

La gestion de la valeur publique

Une nouvelle approche, pour une gouvernance en réseau¹

par Gerry Stoker, University of Manchester, United Kingdom

traduction (rapide) par Gilles Beauchamp²

Le but de cet article est de clarifier la nature du style de gestion le mieux adapté à l'émergence d'une gouvernance en réseau. Les paradigmes de l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique s'inscrivent inconfortablement avec la gouvernance en réseau. En revanche, il est avancé que le paradigme de gestion de la valeur publique fonde sa pratique dans les systèmes de dialogue et d'échange qui caractérisent la gouvernance en réseau. En fin de compte, la force de la gestion de la valeur publique est considérée reposer sur sa capacité à pointer vers une force de motivation qui ne se fie pas uniquement sur des règles ou des incitatifs pour orienter la pratique de la fonction publique et sa réforme. Les gens, il est suggéré, sont motivés par leur participation à des réseaux et des partenariats, c'est-à-dire, par leurs relations qu'ils ont formé avec les autres dans un cadre de respect mutuel et de partage des connaissances. L'établissement de relations fructueuses est la clé de la gouvernance en réseau et l'objectif fondamental de la gestion nécessaire pour la soutenir.

Mots-clés: gestion de la valeur publique, la gouvernance en réseau; paradigmes de gestion

L'émergence de la gouvernance en réseau soulève la question de la nature d'une réponse appropriée de la gestion. La gouvernance en réseau, comme les autres contributeurs à ce volume le montrent clairement, oblige l'Etat à orienter la société de nouvelle manière à travers le développement de réseaux complexes et la montée des approches ascendantes de la prise de décision. Les formes institutionnelles établies de gouvernance semblent remises en cause, et de nouvelles formes de gouvernance semblent émerger. La gouvernance en réseau est un cadrage particulier de la prise de décision collective qui se caractérise par une tendance à un plus grand nombre de participants qui seront considérés comme des membres légitimes du processus de prise de décision dans des contextes de grande incertitude et de complexité. Il s'exerce une pression pour trouver de nouvelles façons de collaborer alors que l'interdépendance des individus et des organisations s'intensifie.

L'arrivée de gouvernance en réseau implique une façon différente de travailler pour les politiciens ainsi que pour les gestionnaires du secteur public ou ses administrateurs. Au niveau de la pratique, comme Kettl (2002) l'affirme, «les gestionnaires publics doivent s'appuyer sur des processus interpersonnels et interorganisationnels comme compléments

¹ Titre original : Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?

² Note du traducteur : vos commentaires et suggestions – corrections seront appréciés : gilles.beauchamp@gmail.com

– et parfois comme substituts – de l'autorité » (p. 168). Ils ont besoin, entre autres, de gérer à travers des réseaux, d'être ouvert à l'apprentissage de différentes façons de faire, et de puiser aux ressources de diverses provenances. Mais cet article soutient qu'ils ont besoin quelque chose de plus. Ils ont besoin d'imaginer un paradigme alternatif, un cadre global dans lequel mettre leurs nouvelles habitudes. Sans une théorie plus générale de l'administration publique pour la gouvernance en réseau, les administrateurs publics et les autres acteurs seront moins en mesure de caractériser la nature des systèmes émergents dans la gestion des services publics et des programmes, et encore moins d'évaluer les forces et les faiblesses de ces changements. Rassemblant un éventail d'idées qui viennent à la surface, cet article cherche à formuler un nouveau paradigme pour guider les acteurs publics dans leurs rôles de gouvernance en réseau. Le paradigme de gestion de la valeur publique constitue un cadre général dans lequel comprendre le défi posé par la gestion de la gouvernance en réseau.

L'objectif initial de cet article est de préciser la nature du paradigme de la gestion de la valeur publique en contraste avec ses antécédents historiques et actuels concurrents, l'administration publique traditionnelle et nouvelle gestion publique, en particulier dans sa version orientée marché. Le paradigme de la valeur publique de gestion présente la réalisation d'utilité publique en tant que son principal objectif. La valeur publique est plus qu'une somme des préférences individuelles des utilisateurs ou producteurs de services publics. Le jugement de ce qui est une valeur publique est construit collectivement par la délibération impliquant des fonctionnaires élus et nommés du gouvernement et les principaux intervenants. La réalisation d'utilité publique, à son tour, dépend des actions choisies de manière réflexive à partir d'un éventail d'options d'intervention qui reposent largement sur la construction et l'entretien de réseaux de prestation. Réseaux de délibération et de livraison sont des caractéristiques centrales de cette approche de gouvernance. Pour le paradigme de la gestion de la valeur publique, la compréhension de l'intérêt public, la nature de l'éthique du service public, le rôle des gestionnaires, et la contribution des processus démocratiques sont en opposition à l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique.

La seconde moitié de l'article compare les implications normatives de gestion de la valeur publique à ses solutions de rechange. Les méthodes de gestion, pour justifier leur revendication de statut paradigmatique, doivent être en mesure d'offrir des réponses aux grandes questions qui entourent la prestation de service public. Comment atteint-on l'efficacité ? Comment maintient-on la responsabilité ? Comment les questions d'équité sont-elles adressées ? Un paradigme a besoin de répondre à ces questions pour fournir une plate-forme publiquement reconnaissable à laquelle ses adeptes peuvent faire appel. L'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique ont des réponses reconnaissables à offrir à ces questions, et le défi pour la nouvelle prétendante est de savoir si elle peut les égaler à ce chapitre. Elle doit avoir la capacité de répondre à ce Goodin (1996) décrit comme le principe de la publicité (*publicity principle*), à savoir que dans une discussion en public, il serait possible de présenter des arguments raisonnés quant à l'opportunité et aux vertus de la position présentée par le paradigme. La gestion de la valeur publique a une interprétation particulière des enjeux que représentent l'efficacité, la responsabilité et l'équité.

La gestion de la valeur publique – une approche de gouvernance en réseau

L'administration publique traditionnelle est antérieure à la nouvelle gestion publique, qui à son tour est antérieure à la gestion de la valeur publique. Chacun de ces deux derniers paradigmes a dans une certaine mesure émergé comme une réponse aux insuffisances de ses antécédents. Par exemple, la nouvelle gestion publique est en quelque sorte une réponse aux lourdeurs administratives associées à l'administration publique traditionnelle, alors que la gestion de la valeur publique a été une réponse, au moins en partie, au caractère strictement utilitaire de la nouvelle gestion publique. Bien que la transition de l'administration publique traditionnelle par la nouvelle gestion publique à la gestion de la valeur publique comporte des éléments familiers de la thèse – antithèse – synthèse, le format, la relation entre les paradigmes est plus complexe. Les arrangements précédents n'ont pas donné lieu à une nouvelle période tout à fait formée. En effet, dans les démocraties en Occident, beaucoup de signes extérieurs de l'administration publique traditionnelle vivent encore, de même pour la nouvelle gestion publique qui peut encore se targuer d'être le principal challenger de cette approche. La période de transition est complexe car elle est conduite par des mouvements de réforme qui ne sont pas tout à fait cohérents et où de nouvelles façons de travailler coexistent avec des modes d'administration et de gestion qui ont marqué les périodes antérieures.

