Document généré le 2 juin 2025 20:09

Management international
International Management
Gestiòn Internacional

Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance

Bachir Mazouz, César Garzon et Pascal Picard

Volume 16, numéro 3, printemps 2012

La transformation des organisations publiques
The transformation of public organizations
La transformación de las organizaciones públicas

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1011419ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1011419ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

HEC Montréal
Université Paris Dauphine

ISSN

1206-1697 (imprimé)
1918-9222 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

Mazouz, B., Garzon, C. & Picard, P. (2012). Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance. *Management international / International Management / Gestiòn Internacional*, *16*(3), 92–100. https://doi.org/10.7202/1011419ar

Résumé de l'article

Dans cet article introductif au dossier spécial consacré par la revue *Management international* (Mi) aux déviances organisationnelles et gestion de la performance publique, les auteurs développent une approche permettant une gestion prophylactique des risques de déviance en contexte organisationnel public. En identifiant quatre *tensions* de gouvernance que provoquent respectivement des changements radicaux introduits au niveau des *institutions*, des *structures*, des *cadres officiels* et des *outils* de gestion de la performance publique, les auteurs soutiennent la possibilité d'une gestion prophylactique des risques de déviance à partir d'indicateurs traduisant des tensions éthiques, structurelles, managériales et artéfactuelles.

Tous droits réservés © Management international / International Management / Gestión Internacional, 2012

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

INTRODUCTION AU DOSSIER SPÉCIAL

Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance

BACHIR MAZOUZ
ENAP Réseau de l'Université du Québec

CÉSAR GARZON
ENAP Réseau de l'Université du Québec

PASCAL PICARD
IAE de La Réunion

Résumé

Dans cet article introductif au dossier spécial consacré par la revue *Management international* (Mi) aux déviances organisationnelles et gestion de la performance publique, les auteurs développent une approche permettant une gestion prophylactique des risques de déviance en contexte organisationnel public. En identifiant quatre *tensions* de gouvernance que provoquent respectivement des changements radicaux introduits au niveau des *institutions*, des *structures*, des *cadres officiels* et des *outils* de gestion de la performance publique, les auteurs soutiennent la possibilité d'une gestion prophylactique des risques de déviance à partir d'indicateurs traduisant des tensions éthiques, structurelles, managériales et artéfactuelles.

Mots clés : Déviance, gestion par résultats, gestion par objectifs, gestion publique, indicateur de gestion, performance publique

Abstract

In this introductory article of *International Management* (IM) Special issue on organizational deviation and public performance management, the authors develop a prophylactic framework to understand and manage deviation risks in the context of public organizations governance. In their model, the authors identify four types of governance tensions (ethical, structural, managerial, and of artefact), themselves generated by radical changes at the level of *institutions, structures, official frameworks and management tools* for public performance.

Keywords: Deviation, Results-based management, management by objectives, public management, performance indicator, public performance

Resumen

En este articulo introductorio del número especial de la revista Gestión Internacional (GI) sobre las desviaciones organizacionales y la gestión de los rendimientos, los autores desarrollan un modelo de gestión profiláctica de los riesgos de desviación en el ámbito de las organizaciones públicas. Según este modelo, los cambios radicales a nivel de instituciones, estructuras, marcos de gestión y herramientas de gestión de las prestaciones públicas provocan cuatro tensiones, siendo estas de naturaleza ética, estructural, administrativa o de artefacto. Los autores argumentan a favor de una gestión profiláctica o preventiva de los riesgos de desviación, la cual estaría fundada en de la definición de indicadores de cada una de estas tensiones.

Palabras claves: Desviación, gestión por resultados, gestion por objetivos, gestión pública, indicadores de gestión, rendimiento público

La gouvernance publique dans les pays de l'OCDE fait l'objet de réformes soutenues depuis bientôt un demi-siècle[1]. Bien qu'elles soient dictées par des impératifs idéologiques, économiques, budgétaires ou technologiques communs à tous les États de l'OCDE et d'autres variant d'un État à un autre, ces réformes sont exigées ou initiées par des gouvernements dans le but de répondre à des exigences croissantes d'efficacité et d'efficience des appareils publics[2]. C'est au fil des quatre décennies de réformes institutionnelles et à défaut de pouvoir réformer les institutions de l'État providence[3] que des appréciations portant sur des résultats de mi-parcours, obtenus suite à des programmes de modernisation de la gestion publique, semblent encourager les réformateurs à miser davantage sur la gestion de la performance publique[4]. Désormais, la gouvernance publique se mesure à l'aune des indicateurs de performance et ce, même si « *les référentiels et les paradigmes activés autour des vocables ou expressions « management public », « performance »… ne semblent pas s'accorder a priori ou spontanément* »[5] . A en juger par les comportements individuels et organisationnels questionnables en milieu organisationnel public, révélés par la recherche universitaire[6], la quête d'efficience/efficacité publique n'est pas sans risques majeurs.

En misant sur la notion de *tension*, celle que génère toute forme de résistance aux changements induits par des réformes administratives[7], nous présenterons dans un premier volet de cet article introductif un cadre conceptuel permettant d'identifier et de gérer de manière prophylactique des risques de déviance intrinsèques à des changements opérés à quatre niveaux d'analyse de la gouvernance publique : *valeurs*, *structures*, *cadres officiels* et *outils* de gestion de la performance publique. Pour illustration, nous

1. OCDE (2011) et Lacasse et Verrier (2005)
2. Pollitt et Bouckaert (2004); OCDE (2005); Trosa et Mouterde (2011).
3. Côté (2011)
4. Bartoli et Chomienne (2007)
5. Mazouz et al. (2011)
6. Boisvert (2011); Benzerafa et al. (2011); Chomienne et al. (2011); Moynihan (2009); OCDE (2009a).
7. Huerta Melchor (2008)

présenterons, dans un deuxième volet, les articles retenus dans la cadre de ce Dossier spécial consacré par la revue MI *aux déviances organisationnelles et gestion de la performance publique*[8].

