi de meilleures conditions de réussite en raison des ressources tangibles et intangibles mobilisées, notamment pour la production des services relevant de l'État-providence (Von Hippel, 2005 : 73).

Conclusion

La vision mise de l'avant par le NPM représente une sorte de paradigme qui a donné une cohérence à un ensemble d'innovations dans l'administration publique et dans les services publics et qui a en favorisé la diffusion. Avec le temps, les réformes adoptées et les innovations qui se sont imposées ont révélé leurs limites tant du point de vue de la gouvernance que de la perte relative de contrôle et d'expertise de l'État. Ainsi, de nouvelles avenues de pensée sont apparues à partir à la



fois d'expérimentations et de retours réflexifs sur ces dernières. Même si aucune de ces nouvelles avenues de pensée n'est dominante pour le moment, elles inspirent déjà de nouvelles vagues d'innovation faisant appel à une revalorisation de la valeur publique, de la délibération et de la participation des usagers pour une gouvernance et des innovations collaboratives et ouvertes. Sous cet angle, l'approche de la nouvelle valeur publique peut être non seulement une source d'inspiration mais aussi fournir de nouvelles pistes d'action pour ceux et celles qui sont engagés dans le développement d'une autre économie et d'une économie sociale et solidaire. Cela dit, il serait téméraire d'avancer que ces nouvelles avenues deviendront dominantes comme l'a été le NPM, cela supposerait des alliances conséquentes à la fois à l'intérieur comme à l'extérieur de l'État. Dans un contexte de crise, une nouvelle vision qui s'appuie sur des expérimentations réussies peut être un point de départ pour construire des coalitions et de nouvelles alliances.

Ainsi, même non prédominantes, les nouvelles avenues provoquent déjà des changements dans les services publics qui laissent entrevoir de nouveaux rapports entre l'État, le marché et la société civile (Lévesque, 2003 et 2005). Bien que les trajectoires pour y arriver puissent être diverses, les transformations institutionnelles de l'administration publique peuvent se faire dans le sens d'une hybridation où le nouveau et l'ancien se marient pour donner un *tertium quid* ou par sédimentation où le nouveau se superpose à l'ancien qui se maintient, réduisant ainsi son potentiel de transformation (Thelen, 2004). Nous serions tenté d'avancer que l'hybridation, où le nouveau et l'ancien donnent lieu à une administration publique renouvelée, pourrait prévaloir dans certaines sociétés alors que la sédimentation s'imposerait ailleurs, les deux pouvant être contrastés selon les pays. Nous ajouterions comme hypothèse que la reconfiguration du modèle québécois dans la perspective d'une continuité-rupture pourrait se faire sous la forme d'une hybridation (Klein, Fontan, Harrisson et Lévesque, 2012), à moins que la société québécoise ne devienne une société aussi polarisée comme celle de nos voisins du Sud, les États-Unis.

Enfin, en dépit d'un certain mimétisme du NPM à l'égard du privé, il nous semble important de retenir que la trajectoire des innovations dans le secteur public révèle d'importantes spécificités. S'il existe une contrainte économique à l'innovation, le secteur public la subit souvent avec un certain décalage (ex. les déficits), mais surtout à partir d'autres contraintes qui relèvent de la sphère politique (ex. l'opinion publique). Ainsi, la diffusion des innovations dans les services publics n'est pas assurée principalement par le marché mais par l'institutionnalisation, soit la reconnaissance par les pouvoirs publics et leur soutien à l'innovation. Dans cette perspective également, les innovations radicales doivent être justifiées avant d'être adoptées, d'où le rôle sans doute plus déterminant qu'ailleurs d'un paradigme sociétal et d'un argumentaire leur donnant non seulement une direction mais aussi une signification. De plus, si les innovations qui se diffusent dans le secteur privé sont considérées comme bonnes dans la mesure où elles dégagent des profits, il n'en est pas ainsi dans le secteur public où elle doivent en principe non seulement être profitables à l'organisation mais aussi apporter des améliorations véritables et contribuer à la création de la valeur publique. Dans cette visée, l'administration publique ne peut procéder à des « destructions créatrices » comme si les conséquences négatives relevaient d'externalités qui ne la concernent pas, d'où l'importance de projets pilotes et d'innovations ouvertes, collaboratives et incrémentales. Les innovations de rupture sont possibles mais elles doivent être précédées de