Les processus de réforme qui impliquent une concurrence entre paradigmes de gestion ou encore un déroulement complexe de la réforme des paradigmes, l'un pardessus l'autre, processus rendu difficile parce que sous-tendu par des conceptions différentes de la nature humaine et différentes valeurs attachées aux objectifs visés. Les débats ne sont pas des querelles d'ordre technique au sujet de ce qui fonctionne le mieux, même si elles sont souvent formulées en ces termes. Ils portent sur des différences fondamentales dans la compréhension de la motivation humaine qu'impliquent des récits et théories misant sur des valeurs souvent contradictoires d'efficacité, de responsabilité et d'équité. Une autre source de conflit et de confusion dans les débats, est que chacun des paradigmes de gestion contient certaines tensions qui sont au cœur de son fonctionnement et sont reconnues dans le récit. Cette question discutée dans la dernière section de l'article. Les tensions peuvent être observées dans la manière dont les différents paradigmes de gestion tenter de concilier les exigences d'un processus politique légitime et une gestion efficace. En tant que tel, le paradigme de gestion de la valeur publique ne fournit pas une panacée, mais plutôt une réponse différente, même si imparfaite, à un ensemble de questions importantes pour guider la réforme des services et des fonctions publics.

Au-delà de l'administration publique traditionnelle et de la nouvelle gestion publique: à la recherche de la valeur publique

Toute affirmation annonçant l'émergence nouveau paradigme dans n'importe quel domaine d'étude sociale ou politique sera, à juste titre, traitée avec scepticisme. En partie parce que rien n'est jamais tout à fait nouveau, et qu'il y a toujours des liens avec le passé. Le but principal de cet article est d'aider à établir les caractéristiques qui définissent un petit nouveau sur le bloc, un système de gestion qui définit sa mission plus largement que ne le font les paradigmes précédents et réalise la plupart de ses objectifs par l'intermédiaire d'une dynamique de gouvernance en réseau (Kelly & Muers, 2002; Perri 6, Leat, Seltzer, et Stoker, 2002).

Le tableau 1 compare les principales caractéristiques de l'administration publique et de gestion traditionnelle contre le nouveau paradigme de gestion de la valeur publique. Les trois sous-sections suivantes explorent les caractéristiques de chaque paradigme un peu plus en détail. Ce serait bien si l'évolution de l'administration publique traditionnelle vers la nouvelle gestion publique puis la gestion de la valeur publique correspondait à forme familière de la thèse , antithèse et synthèse. Il y a des éléments d'un tel modèle à observer, mais la relation entre les paradigmes est plus confuse et complexe.

Dans sa définition de l'intérêt public, son approche de la prestation de services publics, et son engagement à l'égard d'une éthique du service public, le nouveau paradigme de la gestion publique valeur reprend des caractéristiques de l'administration publique traditionnelle et de la nouvelle gestion publique. Toutefois, dans ses principaux objectifs, son attitude envers la démocratie, et ses idées sur le rôle des gestionnaires publics, il va au-delà des paradigmes précédents et s'avance sur un territoire qui marque une nette rupture avec les conceptions antérieures de la façon dont les acteurs gouvernementaux, officiels et élus, devraient se comporter.

| Tableau 1 -- Les paradigmes de la gestion publique | | | |
|--|--|---|---|
| | Administration publique traditionnelle | New public management (nouvelle gestion publique) | Public value management (gestion de la valeur publique) |
| 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 (résultats) | 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 individuelles : réalisée par des politiciens (sénior) 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) |
| Éthos des services publics | Monopole du secteur et des organismes publics en la matière | Sceptique quant à l'éthos du secteur public (inefficacité); orientation-client | Aucun secteur n'a le monopole sur l'éthos de service; relations à maintenir à travers des valeurs partagées |
| Système préféré de livraison des services publics | Département hiérarchique ou profession autoréglée | 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 (élection) des leaders | 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 continue d'échange démocratique est essentiel |
| Stoker, Gerry, 2006, Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? – traduction et adaptation B. Lévesque. | | | |

Administration publique traditionnelle

L'administration publique traditionnelle fournit un ensemble particulier de solutions aux défis de la gouvernance. Il s'appuie fortement sur la conception wébérienne du monde. Dans la pensée politique de Weber, trois institutions sont considérées comme essentielles pour faire face à la complexité de la modernité et assurer un ordre dans le processus de gouvernance. Ce sont le leadership politique, le parti et la bureaucratie (Held, 1987). Weber

peut être considéré comme le porte-étendard de cette approche. Il ne s'oppose pas à l'idée de démocratie directe, mais a estimé qu'il était peu probable que ce soit une option viable pour la plupart des prises de décision au sein d'une démocratie de masse. Une forme représentative de la démocratie, en revanche, est considérée comme ayant la flexibilité nécessaire pour concilier les différents intérêts et élaborer des politiques pour répondre aux circonstances changeantes. La perspective wébérienne, cependant, place des attentes modestes sur le corps des élus politiques. Il permet des discussions et des débats entre les élus, mais il est surtout là pour fournir un pool de dirigeants politiques potentiels. Les élections, à leur tour, fournissent le mécanisme essentiel pour une approbation populaire de la direction politique. La compétition entre leaders politiques est au cœur du processus démocratique. Weber suppose que le public est largement indifférent à l'engagement politique et à la participation plus large. Ce concept de démocratie des élites demeure un élément central dans la pensée politique occidentale et la compréhension de la démocratie (Saward, 2003).

Les partis – avec une stricte discipline – sont les institutions clés pour mobiliser l'appui populaire dans une démocratie de masse et dans l'organisation de la pratique gouvernementale en tenant les élus pour responsables. Des politiciens de carrière qui doivent leurs progrès aux partis politiques émergent, et les parties deviennent à leur tour des vecteurs essentiels pour combattre et gagner les élections. Les partis peuvent faire sortir le vote et organiser le gouvernement. La démocratie moderne serait impensable sans les partis politiques (Dalton et Wattenberg, 2000).

La bureaucratie constitue le troisième bras de l'organisation de l'État moderne. La citoyenneté de masse conduit à une demande accrue sur l'État dans des domaines tels que l'éducation et la santé qui ne peut être gérée que par la standardisation des réponses administratives qui permettent à une organisation de répondre aux besoins sociaux qu'elle engendre. En outre, les systèmes économiques modernes exigent la stabilité et la prévisibilité assurées par la bureaucratie. Du point de vue de Weber, la bureaucratie fournit efficacité organisationnelle grâce à quatre forces (Beetham, 1987). La première est la mise en place de fonctionnaires dans une division hiérarchique du travail défini. La principale caractéristique de la bureaucratie est la division systématique du travail selon laquelle les problèmes complexes administratifs sont décomposés en tâches gérables et répétitives, chacune relevant d'un bureau particulier (Beetham, 1987). Une seconde caractéristique essentielle est que les fonctionnaires sont employés dans une structure de carrière à temps plein dans laquelle l'avancement continu et à long terme est possible. Troisièmement, le travail des bureaucrates se déroule conformément aux règles prescrites sans arbitraire ou favoritisme et de préférence avec une trace écrite. Enfin, les fonctionnaires sont nommés au mérite. En effet, ils deviennent des experts dans leur fonction et de ce fait, contrôlent des accès, de l'information et des connaissances dans leur domaine de responsabilité propre.