A propos des déviances organisationnelles observées sous l'angle de la quête de performance publique

C'est au nom d'une quête incessante d'efficacité et d'efficience, dont la légitimité demeure encore à établir d'un point de vue *institutionnel*[9]*;* celui des valeurs et des croyances qui portent l'action publique, et sous des effets conjugués des contraintes budgétaires et financières, que des acteurs organisationnels œuvrant au sein des organisations publiques se sont donnés raison d'agir de manières questionnables. Il ne passe pas un jour sans que des associations professionnelles, des journalistes spécialisés et des voix de l'intérieur même des organisations publiques ne puissent rapporter que certains dirigeants publics se seraient donnés le droit d'espionner, à grande échelle et de manière systématique, leurs structures et employés sous prétexte d'améliorer des indicateurs de performance au travail[10].

Plus grave encore, des responsables hiérarchiques, plus favorables à la *culture de résultats* que véhiculent les réformes administratives, usent de moyens de pression, de méthodes de mesures contestables et d'interprétation à géométrie variable d'indicateurs de performance qui éveillent les soupçons des employés, associations citoyennes et usagers du service public. Pour justifier un niveau de performance acceptable par les évaluateurs et organismes de classement divers, des chefs d'établissement publics sont soupçonnés d'avoir falsifié, agréé ou transmis des données erronées à leurs ministères. On peut également citer ces employés d'une urgence médicale qui s'étaient dérobés à leur mission de service d'urgence sous prétexte d'avoir «*fait leur chiffre*» ou ces employés d'un centre de soins aux personnes âgées qui attachent plus d'importance aux formulaires à remplir au détriment de la qualité des soins à accorder aux résidents[11]. Ou encore, ces infirmières qui déplacent des patients qui attendent depuis longtemps dans les salles d'urgence vers des couloirs à l'étage pour faire baisser le temps d'attente et faire croire à une performance en la matière ou ces agents municipaux affectés à la gestion des stationnements en ville et qui oublient souvent que leur mission dépasse le simple carnet de contraventions qu'ils doivent écouler durant une journée de travail pour prouver l'efficacité de leur service[12].

Sur le plan *institutionnel*, on constate des écarts entre les finalités officielles et les objectifs formels associés à la quête de performance organisationnelle. Ces écarts sont observés lors de la mise en œuvre des plans de gestion dont le but est d'améliorer la performance dans un nombre croissant d'organisations publiques à travers le monde et soulignés par la littérature[13]. Les écarts peuvent être considérés sous l'angle des tentatives de détournements «méthodologiques/politiques» ou de phénomènes d'appropriation des changements de la part de certains leaders ou acteurs organisationnels. Ces comportements de la part d'acteurs organisationnels influents et d'employés publics sont analysés aussi sous l'angle des déviances organisationnelles. Placés dans un contexte institutionnel de plus en plus orienté vers et par les résultats, *versus* finalité et moyens de l'action publique, les comportements déviants constituent un détournement ou une distorsion volontaire du sens des réformes initialement entreprises en vue de rendre efficaces/efficientes les organisations de la sphère publique.

Abordées sous la perspective du comportement organisationnel, des déviances, telles que la corruption inter et intra-organisationnelle ou même la transmission de données erronées sur résultats, pourraient être définies comme des infractions ou manquements aux principes moraux ou aux normes sociales[14]. Selon cette perspective, les déviances sont associées très souvent à des comportements collectifs et constituent une composante négative du comportement organisationnel. Les recherches qui s'inscrivent dans cette perspective mettent l'accent sur les contextes et les processus organisationnels par lesquels ces contextes génèrent des raisonnements et des comportements amoraux[15]. De même, Ashforth & Anand (2003) décrivent ces processus, où des leaders autorisent et approuvent des comportements déviants, par l'imposition des structures qui récompensent certaines pratiques, ou par la permission ou l'inaction lorsque celles-ci sont découvertes[16]. Les leaders organisationnels mettent alors sur place des *tactiques de rationalisation*, pouvant être vues comme des sortes de stratagèmes mentaux, qui permettent aux employés et aux autres membres du personnel, de percevoir ces actes déviants comme étant justifiés. Ces rationalisations se déroulent en même temps que d'autres tactiques,

8. Sur les 36 projets de communication et de publication reçus par le Comité d'organisation de la IIIème édition du Symposium internationale «*Regards croisés sur la transformation de la gestion et des organisations publiques*» tenue à l'IAE de La Réunion, les 15-16 novembre 2011, 5 ont pu subir avec succès l'examen par les pairs, selon la règle de l'anonymat double et à travers un processus d'évaluation en trois rondes. Nous tenons à remercier tous les membres du Comité scientifique permanent du Symposium pour leur aide précieuse.