débats à l'échelle de la société. Tout cela laisse entrevoir que les innovations dans l'administration publique et dans les services publics seraient beaucoup plus complexes du point de vue des processus et des finalités. Pour toutes ces raisons et d'autres, il nous semble que ceux qui ont fait de l'innovation un champ de spécialisation ne peuvent plus négliger le domaine de l'administration publique, surtout s'ils veulent contribuer à une théorie de l'innovation dont la validité s'étendrait au-delà du seul secteur privé.

Bibliographie

Aucoin, P. (2002), « Beyond the New in Public Management Reform in Canada: Catching the New Wave? », in Christopher Dunn (Ed) (2002), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 37-52.

Bélangier, P. R. et B. Lévesque, (1991), « La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique » in *Cahiers de recherche sociologique*, Hiver, pp. 17-52.

Benington, J. et M. H. Moore (Dir.) (2011), *Public Value. Theory and Practice*, New York: Palgrave Macmillan.

Bernier, L., T. Hafsi and C. Deschamps (2011). *Innovation in the Sector Public. A look at the Innovation Awards of the Institute of Public Administration of Canada applications and winners*, Québec: CERGO (ENAP). http://www.cergo.enap.ca/CERGO/33/Cahiers_de_recherche.enap, access 10 november 2011

Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française*, Paris : P.U.F.

Boltanski, L. et È. Chiapello (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard.

Borins, S. (2002), « Transforming of the Public Sector: Canada in Comparative Perspective », in Christopher Dunn (ed) (2002), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-17.

Bourque, D. (2008), *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, PUQ.

Coats, D. et E. Passmore (2008), *Public Value : The Next Steps in Public Service Reform*, London, The Work Foundation, 65 p.

Website: <http://www.theworkfoundation.com/Reports/201/Public-Value-The-Next-Steps-in-Public-Service-Reform>

Coyle, D. avec C. Woolard (2010), *Public Value in Praticce, Restoring the Ethos of Public Service*, London, BBC Trust(Edited by Teresa Poole),133 p.

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf.

Côté, L. and B. Lévesque (2009). 'L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée', in Côté, L., B. Lévesque and G. Morneau (eds) (2009). *État stratège & participation citoyenne*, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp. 11-69.

Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006), « New Public Management is Dead Long Live Digital Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 466-494.

Emery, Y. and D. Giauque (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, Paris : L'Harmattan.

Enjolras, B. (2008), « Régime de gouvernance et intérêt général », in CIRIEC (ed) (2008). *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, pp. 23-38.

Evers, A. and J.-L. Laville (dir.) (2004), *The Third Sector in Europe, Globalisation and Welfare*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Good, D. A. and B. Carin (2003), « Alternative Service Delivery », http://www.aucc.ca/_pdf/english/programs/cepra/ASDPaper.pdf, access 4 november 2011.

Greve, C. (2008), *Contracting for public services*, Abingdon, UK: Routledge.

Hartley, J. (2011). « Public Value Through innovation and improvement », in Benington, John and Mark H. Moore. (eds) (2011). *Public Value. Theory and Practice*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 171-184.

Hartley, J. (2005), « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money & Management*, 25 (1), 27-34.

Heinrich, C. J., L. E. Lynn and H. B. Milward (2010), « A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1), 3-19.

Hood, C. (1991), « A Public Management for all Seasons? », *Public Administration*, 69 (1), 3-19.

Jetté, C. (2008), *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, PUQ, 438 p.



Klein, J.-L., Fontan, J.-M., Harrisson, D. et B. Lévesque (2012), « The Quebec Model: a social innovation system founded on cooperation and consensus building » dans Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood et Abdelilah Hamdouch (dir.), *Social Innovation: Collective Action, Community Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishers (Sous presse : ISBN 978 1 84980 998 6).