La nouvelle gestion publique (New Public Management)

La nouvelle gestion publique présente un ensemble complexe d'idées qui ont évolué et développé des thèmes différents (Hood, 1995). La version la plus clairement adoptée par les gouvernements à travers l'Occident repose sur une critique des formes de prestation de services monopolistiques et un argument en faveur d'un plus large éventail de prestataires de services et une approche de la gestion plus orientée vers le marché. Les

organisations de service public, argumentent-ils, tendent à être dominées par les intérêts des producteurs (les bureaucrates et les différents rangs d'autres employés). Contrairement aux organisations du secteur privé, la puissance du producteur n'est pas tenue en échec par des incitations compensatoires et des demandes. En conséquence, les organismes de services publics ont tendance à n'être ni efficace en termes d'économie des deniers publics, ni sensibles aux besoins des consommateurs. La solution consiste à fragmenter les structures monopolistiques de services publics et développer des mesures incitatives et des outils pour influencer la manière dont ils opèrent. Les principales réformes amènent l'introduction d'une fracture acheteur-fournisseur au sein des organisations et le développement des objectifs de performance et des mesures incitatives. L'objectif est de créer un pôle d'appartenance pour le client dans l'organisation, ou une voix pour les consommateurs au sein du système capable de défier le pouvoir des producteurs. Les consommateurs ou leurs représentants d'office, les commissaires, auraient le pouvoir d'acheter les services dont ils ont besoin et de mesurer leur performance. La réalisation d'une meilleure performance peut être soutenue par des systèmes d'inspection et de réglementation indépendants (*at arm's length*) aptes à vérifier non seulement la dépense des deniers publics, mais aussi la prestation des services publics en regard des cibles identifiées.

La nouvelle gestion publique cherche alors à démanteler le pilier bureaucratique du modèle wébérien de l'administration publique traditionnelle. Il faut en finir avec les grandes bureaucraties hiérarchiques multiples, proclame la nouvelle gestion publique, et promouvoir le « lean », l'aplatissement des hiérarchies, les organisations autonomes tirées des secteurs public et privé et pilotées de près par un pouvoir centralisé. L'idée d'une éthique du secteur public est rejetée comme simplement une couverture pour l'inefficacité et la construction d'un empire par des bureaucrates.

La politique de parti est tolérée dans le cadre de la vision de la nouvelle gestion publique, mais sa fonction principale est réduite à la fourniture de dirigeants pour guider le système. En effet, il est estimé que ces politiciens de haut niveau devraient, de manière générale, être séparés de toute affiliation politique et connexions d'intérêt afin d'exercer un bon jugement. Une façon courante d'atteindre cet objectif est d'assurer la séparation du pouvoir politique exécutif au sein des instances de gouvernance. Les politiciens ne sont pas les seules « courroies de transmission » de l'opinion publique, comme le modèle wébérien l'impliquait, puisque les enquêtes auprès des clients et les groupes de discussion offrent de l'information utile tirée de processus gérés directement par les administrateurs. Les hommes politiques restent importants comme les interprètes de l'opinion publique, mais en plus, leur rôle est de fixer des objectifs difficiles et faire des choix difficiles sur les budgets. Surtout, ils doivent laisser l'entreprise de l'administration aux gestionnaires.

Avoir un leadership politique de qualité est un atout pour la nouvelle gestion publique tout comme pour l'administration publique traditionnelle. Les deux nécessitent une séparation entre le monde de la politique et celui des fonctionnaires. La politique a sa place dans les deux systèmes, mais il doit être encadré et confiné.

Une bonne bureaucratie wébérienne éviterait l'ingérence politique dans ses affectations ou ses réglementations, et protégerait la sensibilité de ses experts. De même, un bon système de nouvelle gestion publique donne aux gestionnaires la liberté de gestion. Les

hommes politiques existent pour fixer des objectifs mais ensuite doivent laisser la place. Des contrats, définis par des objectifs de performance et des systèmes convenus de mesure du rendement, servent à piloter le système plutôt que la surveillance politique ou bureaucratique directe. Les politiciens reviennent quand il s'agit d'évaluer la performance des gestionnaires en regard des objectifs qui ont été fixés.

La valeur publique: un paradigme de gestion émergent

Diriger en fonction de la valeur publique est un paradigme de gestion émergent. Contrairement à l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique, il ne cherche pas à limiter le rôle du politique, mais le voit plutôt comme central pour relever le défi de la gestion publique. Ses origines peuvent être attribués, en parti, au travail d'auteurs en science de la gestion, orientés vers praticiens, intéressés à amener les fonctionnaires ou administrateurs responsables à travailler de façon plus efficace avec les élus et à développer ainsi le sentiment d'une dimension distinctive, non économique dans la manière d'évaluer comment les services publics doivent être exécutés (Goss, 2001; Moore, 1995; Ranson & Stewart, 1989; Smith, 2003).

Pour les partisans de la gestion de la valeur publique, il y a un fort sentiment que le domaine public est différent du secteur commercial, ce qui est partagé avec le point de vue de l'administration publique traditionnelle. Gouverner, ce n'est pas magasiner, ou plus largement acheter ou vendre des biens dans une économie de marché. En conséquence, certaines des prescriptions de la nouvelle gestion publique tirées de l'expérience du secteur privé peuvent ne pas être appropriées. Par-dessus tout, dans le modèle de valeur publique, la politique ne se limite pas à un espace spécifique, et cette caractéristique en fait un contraste considérable avec les deux autres paradigmes. L'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique cherchent à confiner la politique à son rôle à l'entrée du système de gestion et de juge en dernier ressort. Quand le politique s'échappe au-delà de ces limites vers d'autres domaines, cela est considéré comme un échec. Mais dans le paradigme de la valeur publique, le politique est ce qui donne vie à l'ensemble du processus. Le politique, cependant, est considéré plus largement qu'à travers la seule politique des partis.

Le politique est valorisé en tant que mécanisme de coordination sociale pour au moins trois raisons. Tout d'abord, il permet aux gens de coopérer et de faire des choix sur la base de quelque chose au-delà de l'individualisme du marché. Il traite les gens et les incite à traiter les autres avec la reconnaissance de la pleine valeur de leurs qualités humaines et de leur expérience. Deuxièmement, la prise de décision politique est flexible et, par conséquent, elle peut faire face à l'incertitude, à l'ambiguïté et au changement inattendu. Le politique est un mécanisme d'adaptation essentiel dans un monde incertain et imprévisible. Enfin, le politique peut dépasser la répartition des bénéfices – une fonction de distribution également offerte par les marchés – et mettre en place un processus de production sociale dans lequel les intérêts sont rassemblés pour atteindre des buts communs. Le politique peut influencer sur le fondement de la coopération en modifiant les préférences des gens et créer un environnement dans lequel le partenariat est possible.

Un énoncé général du paradigme de gestion qui remet en question l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique serait: La gouvernance de l'espace public implique des réseaux de délibération et de production visant l'utilité publique. Il

peut être décrit par les quatre propositions suivantes. Ces propositions valent d'être explorées pour marquer les différents territoires occupés par le paradigme.

Les interventions publiques sont définies par la recherche de la valeur publique. Mark Moore, professeur à l'Université de Harvard, soutient que la philosophie sous-jacente des gestionnaires publics (qu'ils soient politiciens ou des fonctionnaires) devrait être de **créer de la valeur publique**.

La question qui doit être abordée est de savoir si l'intervention publique qu'ils dirigent conduit à des résultats sociaux et économiques positifs. L'accent mis sur la création de valeur publique peut avoir des conséquences qui auront un poids certain.

Les gestionnaires publics créer de la valeur publique. Le problème est qu'ils ne peuvent pas savoir avec certitude ce que c'est. . . . Il ne suffit pas de dire que les gestionnaires publics ont des résultats qui sont évalués, ils doivent être en mesure de démontrer que les résultats obtenus valent le coût de la consommation privée et de la liberté de faire autre chose qui ont servis à produire ces résultats. Alors seulement nous pouvons être sûr qu'une certaine utilité publique a été créée. (Moore, 1995, pp 57, 29)

Fournir des services n'est plus une justification suffisante pour l'intervention étatique financée par les citoyens, que ces services soient fournis directement ou commandés. La question qui se pose : Est-ce que le service a des effets sociaux et économiques souhaitables ? Produit-il de la valeur publique ? Et ce jugement lui-même ne peut être porté que dans le contexte d'une délibération et d'un débat. Savoir si la valeur publique est livrée exige un engagement et un échange entre les parties prenantes et les représentants du gouvernement.