9. *Cf.* Scott (2008)

10. Voir à ce sujet l'affaire d'espionnage des fonctionnaires à l'hôtel de Ville de Montréal : «*Espionnage à l'hôtel de ville de Montréal : aucune accusation criminelle*», La cyberpresse.ca du 01 février 2012

11. La cyberpresse.ca du 16 juillet 2008 : «*Ontario : enquêtera sur les soins aux personnes âgées*»

12. On peut citer par exemple l'affaire des quotas de contraventions comme indicateur de performance que ce soit au Québec (www.cyberpresse.ca du 10 avril 2010) ou en France (liberation.fr du 25 mars 2009)

13. Moynihan (2009 et 2010); Julnes (2008)

14. Trevino & Weaver (2003)

15. *Cf.* Brief, et al. (2001)

16. *Cf.* Brief et al. (2001)

celles-ci de *socialisation*, dont le but est d'amener les nouveaux membres de l'organisation à accepter et à internaliser les pratiques déviantes et les tactiques de rationalisation qui les justifient[17].

En mettant l'accent sur le rôle que jouent les structures *cognitives et normatives*, la perspective dite du comportement organisationnel offre une explication convaincante des facteurs et processus à l'origine du développement et la perpétuation des comportements déviants. Cependant, en restreignant le traitement des actes déviants à l'organisation comme seul contexte d'action, cette approche ne reconnaît pas d'autres facteurs extra organisationnels, par exemple : macro institutionnels ou macro culturels, qui puissent affecter l'identité, le rôle et le sens que les individus entretiennent vis-à-vis des déviances organisationnelles[18]. Martin et al., (2007) suivant Durkheim (1897/1966), suggèrent, à ce titre, que la modernisation et l'industrialisation des pays occidentaux ont entrainé une détérioration sociétale de certaines « super normes ». Dans ce cadre, Merton (1968) avait défini l'*anomie* comme une condition d'absence de normes et déséquilibre social, où les règles qu'autrefois gouvernait la conduite, ont perdu leur force. Pour Martin et al., (2007), au delà du démantèlement des contrôles normatifs individuels, l'absence de normes peut infiltrer les structures sociales des organisations, exerçant une pression sur les membres pour qu'ils s'engagent dans des comportements déviants, dans le but d'atteindre des niveaux ''acceptables'' de performance organisationnelle. Pour Martin et al., (2007), les pressions pour plus de performance, pressions que nous qualifions un peu plus loin dans cet article de génératrices de *tensions de gouvernance*, sont exercées par des dynamiques macro institutionnelles et culturelles qui augmentent les risques de déviances dans et autour des organisations.

Quête de performance publique et risques de déviance dans les organisations publiques : pour une approche par les tensions de gouvernance

La quête de performance publique ne concerne plus uniquement les pays de l'OCDE (1997). En moins de trois décennies après l'expérience new-zélandaise et australienne, elle s'est propagée, selon des processus mimétiques, coercitifs ou normatifs[19], à la quasi totalité des systèmes nationaux de gouvernance et des organisations publiques qui en dépendent[20]. Sans remettre nécessairement en question les rôles et fonctions de l'État, l'idée de rendre les appareils de l'action publique plus performants[21] a produit des transformations plus ou moins majeures au sein et tout autour des organisations publiques[22]. Ce faisant, c'est à travers des transformations opérées volontairement (sur une base expérimentale ou exploratoire) ou subies (sous la contrainte de la loi), particulièrement au niveau de leurs structures, cadres officiels et outils de gestion, que des organisations publiques aspirent à l'atteinte de leurs objectifs de manière efficace et efficiente. Dans de nombreux cas soulignés par la recherche scientifique sur le sujet, on distingue quatre tensions de gouvernance. Elles se situent à des niveaux d'analyse allant des *valeurs* fondatrices des institutions, des *structures* et *stratégies* d'offre de service jusqu'aux *cadre officiels* et *outils de gestion*

D'abord au niveau des *institutions*[23], les tensions de gouvernance sont attribuées aux spécificités du secteur public[24]. Des tensions de gouvernance découlent de la confusion entre la mission de service publique versus la quête de performance publique et sont relatives aux valeurs et croyances à la base même des structures et stratégies d'offre de service.

Ensuite au niveau organisationnel[25], des tensions de gouvernance apparaissent lors des choix et des mises en œuvre de structures organisationnelles. Ce sont des tensions qui découlent de la façon de penser et de la façon de faire au sein de la sphère et de l'organisation publique.

Puis au niveau des cadres officiels de gestion, des tensions de gouvernance découlent des différences entre un cadre de gestion bureaucratique (traditionnel), axé sur les moyens et procédures, et celui plus entrepreneurial de la gestion par résultats[26].

Et enfin au niveau des outils de gestion qui se réclament de la culture et des pratiques de résultats, des tensions émergent entre des mesures de rendement traditionnelles par le comportement et des mesures de rendement par les résultats[27].

Considérant le cadre d'analyse que nous offre une approche par les tensions de la gouvernance (voir *figure* 1, ci-après), les transformations opérées au sein et tout autour des organisations publiques ainsi que les paradoxes multiples[28] qu'elles génèrent, constituent les bases d'une gestion prophylactique[29] des risques de déviance. En effet,

17. *Cf.* Anand et al. 2004

18. Misangyi et al. (2005)

19. *Cf.* DiMaggio et Powell (1983)

20. Mazouz et Comeau (2009)

21. *Cf.* Osborne et Geabler (1992); OCDE (1997)

22. Mazouz et Tremblay (2006)

23. Par référence aux travaux fondateurs de l'institutionnalisme, de Douglass North (1971 et 1996), DiMaggio et Powell (1983) et Richard Scott (2008)

24. *Cf.* Amintas, (1992); Fuffat et Canac, (1996)

25. Proulx, Mazouz et Tardif (2010)

26. Trosa (2003); Rochet (2003); Long et Franklin (2004); Mazouz et Tremblay (2006).

27. Sire (2001); Rouillard (2003); Lacasse et Verrier (2005)

28. *Cf.* Long et Franklin (2004)

29. Par gestion prophylactique des risques de déviance, nous désignons le processus allant de la prise de conscience aux actions de mitigation, en passant par la prévention, l'exposition contrôlée et aux apprentissages réalisés face aux risques que génèrent des activités finalisées, un projet, un programme, une stratégie ou des tactiques de changement.