Lévesque, B. (2012), « Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Towards a New Paradigm », dans Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood et Abdelilah Hamdouch (dir.), *Social Innovation: Collective Action, Community Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishers (sous presse : ISBN 978 1 84980 998 6).

Lévesque, B. (2005), « A new Governance Paradigm: public authorities markets civil society linkage for social cohésion », in *Solidarity based Choices in the Market Place: a vital contribution to social cohesion* Strasbourg: Council of Europe Publishing (coll.: Trends in Social Cohesion, 14), pp. 29-67.

Lévesque, B. (2003), « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74 (4), 489-513.

Merrien, F.-X. (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 41, 95-103.

Milward, H. B. and K. G. Provan (2000), « Governing the Hollow State », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 359-379.

Monnier, L. and B. Thiry (1997), « Architecture et dynamique de l'intérêt général », in Monnier, Lionel and Bernard Thiry (eds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative*, Bruxelles : De Boeck Université, pp 11-30.

Moore, F. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, US: Harvard University Press.

Mulgan, G. and D. Albury (2003), *Innovation in the Public Sector*, London: Strategy Unit, Cabinet Office.

Nambisan, S. (2008), *Transforming Government Through Collaborative Innovation*, Washington: IBM Center for the Business of Government, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/NambisanReport.pdf>, access: 14 november 2011.

O'Flynn, J. (2007), « From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and



Managerial Implications », *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 353-366.

Osborne, D. and T. Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin.

Paradeise, C., Y. Bleiklie, J. Enders, G. Coastellec, S. Michelsen, E. Reale and D; F. Westerheijden (2009), « Reform Policies and Change Processes in Europe », in Huisman, Jeroen (ed) (2009). *International Perspectives on the Governance of higher education: alternative frameworks for coordination*, New York: Taylor and Francis Books US, pp. 88-106.

Parker, R. L. (2007), « Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerich (Ireland) and Karlskrona (Sweden) », *Political Studies*, 55 (1), 113-132.

Pestoff, V. (2009), « Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2), 197-224.

Pollitt, C. (2011), « 30 Years of Public Management Reformes: Has there been a pattern? », <http://blogs.worldbank.org/30-years-of-public-management-reforms-has-there-been-a-pattern>, accès le 22 novembre 2012.

Rhodes, R. A. W. and J. Wanna (2011), « The limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government form the Platonic Guardians », *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (4), 406-421.

Schick, A. (1996), « The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change », *A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury*, Wellington: New Zealand SSC/Treasury.

Stoker, G. (2006), « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? », *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-56.

Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*,. New York: Cambridge University Press, 2004.

Vaillancourt, Y. (2009), « Social Economy in the Co-Construction of Public Policy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2), 275-313.

Van de Walle, S. and G. Hammerschmid (2011), « Coordinating for Cohesion in the Public sector of the future », COCOPS Working Paper, 1, http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/09/COCOPS_workingpaper_No11.pdf, accès le 22 novembre 2012.

Verhoest, K., B. Verschuere and G. Brouckaert (2007), « Pressure Legitimacy and Innovative Behavior by Public Organizations », in *Governance: An International Journal Policy, Administration, and Institutions*, 20 (3), 469-497.

Von Hippel, E, (2005), « Democratizing Innovation: The Evolving Phenomenon of user innovation », *Journal für Betriebswirtschaft*, 55, 63-78.
<http://www.oecd.org/sti/innovationinsciencetechnologyandindustry/37450155.pdf>, accès le 22 novembre 2012.

Vries, J. (de) (2010), « Is New Public Management Really Dead? », *OECD Journal on Budgeting* 1, 1-5.

Wilkins, J. (2011), *Alternative Service Delivery Revised*, Discussion paper, 10, London: Commonwealth Secretariat.
http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/227379/218532/234857/alternative_service_delivery_revisited.htm, accès le 22 novembre 2012.