Il est nécessaire de reconnaître plus de légitimité à un large éventail de parties prenantes. Les politiciens et les fonctionnaires ont une légitimité particulière étant donné que le gouvernement est élu, mais il y a d'autres demandes valables de légitimité parmi d'autres, y compris les partenaires commerciaux, les représentants du voisinage, les personnes connaissant les services tels les professionnels ou les utilisateurs, et ceux qui sont en position de contrôle comme les commissaires aux comptes ou les organismes de réglementation. Ces différentes bases de légitimité ne peuvent pas être remplacées par le simple jeu politique (Goss, 2001). Le paradigme de la valeur publique de gestion repose sur une conception de la légitimité des parties prenantes dans ses modalités de gouvernance. L'idée fondamentale est que, pour qu'une décision soit légitime ou un jugement soit porté, il est nécessaire que tous les acteurs soient impliqués (Prakaser, sous presse).

Il devrait y avoir un passage d'une culture qui accepte un acquiescement du public au processus décisionnel à celui qui attend l'approbation citoyenne active (Stoker, 2004). S'il est vrai que c'est en de rares occasions seulement que les gens se sentiront impliqués, excités par la chose publique, mais ce système ne durera pas si on ne se préoccupe pas du désintérêt du public et de l'apathie de plus en plus visibles. Le défi consiste à trouver des moyens de faire participer les gens à leurs conditions. Le vote peut être rendu plus facile et plus significatif. Le consentement au-delà de l'urne peut être obtenu par différentes méthodes de consultation et de délibération collective, comme les jurys de citoyens. Les technologies de l'information et des communications offrent une gamme de nouvelles

possibilités pour obtenir la participation des gens de manières qui soient flexibles, attrayantes pour eux, sans être trop couteuses en temps.

L'argument en faveur des nouvelles façons de communiquer avec les gens ne vise pas seulement à ce que le gouvernement écoute et apprenne à concevoir de meilleures politiques et services, bien que ce soit important. Ces canaux de communication efficaces sont essentiels à la résolution de nombreux enjeux sociaux et économiques. Par exemple, pour lancer un programme de recyclage des déchets ou modifier les habitudes de conduite automobile il faut un dialogue intensif et un niveau élevé de confiance entre la population et les autorités. Plus généralement, il est nécessaire de reconstruire la confiance du public dans les institutions politiques, et le moyen le plus puissant pour le faire est de rechercher l'approbation par le citoyen actif des politiques et pratiques des organismes publics.

Une approche ouverte et de partenariat dans l'achat ou la production de services qui soit encadrée par une éthique du service public. Un approvisionnement efficace exige une approche ouverte afin d'identifier le meilleur fournisseur, qu'ils soient dans le secteur public, privé ou bénévole. En consultation avec les utilisateurs, l'étalonnage [la comparaison, la mesure ?] et la libre concurrence sont parmi les mécanismes qui assureront la tension vers les résultats finaux. Il n'y a aucune dimension idéologique à décider qui fournira les services et aucune vertu morale particulière chez les personnes recevant leur salaire directement du gouvernement. L'hypothèse est que, bien que la fourniture directe de l'intérieur de l'organisation peut être appropriée dans certaines circonstances, dans de nombreuses autres l'offre des secteurs privé ou bénévole sera meilleure. Le secteur privé, par exemple, pourrait être en mesure de combiner des investissements importants et la fourniture de services. Le secteur bénévole, à travers les engagements qu'il mobilise largement, peut-être en mesure de garantir un service plus continu, plus fluide pour le public.

Par-dessus tout, la gestion orientée vers la valeur publique est une approche relationnelle de la fourniture [procurement] de services. Il ne devrait pas y avoir un grand fossé entre le client et l'entrepreneur, tous deux doivent se considérer comme des partenaires qui cherchent à maintenir une relation à long terme qui ne doit pas être étroitement axée sur un contrat. Ce qui marque encore l'approche de la nouvelle gestion publique est que l'éthique du service public est considérée comme vitale pour le système. Il n'y a pas une éthique du secteur public spécifique, mais il y a un esprit de service public. Aldridge et Stoker (2002) identifient cinq éléments d'une nouvelle éthique du service public qui devrait être adoptée par tous les fournisseurs de services publics:

- Une culture de la performance. Un engagement fort au service des individus et de la communauté reflété dans la prestation de services de classe mondiale et renforcé par de la formation, un soutien et des systèmes pour assurer une culture de service durable et l'amélioration continue.
- Un engagement à rendre des comptes. L'accent mis sur l'accès ouvert à l'information pour les individus et les groupes de citoyens intéressés, avec une solide comptabilité publique envers l'électorat dans son ensemble.
- Une capacité à soutenir l'accès universel. La reconnaissance d'une responsabilité spéciale pour soutenir les droits de tous les usagers des services dans un environnement où leur choix de service est limité.

- Des pratiques d'emploi responsables. Un personnel bien entraîné, bien géré, bien motivé qui agit avec professionnalisme et est correctement rétribué.
- Une contribution au bien-être de la communauté. Une reconnaissance de la nécessité de travailler en partenariat avec d'autres à travers les secteurs public, privé et bénévole afin de contribuer à la promotion du bien-être de la collectivité et de répondre aux besoins des individus.

Cette liste peut bien avoir ses défauts, mais l'observation essentielle reste que la gestion de la valeur publique exige que tous les acteurs partagent certaines valeurs éthiques et des engagements.

Une approche souple et axée sur l'apprentissage pour faire face au défi de la prestation des services publics. L'intervention dans le cadre de la gouvernance en réseau est considérée comme un processus où l'adaptabilité et la flexibilité sont des qualités essentielles (Jessop, 2000; Rhodes, 1997). Les gestionnaires ont un rôle à jouer dans le bon fonctionnement du système en reconnaissant qu'il fonctionnera pas sauf s'il est ajusté sur une base continue. Le paradigme de la valeur publique exige un engagement envers des objectifs qui sont plus exigeants pour les gestionnaires publics que ceux envisagés dans le cadre des régimes de gestion antérieures. Les gestionnaires sont chargés de piloter des réseaux de délibération et de prestation tout en assurant le maintien de la santé globale du système. Les questions qu'ils ont à se poser à eux-mêmes dans la recherche de la valeur publique sont plus difficiles et exigeantes. Ils veulent plus que savoir si les procédures ont été suivies. Ils veulent plus que savoir si leurs objectifs ont été atteints. Ils se demandent si leurs actions apportent un avantage net pour la société.

Le manager idéal est donc engagé dans un processus continu d'évaluation et d'apprentissage. L'accent est mis sur une approche fondée sur les preuves qui reconnaît que les interventions ont tendance à perdre de leur mordant au fil du temps et que les moyens d'atteindre la valeur publique peuvent exiger de repenser ce qui a été fait, et ce à un rythme et à une profondeur qui est distinctif par rapport à l'autre paradigmes.

Pour citer Moore (1995) encore une fois,

Même s'ils pouvaient être sûr aujourd'hui, il leur faudrait douter demain, car alors les aspirations politiques et les besoins du public qui donnent sens à leurs efforts pourraient bien avoir changé. . . . Il ne suffit pas, alors, que les gestionnaires maintiennent simplement la continuité de leurs organisations, ou même que les organisations deviennent efficaces dans les tâches courantes. Il est également important que l'entreprise s'adapte à de nouveaux usages et qu'elle soit innovante et expérimentale. (P. 55, 57)

L'administration publique traditionnelle est apte à établir des disciplines bureaucratiques; la nouvelle gestion publique estime que la mise en place de systèmes d'attribution de contrats et d'argent, une fois établi, apportera des avantages. La gestion de la valeur publique pour sa part met l'accent sur le rôle de la réflexion, les leçons tirées de l'expérience et l'adaptation continue. Permanence et stabilité - attributs administratifs traditionnels - sont moins dominantes dans la pensée de la gestion de la valeur publique.