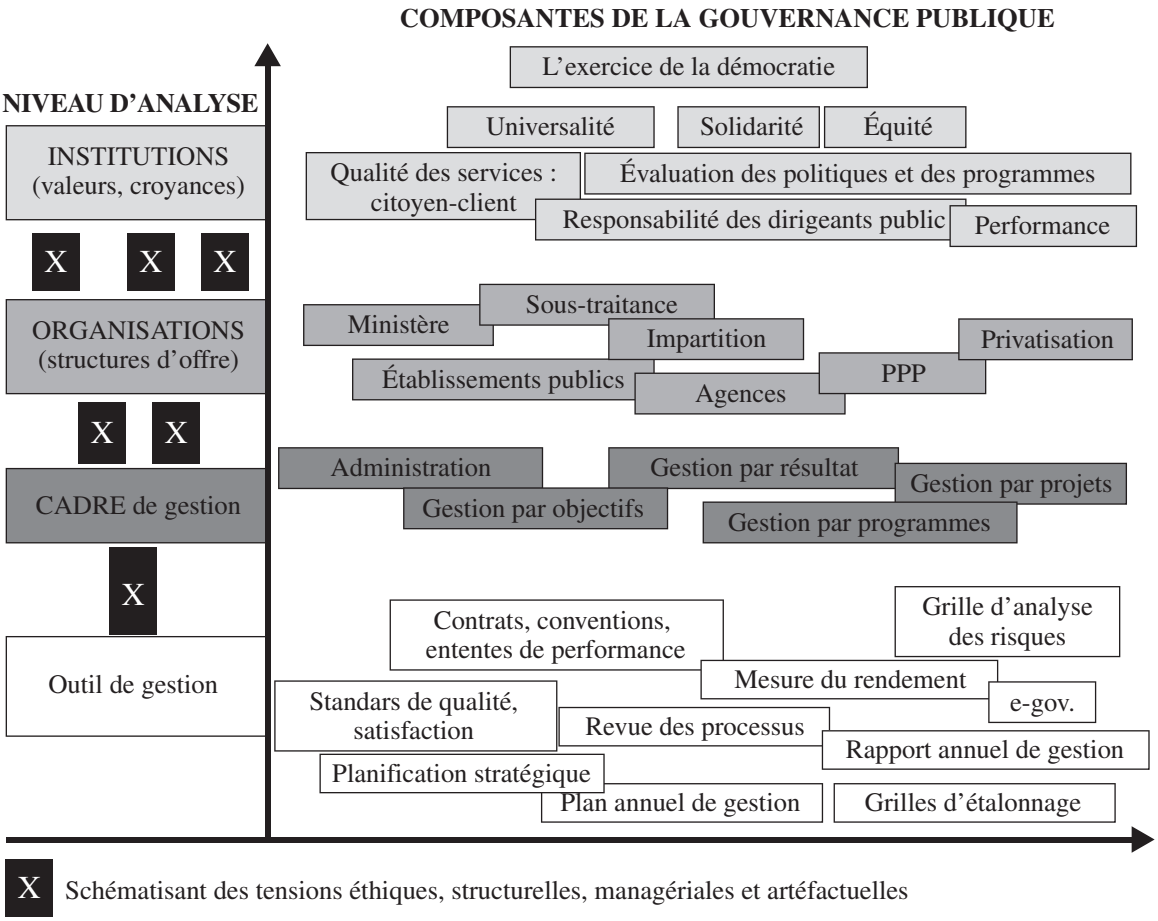
la gestion des paradoxes passe par des efforts de plus en plus exigeants permettant aux différents acteurs de l'action publique, situés à des niveaux différents de la gouvernance publique, de préserver le sens et les intérêts qui guident (habituellement) leurs activités et actions. Qu'il s'agisse de l'adoption d'un indicateur de gestion ou d'une politique de qualité de service, en passant par une restructuration au niveau du système d'offre en service, des zones d'inconfort apparaissent et perdurent. Ces zones d'inconfort seraient d'autant plus larges que les divergences d'opinion s'accentuent et les débats sur la légitimité, l'efficacité et l'efficience de l'action et des organisations publiques s'enlisent, notamment au sein des unités qui subissent les transformations (par opposition à celles qui les initient). Naissent alors des tensions de gouvernance qui pourraient faire dévier des acteurs et des actions publiques de leurs finalités et objectifs formels[30]. Nous en distinguons quatre

- Dans le cas des paradoxes repérés au niveau des *valeurs* nous parlons de ***tensions éthiques***
- Dans le cas des paradoxes affectant les structures organisationnelles, il s'agit de ***tensions structurelles***
- Les paradoxes générés par des cadres officiels de gestion sont à l'origine de ***tensions managériales***
- et enfin *les outils de gestion* de la performance publique génèrent des ***tensions artéfactuelles***

Ces tensions de gouvernance pourraient affecter la perception des *facteurs* qui *légitiment* les transformations à produire et les rythme de changement. D'où, l'intérêt de les identifier de manière prophylactique; c'est-à-dire afin d'amoindrir les effets néfastes de tout risque pouvant affecter significativement le rythme (lenteur ou rapidité) et les processus (en terme de gradualité ou radicalité) des transformations souhaitées.

Des tensions de gouvernance peuvent être générées par des changements opérés au niveau *institutionnel* notamment dans le cas des réformes entreprises par le haut (*Top-down*). Nous avons déjà consacré des travaux issus d'un

FIGURE 1
Tensions de la gouvernance publique



(Source : adapté de Mazouz et Tardif, 2010)

30. McHugh, M. (1997).

Symposium international[31] aux *tensions éthiques,* celles : *« qui nous renvoient au sens et à la cohérence qui fondent la légitimité de la performance dans le contexte public et amènent à réinterroger la place de l'éthique dans ce contexte (NDLR : celui d'une réforme administrative axée sur les résultats de l'action et des organisations publiques) »* .[32]

Les trois autres tensions de gouvernance sont souvent générées par des transformations initiées ou subies par les organisations publiques selon une approche instrumentalisante (*Bottom-up)*, c'est-à-dire au niveau de la structure organisationnelle, du cadre de gestion ou des outils de gestion. Nous savons aujourd'hui que la rhétorique entourant l'argutie de l'instrumentalisation managériale, dont font partie des artefacts tels une grille ou un standard de qualité par exemple, génère des *tensions* de gouvernance que nous qualifions de tensions *artéfactuelles*. Celles-ci prennent origine dans les débats contradictoires autour de *l'utilitarisme* vs la *finalité* d'une gestion de la performance axée sur les résultats de l'action publique[33]. Dans le cas, par exemple, d'un projet de définition/institutionnalisation d'un indicateur donné de gestion, sachant que les échanges autour de l'appréciation des critères d'efficacité et d'efficience donnent souvent lieu à des interprétations *équivoques*[34], les dirigeants et les employés d'une organisation appartenant à l'État hésitent entre une définition actionnable et une définition dogmatique de la performance publique. La première part de la détermination de plans divers, l'élaboration d'indicateurs, méthodes et instruments de mesure[35] de performance publique, selon l'*utilitarisme* excessif perçus par les acteurs influents. Elle finira par s'opposer à la deuxième, plus rhétorique et non moins excessive, de la part de ceux qui prônent la *légitimité*. Des tensions artéfactuelles apparaissent alors et se propagent à travers les trois autres niveaux de la gouvernance publique.

De même, des paradoxes intrinsèques à des programmes de réforme génèrent des incompatibilités qui germent puis se développent au sein des *structures organisationnelles* et des *cadres de gestion* qui leur sont officiellement désignés (LOLF en France et LAP au Québec) à des fins d'évaluation de l'efficacité/efficience. Ces incompatibilités causent à leur tour des tensions managériales et/ou structurelles se propageant aux autres niveaux.

Par conséquent, la gestion prophylactique des risques de déviances intrinsèques à toute démarche de réforme administrative, qu'elle soit institutionnalisante (*Top-down*) ou instrumentalisante (*Bottom-up*), dépend de la capacité des acteurs influents dans les organisations publiques à détecter et à identifier de manière systématique les tensions que génère leur démarche de transformation. Se sont autant les rythmes que les processus de changement visant tous les niveaux de la gouvernance publique qui se trouvent affectés par la dynamique des tensions de gouvernance.

Dans le but de mettre en évidence la pertinence d'une approche prophylactique des risques de déviance dans des organisations publiques en quête de performance, nous avons conçu et organisé le IIIe Symposium international «*Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques*». Les résultats de travaux de recherche qui en découlent, constituent un précieux matériau pour formuler, présenter et discuter des problématiques, des cas, des grilles d'analyses et des méthodologies de recherche portant sur les «***Déviances organisationnelles et gestion de la performance publique***»[36]. En effet, pour susciter l'intérêt de chercheurs opérant à l'échelle internationale, tout en privilégiant une approche empirique, nous avons misé sur un appel à contribution articulé autour de douze interrogations portant sur les quatre niveaux de la gouvernance publique identifiés préalablement :

1. De manière générale, quels sont les *facteurs* (institutionnels, culturels, économiques, budgétaires, technologiques…) déterminants et les *processus* les plus propices au développement et à la perpétuation de comportements organisationnels déviants ?
2. Peu-on affirmer des liens logiques entre l'institutionnalisation d'un cadre de gestion orientés vers les réalisations et l'obtention de résultats *versus* les moyens et procédures juridico-administratifs, d'une part, et la dynamique de l'apparition/perpétuation de comportements organisationnels déviants d'autre part ?
3. Peut-on affirmer que les déviances dans les organisations publiques résultent d'une inadéquation entre la recherche de l'efficacité et de l'efficience, d'une part, et des valeurs, structures, cadre administratif et instrumentation procédurale de l'action publique d'autre part ? Dès lors, quelles sont les conditions qui assurent ce rapprochement en évitant ou minimisant les effets néfastes d'une quelconque déviance de l'action organisationnelle ?
4. Pourrait-on voir dans les actions et activités déviantes des sources de réduction de la performance qui procède d'une inadéquation des objectifs aux moyens ou d'une inadéquation des objectifs aux compétences dont disposent les organisations publiques ?
5. En quoi la recherche de l'efficacité absolue et les efforts de justification de son action, par l'organisation ou le gestionnaire public, pourraient conduire à des effets déviants : la multiplication volontaire des

31. *Éthique et performance en management public*, tenu à l'Université de Versailles à St-Quentin en Yvelines, le 17 décembre 2010. Cf. Revue française d'administration publique, N°140, 2011/4, pp. 629-755.