Au lieu de cela, l'accent est mis sur les défis et le changement.

Relever les défis de l'efficacité, de la responsabilité et de l'équité

Chacun des paradigmes de gestion que nous avons discutés doit être en mesure de répondre à au moins trois questions fondamentales au sujet de ce qu'il livrera quand il s'agit de l'efficacité, la responsabilité, l'équité et comment il concrétisera les bénéfices recherchés dans ces domaines. Ces questions sont inévitables pour des paradigmes de gestion qui visent à orienter la prestation des services publics financés en grande partie par l'impôt et soumise au contrôle démocratique. Pour s'imposer aux côtés de l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique, la gestion de la valeur publique doit disposer d'un ensemble de réponses plausibles à ces questions. Chaque paradigme, comme nous le verrons, arrive à ses réponses en définissant ce qui est en jeu et la façon dont elle doit être réalisée de différentes manières (voir tableau 2).

| Tableau 2 – Les paradigmes de gestion et les défis de l'efficacité, de la responsabilité et de l'équité | | | |
|--|---|--|---|
| <i>Réponses aux défis</i> | <i>Efficacité</i> | <i>Responsabilité</i> | <i>Équité</i> |
| Administration publique traditionnelle | Subdiviser les tâches complexes et amener le personnel à suivre les protocoles | Des élections choisissent des dirigeants qui orientent et supervisent | Traiter pareillement tous les cas semblables |
| Nouvelle gestion publique | Établir des cibles de performance que l'organisation est incitée à atteindre | Les élus (politiques) posent les objectifs publics et identifient des cibles que les administrateurs ont la responsabilité d'atteindre | Établir un cadre de réactivité face à la demande des usagers et établir des cibles à atteindre en terme de juste accessibilité aux services |
| Gestion de la valeur publique | S'assurer régulièrement de la pertinence des activités en regard des buts visés | Par la négociation des buts et de la supervision | En développant les capacités des individus afin qu'ils actualisent leurs droits et responsabilités |

L'efficacité de l'administration publique traditionnelle ajuste ses mesures en suivant les procédures, les règles et les systèmes. Elle est responsable grâce à la surveillance exercée par ses dirigeants élus. Son équité est définie par le traitement des cas similaires de la même manière. Pour la nouvelle gestion publique, les solutions sont quelque peu différentes. La démocratie sous la forme du rôle formel des élus politiques se limite à l'établissement des orientations les plus larges du système. Les gestionnaires, en vertu de la nouvelle gestion publique, doivent clarifier et exprimer les besoins des clients ou, pour le dire dans les termes de la nouvelle gestion publique, de prendre leurs clients au sérieux. Ils sont ensuite chargés de la conception et de la mise en œuvre des programmes visant à atteindre ces objectifs. L'efficacité tient à la fixation de cibles de performance exigeantes que l'organisation est encouragée à réaliser. La responsabilisation passe par l'évaluation de l'atteinte des objectifs de gestion mesurée dans les rapports de performance. Les questions d'équité sont traitées comme un sous-produit de la réactivité aux utilisateurs. Tous les

utilisateurs sont les mêmes, et pour assurer que les services répondent aux besoins des utilisateurs, les questions d'accès et d'action positive doivent être abordées.

A première vue, la gestion de la valeur publique semble manquer de clarté dans sa réponse aux enjeux d'efficience, de responsabilité et d'équité que l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique peut résoudre à leurs manières. Le paradigme ne semble pas clair sur la façon de déterminer l'efficience, et il semble incertain à propos de la reddition de comptes, étant donné que les décisions sont prises par les acteurs plutôt que des politiciens qui peuvent être tenus d'en rendre compte. Des doutes quant à savoir si elle peut répondre à des préoccupations d'équité semblent être soulevés étant donné le rôle stratégique joué par des réseaux partiels et fermés, non seulement dans la délibération conduisant aux politiques et programmes, mais aussi dans la livraison des services. Est-ce que la gestion de la valeur publique peut le défi et établir comment elle livrera la marchandise en matière d'efficience, de responsabilité et d'équité?

Le concept de valeur publique semble décidément avoir un caractère dépendant du contexte. En conséquence, la gestion de la valeur publique n'a pas la netteté immédiate de la manière de répondre aux exigences d'efficacité qui est disponible pour d'autres paradigmes. Efficience doit être jugée à l'aune des objectifs plus larges de savoir si la valeur publique est atteinte. En outre, certains prétendent que son recours exclusif à des réseaux fermés et les ambiguïtés que cela amène sur le lieu de responsabilité ultime des décisions crée un problème majeur au niveau de la responsabilité de la gestion de la valeur publique. Rhodes (2000) énonce le problème de la responsabilité avec la brusquerie de son Yorkshire natal, quand il soutient que les réseaux «la gouvernance privée à la responsabilité publique» et que «la responsabilité disparaît dans les interstices des réseaux d'institutions qui composent la gouvernance» (p. 77). Ajoutez à cela l'argument que les ressources nécessaires pour construire les réseaux, ce qu'on appelle le capital social (Putnam, 1995), sont inégalement réparties (Maloney, Smith et Stoker, 2000), et il semble qu'il y ait un vice rédhibitoire dans la gestion de la valeur publique dans une perspective d'équité.

Pour développer une défense de la gestion de la valeur publique et lui permettre de répondre à ces défis, il est nécessaire de clarifier d'abord la conception sous-jacente de la nature humaine et de la motivation qui sous-tend chacun des paradigmes. Suivant la logique de la motivation humaine énoncée dans la grille (*grid-group*³) de la théorie culturelle institutionnelle, il est clair que l'administration publique traditionnelle est dominée par une vision du monde hiérarchique (Hood, 2000; Stoker, 2004; Thompson, Ellis, et Wildavsky, 1990). «Les gens ont besoin de règles à suivre» est la proposition de base offerte pour franchir le seuil de plausibilité exigé par le principe de publicité. Dans le cas de la nouvelle gestion publique, l'image générale de la motivation humaine, encore une fois, dans la terminologie *grid-group* est que les gens sont individualistes et entrepreneuriaux. Ils ont donc besoin qu'on leur donne les incitations appropriées pour les amener à se comporter de la manière souhaitée. On doit leur fixer des objectifs, leur fournir un environnement concurrentiel, et les tenir pour responsables de leurs performances.

³ <http://sociologies.revues.org/522?&id=522#tocto1n2>

Note du traducteur : définition de *grid-group*, en français

La vision du monde associée à la gestion de la valeur publique est ce que la terminologie *grid-group* désigne sous le point de vue communautaire ou coopératif; ici l'hypothèse est que les gens ont besoin de partager et de venir à comprendre les points de vue de chacun. Les liens de partenariat permettront de réaliser des choses qu'aucune réglementation ou facteur d'incitation ne pourrait produire. Les gens ont besoin de développer une appropriation des enjeux et des tâches, et, ce faisant, ils améliorent leur performance.