32. *Cf.* Mazouz et ali. (2011)

33. Mazouz et Tardif, (2010)

34. Greffe, (1999).

35. Mazouz et ali. (2011), p. 633.

36. Le IIIème Symposium internationale «*Regards croisés sur la transformation de la gestion et des organisations publiques*» tenu à l'IAE de La Réunion, les 15-16 novembre 2011.

indicateurs, méthodes de mesure et d'évaluation, des interprétations de données, collectées et traitées à des fins de reddition de comptes, ne pourrait-elle pas générer une réduction de la performance réelle de l'organisation publique ?

6. Considérant les assises technologiques des réformes administratives engagées depuis la fin des années 80, si on étend la réflexion sur la déviance aux problématiques d'intelligence économique et de gestion de la technologie quels enseignements pouvons-nous tirer quant à la sécurité des systèmes, la désinformation, les manœuvres de déstabilisation et l'appropriation des enjeux de sécurité informationnelle par les agents publics ?
7. Peut-on affirmer, par exemple sur la base des résultats de recherches consacrées à la corruption intra-organisationnelle, que pour s'attaquer aux déviances il ne suffit pas de circonscrire la réflexion aux contextes strictement organisationnels ?
8. D'un point de vu normatif, que peut-on conclure quant à la capacité de prédiction de comportements déviants que permet l'approche de l'anomie ?
9. Si on admet que « *l'important à la fin est la performance* », mesurée par les résultats, fait référence à un sens précis et à une nouvelle logique, celle des *résultats*, et que les « individus comprennent et exécutent un rôle et exercent des fonctions qui leur sont imposés »[37] comment peut-on préserver ladite logique sans que des risques de déviance se matérialisent ?
10. Quel est le rôle des leaders institutionnels dans l'adoption des comportements déviants par des acteurs organisationnels ? Quels sont les éléments symboliques et substantifs sur lesquels peuvent s'appuyer ces leaders pour réussir à changer lesdits comportements[38] ?
11. Quelles sont les stratégies les plus efficaces pour s'attaquer ou, au moins, atténuer les effets néfastes des déviances organisationnelles ? Quelle sont les solutions pour prévenir, détecter et contrer les déviances organisationnelles liées à un management par/ de la performance publique ? Peut-on envisager des solutions en terme de modes opératoires du changement public (en s'appuyant notamment sur les travaux de Crozier sur les cercles vicieux bureaucratiques processus de changement en contexte public) ? Peut-on apporter des solutions en termes d'outils mis en œuvre (en s'appuyant notamment sur les travaux de Kaplan et Norton, sur les outils équilibrés du contrôle de gestion) ?
12. De quelles ressources (économiques, technologiques, culturelles, sociales, symboliques…) devrait-on disposer pour contenir les actes déviants dans les organisations publiques ?

Il est vrai que des pressions macro-économiques, institutionnelles, budgétaires, technologiques ou financières pèsent davantage sur les organisations publiques, pour qu'elles affichent toujours de meilleurs résultats et de meilleures performances. Ces pressions sont assez fortes pour que « *tous les moyens soient valides* » peu importe la légitimité ou l'acceptabilité de ces moyens. Alors, il n'est pas surprenant que des dirigeants, des employés, des universitaires et des parties-prenantes diverses formulent des interrogations aussi préoccupantes quand à la nature des risques qui guettent la sphère publique. Les travaux de recherche retenus suite à des présentations au Symposium et des débats en plénière ont fait l'objet d'une présélection par les membres du comité d'organisation[39] et de deux rondes d'évaluation, selon les règles de l'anonymat double, par des chercheurs spécialisés. Les résultats de ces travaux permettent ainsi d'identifier, d'illustrer et d'analyser à la fois des tensions de gouvernance, signes précurseurs de déviance, à partir de facteurs de risque au sein d'organisations publiques subissant des transformations majeures.

Présentation du Dossier spécial

Abordée selon une visée instrumentalisante des transformations que subissent les organisations publiques, la gestion prophylactique des déviances artéfactuelles passe, pour David Carasus, Christophe Favoreu, Damien Gardey et Pierre Marin, dans leur article intitulé « *La caractérisation et le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte public local français* », par l'identification de la nature même des déviances susceptibles d'être générées par une démarche de performance publique. Ces chercheurs s'attachent également à identifier les *méthodes* ou *processus* qui permettent de limiter ces déviances. A travers une approche exploratoire, les auteurs aboutissent à deux propositions selon lesquelles il existe différentes formes de déviances liées à la mise en place d'une démarche publique de performance et que des éléments de type managérial et méthodologique permettent d'éviter et/ou de limiter ces déviances.

Toujours considéré sous l'angle des risques de *déviances artéfactuelles*, Patrick Gibert et Manel Benzerafa Alilat dans « *Débat public et jeux sur les indicateurs. L'exemple du « taux d'élucidation » et du « nombre de gardes à vue »* illustrent comment un outil officiel de gestion sécuritaire, tel un tableau de bord stratégique d'une préfecture de police, peut « *l'emporter sur le sens et le pourquoi de l'action…* ». Ils révèlent l'importance d'une analyse en profondeur quant à la conception, la mesure, les interprétations

37. Misangyi et al. (2005)

38. Idem.

39. César Garzon (ENAP), Philippe Jean-Pierre (IAE de La Réunion), Bachir Mazouz (ENAP) et Pascal Picard IAE de La Réunion.

possibles et l'évolution de tout indicateur de gestion « *mais qui, s'agissant des libertés publiques, est d'autant plus critique* ». A défaut de pouvoir ou devoir le faire, « l'*adaptation aux chiffres entraine des comportements qui au premier abord sont fonctionnels mais peuvent être aussi analysés comme une autre forme de déviance* » soulignent Gibert et Benzerafa.