Le point clé dans la compréhension de la gestion de la valeur publique est qu'elle est fondée sur une compréhension de base de la motivation humaine différente par rapport à l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique. Ça commence par la compréhension que les préférences n'existent pas dans le vide et ne doivent pas être considérées comme acquises. Une partie du défi des gestionnaires publics est d'engager le public dans un dialogue au sujet de leurs préférences, mais d'une manière qui permet la délibération sur les choix et les alternatives. Les automobilistes pourraient favoriser une augmentation des dépenses dans les transports publics s'il était clair que leurs intérêts sont servis par une telle démarche, car cela pourrait réduire la congestion, et s'ils peuvent reconnaître que, une fois le système amélioré, ils utiliseront peut-être ces nouveaux transports en commun. Les gens sont capables de changer leur position, présuppose le paradigme de gestion de la valeur publique. Au sens large, l'opinion publique est plus subtile que certains paradigmes le croient. Les gens peuvent avoir des préférences à l'échelle du système plutôt que de services spécifiques. Ils peuvent, par exemple, favoriser un certain degré de répartition équitable ou des systèmes de livraison qui sont écologiquement durables.

La découverte des préférences implique un dialogue complexe qui fait de l'efficacité et la responsabilité des partenaires, et non les objets d'un compromis. En tant que fonctionnaire, gestionnaire public vous ne pouvez pas être efficace dans l'utilisation des ressources, à moins d'avoir exploré avec les gens leurs besoins et préférences. Sinon, comment voulez-vous être en mesure d'évaluer quelle est la valeur publique? En outre, l'efficacité technique n'est pas atteinte par la remise au travail des bureaucrates ou des gestionnaires. Au contraire, la clé est un processus d'apprentissage et de recherche mutuelle de solutions. Trouver la meilleure façon de faire les choses implique également un flux démocratique. La recherche d'efficacité exige des gestionnaires publics la vérification continue que les activités ont une finalité valorisée du public.

Pour la gestion de la valeur publique, la responsabilité est assurée par l'établissement d'objectifs négociés et de surveillance. La reddition de comptes repose sur un échange complexe et continu avec la direction et l'exercice de contrepoids à ce leadership. Quelle que soit la forme de leadership qui émerge, elle doit être responsable et visible. Elle peut se donner à voir à différents niveaux et l'échelle de quelques trimestres. Il devrait y avoir des contrôles et des contrepoids pour s'assurer que le leadership est facilitateur plutôt que simplement commandant ou même dictatorial. Mais le leadership est nécessaire, et la question de la meilleure façon dont le leadership peut émerger d'une manière capable de mobiliser les gens et les amener à rejoindre le processus ne doit pas être éludée. Le gouvernement doit apprendre à piloter d'une main légère, la capacité et les compétences nécessaires pour agir de telle façon devront être institués dans des systèmes de gouvernance.

Le caractère démocratique s'appuie sur le consentement éclairé comme fondement de l'autorité gouvernementale. Ceux qui occupent des fonctions dans ces circonstances doivent être des représentants actifs, rendant compte de leurs actions ou propositions, et soumis à un contrôle sur les résultats atteints. La responsabilité implique donc de se justifier et être tenu pour responsable. La théorie démocratique exige habituellement que quelqu'un assume un rôle de leadership dans les deux fonctions. «Diriger d'en avant» et «The buck stops here » [le train s'arrête ici ?] peuvent être des mythes, mais ils sont importants (Mars et Olsen, 1995). La reddition de comptes dans le contexte de la gouvernance en réseau exige un leadership politique -- les personnes qui donneront les explications et seront tenues pour responsables. Ces dirigeants sont d'un type nouveau, organiquement partie du système plutôt qu'à l'extérieur (Wheatley, 1999). La gouvernance dans le monde de la gestion de la valeur publique en est un où personne en particulier n'est en charge, mais où les dirigeants à différents niveaux jouent un rôle clé.

Pour la gestion de la valeur publique, la reddition de comptes est un concept multidimensionnel, pas une relation linéaire entre un mandant et le mandataire que l'on voit pour l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique. Il existe trois principales formes de responsabilité à prendre en compte, et quelle que soit les circonstances, aucune de ces formes n'est facilement établie peu importe le système. Day et Klein (1987) offrent de distinguer entre (a) la responsabilité financière et de régularité (ou la probité), (b) la responsabilité d'efficacité (ou de la valeur de l'argent), et (c) la responsabilité de programme (ou l'atteinte des résultats attendus).

Ils font remarquer que la responsabilisation est devenue « une notion de plus en plus complexe et difficile à appliquer en pratique» (p. 7). Une complexe division du travail, les contraintes liées aux différentes expertises, et l'ampleur et la variété de l'intervention du gouvernement tendent à faire de la responsabilisation un défi considérable. Dans cette optique, la responsabilité peut être assumée de multiple façons (Hogwood, Juge, et McVicar, 2000). Dans certains cas, il s'agira d'accepter la responsabilité formelle pour être en charge et de prendre quelque blâme que ce soit ou même le châtement qui peut résulter de l'échec. La plupart du temps la responsabilité signifie rendre compte, justifier l'action ou l'inaction, fournir des informations tout en prenant la responsabilité de modifications (par exemple, en acceptant de régler un problème).

En défendant la gestion de la valeur publique de l'accusation qu'elle néglige la reddition de comptes, un autre argument peut être avancé. En déplaçant l'attention des intrants et des processus pour la réalisation des résultats escomptés, l'avancée de la gestion de la valeur publique a été d'augmenter le poids et les exigences de la responsabilité. Pourtant, il faut admettre que la responsabilité des résultats (responsabilité du programme) est problématique, car il y a un risque que ce qui est exigé des dirigeants soit une imputabilité sans responsabilité. C'est parce que les programmes impliquent de multiples acteurs. Ce qui fait d'une politique un succès est presque toujours un mélange complexe de facteurs, et la mesure des résultats est souvent incertaine. Pour citer Mars et Olsen (1995), «les systèmes politiques démocratiques ont généralement attribué les résultats politiques à des influences personnelles à tel point que les étudiants d'histoire politique d'aujourd'hui considèreraient ces descriptions invraisemblables» (p. 161).

En tant que pratique de gestion, la gestion de la valeur publique propose de nouvelles formes de responsabilisation grâce à la participation directe des utilisateurs et des intervenants dans la prestation des services et la prise de décision. Un enjeu complexe est que la gouvernance en réseau offre une forme de démocratie plus riche (Hirst, 2000). Il peut ne pas toujours fournir un cadre de responsabilisation claire, mais il permet une gestion plus efficace en fournissant des possibilités d'apprentissage et en développant un sentiment de propriété partagée dans la recherche de solutions. En outre, il existe des possibilités de s'engager dans la reconstruction ou la redistribution des ressources en capital social nécessaires pour soutenir la mobilisation (Stoker, Smith, Maloney et Young, 2004). La gestion de la valeur publique repose sur la nécessité d'une capacité d'échange plus étendue que celle accordée par le simple geste de voter. La responsabilisation passe par une implication des citoyens plus étendue.

La complexité des systèmes modernes de gouvernance exige les formes plus variées et en réseaux de responsabilisation offertes par la gestion de la valeur publique. L'État n'est plus seulement une institution locale ou même nationale; il faut parfois une forme supranationale comme l'Union européenne est une des expressions les plus fortes dans le monde. Tenir l'État à distance est une réponse inadéquate dans un tel monde globalisé où nos vies sont affectées par des forces mondiales, et où nous devons trouver un moyen d'influencer les institutions qui prennent des décisions pour nous dans cet espace mondialisé.

La question clé devient alors la forme et le rôle appropriés de démocratie dans ce contexte changeant. L'accent mis dans la théorie démocratique moderne va donc au-delà de la valeur morale ou instrumentale de la démocratie dans la défense des droits fondamentaux pour aller vers une démocratie bien organisée qui augmente notre capacité à résoudre les problèmes sociaux fondamentaux. La démocratie permet de fournir des solutions en nous permettant d'échanger et d'apprendre les uns des autres. L'intérêt de la gouvernance en réseau est qu'elle fournit un cadre de fonctionnement pour cette vision plus large de la démocratie. La conception de la démocratie qui sous-tend l'idée de gouvernance en réseau est que la démocratie est un processus d'échange continu entre gouvernants et gouvernés. Comme Hirst (2000) l'affirme: «La démocratie en ce sens implique de gouverner par l'échange d'information et le consentement, ou des publics organisés ont les moyens de dialoguer avec le gouvernement et donc de lui demander des comptes» (p. 27). Le problème n'est pas l'assujettissement de toute décision à l'approbation majoritaire. Les élections ou les référendums peut même jouer un rôle, mais ils ne prennent pas une place centrale dans la construction d'un dialogue soutenu entre gouvernants et gouvernés. Ce qui fait fonctionner la démocratie c'est l'échange en réseau. Mais ce qui est requis des gouvernants pour confirmer leur légitimité démocratique est une façon d'étendre les droits de consultation à la gamme d'enjeux la plus large possible et de construire un dialogue qui laisse de l'espace pour la participation du grand nombre des désorganisés comme des plus rares organisés.

Dans un système démocratique, la participation de tous n'est pas nécessaire; sa caractéristique serait plutôt son ouverture à tous. C'est cette dimension qui permet de soutenir que la gouvernance en réseau ne conduit pas nécessairement à la gouvernance en privé, à une gouvernance irresponsable. La gestion de la valeur publique donne aux

gestionnaires la tâche d'ouvrir le système de gouvernance dans la mesure du possible. Beaucoup de gens préfèrent passer leur temps à des activités non politiques, ou encore ils font face à des contraintes sociales et économiques qui limitent leur temps pour l'activité politique. Comme Held (1987) soutient,

Ce qui est en question est l'accès à une juste part du processus de «gouvernement». Ce qui demande que les gens soient reconnus comme ayant le droit et la possibilité de participer à la vie publique. Cependant, c'est une chose de reconnaître ce droit, c'en est une autre de dire qu'il s'ensuit que tout le monde doit, quel que soit leur choix, participer réellement à la vie publique. (P. 95)

Les citoyens peuvent très bien décider pour des motifs raisonnables de ne pas se prévaloir de la possibilité de participer, estimant que leurs intérêts sont déjà bien protégés ou non menacés. En bref, si la politique représentative fonctionne, alors dans plusieurs occasions la participation du public peut devenir inutile. Il peut être nécessaire pour les gestionnaires de vérifier les facteurs à l'origine de participation. La valeur d'ouverture ne demande pas ni n'assume une participation directe, à grande échelle et continue. Il fonde sa thèse sur la richesse de la pratique démocratique et le fait que des options pour étendre la participation sont disponibles. Ces options devraient fonctionner sans exiger trop de temps et suivant des manières qui accroissent la représentativité de personnes impliquées. Une variété d'interventions et d'initiatives de participation peut être nécessaire pour atteindre l'objectif d'un engagement citoyen accru de telle sorte que les désavantages sociaux et économiques puissent être surmontés (Lowndes, Pratchett, et Stoker, sous presse). Un échange démocratique réel exige aussi des espaces, des sujets de délibération. Le jugement demande le partage d'expériences et les échanges de la délibération collective.

La gestion de la valeur publique offre une perspective stimulante aux théories traditionnelles de la démocratie. La protection des droits individuels est considérée comme une condition nécessaire mais non suffisante pour guider la pratique de la démocratie au 21^e siècle. Il est également nécessaire d'aller au-delà de la contribution toujours valable mais limitée de la démocratie représentative formelle tirée des élections occasionnelles.

La démocratie est plus qu'une soupape de sécurité pour protéger les droits et libertés fondamentaux. Elle a le potentiel de servir de base à l'apprentissage, à la conduite de la recherche de solutions collectives à des problèmes complexes et partagés. La gestion de la valeur publique comme forme de gouvernance fournit le cadre sur lequel un échange plus étendu entre les gouvernants et les gouvernés peuvent être construits.

Le thème de la responsabilité partagée est repris dans la réponse au défi d'équité (Giddens, 1998, 2000; White, 1998). L'équité pour la gestion de la valeur publique, c'est donner aux gens la possibilité de réussir et s'attendre à ce qu'ils apportent une contribution à ce processus. La recherche de l'équité implique un engagement moral réciproque de la part des gestionnaires de services publics et de leurs clients. D'une part, l'accent est mis sur la possibilité de permettre aux individus de réaliser leur potentiel. D'un autre côté, il y a un problème avec la responsabilité civique, une reconnaissance du fait que les individus ont des obligations, ainsi que les droits, pour eux-mêmes et pour leurs concitoyens. Dans le cadre de la gestion de la valeur publique, l'ampleur de la responsabilité du citoyen peut varier. Ceux d'une disposition plus libérale vont voir un certain nombre de domaines où l'État ou encore la communauté peuvent exiger une responsabilité civique définie

précisément, alors qu'une perspective plus communautaire pourrait favoriser un plus large éventail de domaines où un comportement responsable est exigé. Pour la gestion de la valeur publique, les questions d'équité sont abordées en développant la capacité individuelle de sorte que les gens peuvent obtenir leurs droits et assumer leurs responsabilités.

Conclusion: affronter les dilemmes

Le but de cet article n'est pas de suggérer que la gestion de la valeur publique est une nouvelle panacée qui permettra de résoudre tous les problèmes des gouvernements lorsqu'ils cherchent à rendre leurs interventions de services publics ou de fonctions plus efficaces. L'objectif est plutôt de clarifier la nature du style de gestion le mieux adapté à l'émergence d'une gouvernance en réseau. Dans les choix faits par les gouvernements pour s'attaquer à des problèmes spécifiques, ils sont susceptibles d'employer un mélange des différentes approches de gestion qui ont été décrites. Mais en faisant ce choix, il est utile d'avoir une compréhension du comment les différentes approches de gestion s'articulent aux défis plus globaux de la gouvernance.

Tableau 3 – Les dilemmes associés discours de gestion

| Dilemmes | Administration publique traditionnelle | Nouvelle gestion publique | Gestion de la valeur publique |
|------------------------------|--|---|---|
| Usurper la démocratie | La domination de la hiérarchie, un système frustrant pour le politique; le syndrome du « Oui, monsieur le ministre » | La gestion poursuit des objectifs non politiques; la lourdeur des relations contractuelle rend le contrôle politique encore plus problématique; les citoyens réduits à des consommateurs. | Les gestionnaires faisant de la politique peuvent repousser à la marge citoyens comme politiciens; la possibilité que les politiques puissent être gérés tout en restant ouverts et légitimes est très limitée. |
| Miner la gestion | La bureaucratie politisée. | La dégradation du jugement professionnel. | Favorisant les « moulins à paroles » plutôt que la gestion orientée vers l'action. |
| Balises clés | Conventions et constitutions | Un leadership politique éveillé. | Les bonnes pratiques et un examen pluraliste par les parties-prenantes afin d'assurer que le système produise une démocratie des parties prenantes et une gestion efficaces. |

Chaque cas de gestion [narrative of management] repose sur une interprétation particulière de la motivation humaine et résout à sa manière les problèmes d'efficacité, de responsabilité, d'équité. Pour ajouter encore à la complexité de nos conclusions, il peut être noté que chaque récit (cas) a intégré en son sein un dilemme (voir le tableau 3) Un dilemme c'est la reconnaissance d'une contradiction apparente dans le récit; c'est une source de tension créatrice née de l'expérience pratique ou faisant suite à une réflexion plus abstraite

qui a pu conduire à des développements dans les façons, les structures de pensée (Bevir & Rhodes, 2003, pp 35-37). Dans le contexte de la prise de décision publique dans les démocraties, toutes les formes de gestion sont en tension créative avec des contributions venant du monde politique ou de la vie démocratique.