Consacrant leur réflexion à l'efficacité d'un cadre de gestion des interfaces politico-administratives, basé sur le contrôle et d'éventuelles actions d'interventions pour prévenir les déviances organisationnelles, Patrick Valeau et Frédéric Annette dans « *La gestion des déviances des associations par les pouvoirs publics : une autonomie conditionnelle* » illustrent 9 situations de déviances qui nous semblent relevées du niveau managérial. Ces déviances sont analysées d'abord du point de vue des associations et ensuite du point de vue des pouvoirs publics. Les auteurs voient dans l'autonomie conditionnelle accordée par les pouvoirs publics aux associations l'élément pivot d'un cadre officiel de gestion accordant une certaine tolérance de déviances « *utiles* » aux associations « *tout en gardant si besoin la possibilité d'intervenir lorsque les inconvénients prennent le dessus* ».

Situées au niveau du cadre officiel de gestion, celui qui balise les processus de marchés publics au Cameroun, les analyses effectuées par Sabine Patricia Moungou et Emmanuel-Rémy Békono dans leur article intitulé « *La déviance comme mauvaise pratique : cas du système des marchés publics au Cameroun* », leur permettent d'esquisser des options de prévention des déviances que nous qualifions de *managériales*. Ces auteurs misent sur les cadres officiels de gestion des risques, les ententes formelles de gestion et enfin la négociation des encadrements de gestion pour favoriser des déviances positives et prévenir des déviances à effets négatifs sur la performance des organisations publiques.

Soulignant des situations de déviances que nous attribuons à des *tensions structurelles*, qui trouvent leur origine dans des structures organisationnelles minées par des conflits d'intérêts, la réflexion consacrée par Jean Marie Begne dans son article intitulé « *Relation d'agence et comportements déviants : le cas des entreprises publiques au Cameroun* » illustre les effets négatifs des comportements déviants générés par des rapports d'intérêt entre des représentants d'un Etat-investisseur et des dirigeants d'entreprises publiques. L'auteur s'appuie sur la Théorie de l'agence pour analyser différentes situations de déviances concernant des investissements idiosyncrasiques, des asymétries informationnelles ou des stratégies collusives impliquant les dirigeants d'entreprises publiques au Cameroun. Il souligne l'importance de libérer les gestionnaires de l'exigence de donner la priorité aux intérêts de l'état actionnaire, pour ne pas les exposer à des risques de déviance.

Afin de compléter notre proposition conceptuelle concernant la nature des tensions de gouvernance qui caractérisent les organisations publiques en quête de performance publique et son utilité pratique à une gestion prophylactique des risques de déviance organisationnelle, les cinq contributions retenues pour les besoins de ce dossier spécial de la revue Mi viennent compléter ceux déjà publiés dans le numéro thématique 140 de la *Revue française d'administration publique*[40].

En guise de conclusion

Le *nouveau management public* et son corollaire, la *gestion de la performance ou la culture des résultats*, incitent les acteurs publics à adopter des pratiques innovatrices, plus efficaces, plus responsables, plus performantes, qui « *bousculent les normes, les routines et les habitudes constitutives du modèle bureaucratique et de la culture administrative traditionnelle* »[41] . Mais, ce *nouveau management public*, comme toute tentative de changement trop rapide ou trop radicale opéré au niveau *institutionnel,* expose les organisations publiques à des risques liés à des comportements individuels ou collectifs peu souhaitables parce que perçus comme menaçants pour l'organisation ou la collectivité. Suite à ces changements, les dirigeants influents et les employés publics souffrent parfois de confusion ou de désabusement organisationnel[42]. Par leurs comportements qui animent les *structures* d'organisation et qui usent des potentialités et des failles des *cadres officiels* et des *outils* de gestion dont ils disposent, ils génèrent et subissent alors des tensions. Celles-ci finissent, si elles ne sont pas gérées de manière prophylactique, par affecter la performance de l'organisation.

Ainsi, les tensions éthiques, structurelles, managériales et artéfactuelles sont susceptibles d'apparaître à l'un ou l'autre des quatre niveaux d'analyse que sont les institutions, les organisations, les cadres officiels et les outils de gestion. Ces tensions de gouvernance qui émergent dans ou tout autour des organisations publiques qui initient ou subissent des transformations majeures sont des précurseurs pertinents de déviances organisationnelles.

D'autres recherches menées selon une visée opérationnelle pourraient dorénavant s'atteler à élaborer des mesures objectivement vérifiables et des moyens de vérification pertinents pour une véritable gestion prophylactique des risques de déviances dans les organisations de la sphère publique.

40. Revue française d'administration publique, N°140, 2011/4, pp. 629-755.

41. *Cf.* Carassus et al.; dans ce dossier spécial

42. *Cf.* Rouillard (2003).

Bibliographie

AMINTAS, A. (1992) Le management public face à ses outils, *Annales du Management*, Économica, Paris.

ANAND, V.; ASHFORTH, B.E; JOSHI, M. (2004). Business as usual : The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Executive*, vol. 18, 2, pp. 39-53.

ASHFORTH, B.E.; ANAND, V. (2003) The normalization of corruption in organizations. In R.M. Kramer & B.M. Staw (Eds.) *Research in Organizational Behaviour*, vol. 25, pp. 1-52. Oxford, UK : Elsevier Ltd.