Dans l'administration publique traditionnelle et la nouvelle gestion publique, le compromis entre la démocratie et la gestion est perçu comme une source potentielle d'erreurs et de problèmes importants. Pour l'administration publique traditionnelle, le dilemme est capturé par le danger perçu que les politiciens, à l'extérieur de la bureaucratie, ne peut exercer de contrôle réel. Mais aussi il est à craindre que trop d'ingérence politique porterait atteinte à la capacité de la bureaucratie à bien fonctionner. Le dilemme pour l'administration publique traditionnelle est de savoir comment maintenir la gestion et la démocratie séparés et à chacun sa place. La solution et la voie vers l'équilibre plaident pour la mise en place de constitutions et de conventions qui définissent les rôles des politiciens et des gestionnaires et peuvent être remises en question par l'une ou l'autre partie en périodes critiques.

Pour la nouvelle gestion publique, un dilemme crucial est de savoir si elle laisse quelque domaine significatif au politique. Les politiciens définiront les objectifs généraux du système, mais ceux-ci sont généralement négociés avec les gestionnaires. Le système peut sembler perdre la réactivité de la politique lorsque les gestionnaires poursuivent leurs objectifs plutôt que les aspirations changeantes et fluides du système politique (sur les pathologies et les autres de ces nouvelle gestion publique, voir Stoker, 1999). Avec l'implication des fournisseurs associés, le contrôle politique immédiat de l'administration publique traditionnelle par la démocratie se réduit peu à peu à des contrats d'échanges, des rapports d'examen du rendement et des régimes d'inspection. Le système, du point de vue de l'homme politique, peut apparaître beaucoup plus difficile à diriger (Kettl, 1993). Les citoyens eux-mêmes peuvent se sentir réduit à de simples consommateurs, n'ayant pas le droit de remettre en question les objectifs de la prestation de services, mais seulement encouragés à commenter leur qualité. En conséquence, la nouvelle gestion publique repose sur un compromis qui place l'efficacité de la réalisation d'une valeur supposée de l'argent dans les services publics, comme l'objectif écrasant. La gestion est maître, et le politique est mis de côté. La domination de la gestion est encore accrue par la remise en cause du rôle de la capacité et des compétences professionnelles dans le système. Le seul espoir semble être que les politiciens imaginatifs et confiants soient attentifs à ces problèmes et prennent les mesures correctives nécessaires pour rééquilibrer le système.

Le paradigme de la valeur publique de gestion dans le cadre d'une gouvernance plus large en réseau soutient légitimité démocratique et la gestion efficace des partenaires. Politique et gestion vont de pair. Il faut impliquer de nombreux intervenants pour prendre de bonnes décisions et à avoir une emprise sur la livraison et la mise en œuvre. Le paradigme de la valeur publique met sa foi dans un système de dialogue et d'échange associés à la gouvernance en réseau. C'est grâce à la construction, la modification, la rectification et l'adaptabilité de ce système que la démocratie et la gestion peuvent être réconciliés et réalisés. Le dilemme pour la gestion de la valeur publique découle de l'espoir intégré en son sein pour les gestionnaires de gérer la démocratie. Une telle gestion peut pousser les hommes politiques et les citoyens sur les marges. La légitimité démocratique

est souvent trop exigeante et imprévisible pour être assujettie aux disciplines de la gestion. En outre, la direction ne peut être entièrement démocratisée, ou si elle l'est elle court le risque de devenir une gestion toute en parole et sans action. Les partenariats qui sont que moulins à parole plutôt que des concertations pour une intervention efficace sont d'une valeur limitée. La vigilance et l'examen critique régulier par tous les partenaires du système sont essentiels pour s'assurer les promesses de la démocratie des parties prenantes et de la gestion seront réalisées.

La gestion de la valeur publique propose un nouveau paradigme et manière différente de décrire la réforme. Sa force réside dans sa redéfinition de la façon de relever les défis de l'efficacité, la responsabilité, l'équité et dans sa capacité à pointer vers une force de motivation qui ne repose pas sur des règles ou des incitations pour conduire la réforme du service public. Elle repose sur une vision plus complète et polyvalente de l'humanité que ne le fait soit une administration publique traditionnelle ou une nouvelle gestion publique. Les gens, suggère-t-elle, sont motivés par leur participation à des réseaux et des partenariats, c'est à dire par les relations construites avec les autres dans le respect mutuel et le partage des connaissances.

Références

- Aldridge, R., & Stoker, G. (2002). *Advancing a public service ethos*. London: NewLocal Government Network.
- Beetham, D. (1987). *Bureaucracy*. Stony Stratford, UK: Open University Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2003). *Interpreting British governance*. London: Routledge.
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (Eds.). (2000). *Parties without partisans*. New York: Oxford University Press.
- Day, P., & Klein, R. (1987). *Accountabilities: Five public services*. London: Tavistock.
- 56 *The American Review of Public Administration*
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge, UK: Polity.
- Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. Cambridge, UK: Polity.
- Goodin, R. (1996). *Institutions and their design*. In R. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design* (pp. 1-53). Cambridge, UK: CUP.
- Goss, S. (2001). *Making local governance work*. London: Macmillan.
- Held, D. (1987). *Models of democracy*. Cambridge, UK: Polity.
- Hirst, P. (2000). *Democracy and governance*. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 13-35). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hogwood, B., Judge, D., & McVicar, M. (2000). *Agencies and accountability*. In R. Rhodes (Ed.), *Transforming British government* (pp. 195-222). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1995). *Contemporary management*. *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117.
- Hood, C. (2000). *The art of the state*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jessop, R. (2000). *Governance failure*. In G. Stoker (Ed.), *The new politics of British local governance* (pp. 11-34). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

- Kelly, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. London: Cabinet Office Strategy Unit.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (in press). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*.
- Maloney, W., Smith, G., & Stoker, G. (2000). Social capital and urban governance. *Political Studies*, 48, 823-834.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Prabhaker, R. (2004). Whatever happened to stakeholding? *Public Administration*, 82(3), 567-584.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Ranson, S., & Stewart, J. (1989). *Managing for the public domain*. London: Macmillan.
- Rhodes, R. (1997). From marketization to diplomacy: It's the mix that matters. *Public Policy and Administration*, 12, 31-50.
- Rhodes, R. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 54-90). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Saward, M. (2003). *Democracy*. Cambridge, UK: Polity.
- Smith, R. (2003). *Focusing on public value: Something old and something new*. Victoria, Australia: Monash University.
- Stoker, G. (1999). Introduction: The unintended costs and benefits of new management reform for British local government. In G. Stoker (Ed.), *The new management of British local governance* (pp. 1-21). London: Macmillan.
- Stoker, G. (2004). *Transforming local governance*. Basingstoke, UK: Macmillan Palgrave.
- Stoker, G., Smith, G., Maloney, W., & Young, S. (2004). Voluntary organizations and the generation of social capital. In M. Boddy & M. Parkinson (Eds.), *City matters: Competitiveness, cohesion and urban governance*. Bristol, UK: Policy Press.
- Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory*. Boulder, CO: Westview.
- Wheatley, M. (1999). *Leadership and the new science*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- White, S. (1998). Interpreting the third way: Not one road but many. *Renewal*, 6(2), 17-30.

La traduction de ce texte de Stoker n'engage pas l'auteur. La responsabilité du traducteur s'arrête à offrir aux francophones un accès qu'on espère plus facile à ce texte.