BABEAU, O. (2006) *La transgression ordinaire des règles dans cabinets de conseil en management*, pp. 245-260, Économica, Paris.

BARTOLI, A. (2008) Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis In *Le management public en mutation*, Huron Spindler (2008), L'Harmattan.

BARTOLI, A.; Chomienne, H. (2007) Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? *Les cahiers Français* N° 339, *La Documentation Française*, juillet-août 2007

BENZERAFA, A.M.; GARCIN, L.; GIBERT, P.; GUEUGNON, J.F. (2011), Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? Le cas de la LOLF. *Politiques et management public*, Vol 28 N° 4/3, pp. 353-389**.**

BRIEF, A.P.; BUTTRAM, R.T.; DUKERICH, J.M. (2001). Collective corruption in the corporate world : toward a process model. In M.E. Turner (Ed.) *Groups at Work : Theory and Research,* pp. 471-499. Madwah, NJ : Erlbaum.

BOISVERT, Y. (2011) Éthique et gestion publique. Apprendre des scandales, *Revue française d'administration publique*, N° 140, pp. 641-658.

COLEMAN, J. W.; RAMOS, L. L. (1998). Subcultures and deviant behavior in the organizational context. *Research in the Sociology of Organizations*, *15*, 3-34.

CÔTÉ, L. (2011) *La gouvernance. Frontières, dispositifs et agents*. Presses de l'Université du Québec, 442 pages

CÔTÉ, L.; MAZOUZ, B. (2005) *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport d'étude, Observatoire de l'administration publique, ENAP, Québec, 44 pages.

DOUGLASS, N.; L. DAVIS (1971) *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press.

DOUGLASS N; L. ALSTON; T. Eggertsson (1996) *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.

DIMAGGIO P. J.; POWELL, W. (1983) The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48 (1983), pp. 147-60.

HEINTZE, T.; BRETSCHNEIDER, S. (2000). Information technology and restriction in public organizations : Does adoption of information technology affect organizational structures, communications and decision making ? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, n° 4.

HUERTA MELCHOR, O. (2008), La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général, *Documents de travail sur la gouvernance publique*, No. 12, éditions OCDE.

HURON, D.; SPINDLER, J. (2008) *Le management public en mutation*, L'Harmattan.

JULNES, P.L, (2008) Can Performance Measurement Improve Performance And Accountability ? In de Lancer Julnes, P., Berry, F., Aristigueta, M. and Yang, K, (eds.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management* (65-78) Sage Publications : CA

LACASSE, F.; VERRIER, P. E. (2005) *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod.

LONG, E.; Franklin, A.L (2004) The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation. *Public Administration Review* 64 (3) pp. 309 – 320.

MARTIN, K.D.; CULLEN, J.B.; PARBOTEEAH, K.P. (2007) Deciding to bribe : a cross-level analysis of firm and home country influences on bribery activity. *Academy of Management Journal*, vol. 50, 6, pp. 1401-1422.

MAZOUZ, B. et al. (2011) Vers un management public éthique et performant, *Revue française d'administration publique*, N° 140, pp. 629-639.

MAZOUZ, B.; TARDIF, M. (2010) À propos de la performance. L'arlésienne de la sphère publique, Chapitre 2, In D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2e édition, Ste-Foy.

MAZOUZ, B.; COMEAU, P-A. (2009) L'émergence de la fonction conseil-intervention au sein des organisations internationales. Cas de la diffusion des valeurs et pratiques dites de bonne gouvernance publique, *Revue Télescope*, l'Observatoire de l'administration publique, Été-Printemps, pp.1-11.

MAZOUZ, B. (2008) *Le Métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*. Presses de l'Université du Québec, 528 pages.

MAZOUZ, B.; TREMBLAY, B. (2006) Toward a Post-bureaucratic Model of Governance : How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration, *Public administration Review*, Vol. 66 N°2, pp. 263-274.

MCHUGH, M. (1997), Trouble in paradise : Disintegrated strategic change within a government agency, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 6.

MISANGYI, V.F; WEAVER, G.R.; ELMS, H. (2005) Ending corruption : Institutional logics and institutional entrepreneurs. *Academy of Management Review Proceedings*.

MOYNIHAN, D. P.; PANDEY S. K. (2010) "The Big Question for Performance Management : Why do Managers Use Performance Information ?" *Journal of Public Administration Research and Theory, vol* 20, 4, 849-866.

MOYNIHAN, D. P. (2009) Through a Glass Darkly : Understanding the Effects of Performance Regimes, *Public Performance & Management Review, vol* 32, 4, 586-598.

OCDE (2009a) *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*. Document non classifié, Forum mondial sur la gouvernance.

OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques*. ISBN : 9789264096592, Éditions OCDE.

OCDE (2005) *Moderniser l'État. La route à suivre*. OCDE. Publié par : Éditions OCDE

OCDE (1997) *En Quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, Paris. OCDE.

OCDE (1995) *La gestion publique en mutation – Les réformes dans le pays de l'OCDE*. Éditions OCDE.

Peters, L. H.; O'Connor, E. J. (1980) Situational constraints and work outcomes : The influences of a frequently overlooked construct. *Academy of Management Review*, 5(3), 391-397.

Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform : a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Proulx, D.; Mazouz, B.; Tardif, M. (2010) *Management des organisations publiques*. Théorie et applications, 2e édition, Presses de l'Université du Québec.

Proulx, D. (2008) Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action, In B. Mazouz, *Le Métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*. Presses de l'Université du Québec, 528 pages.

Rochet, C. (2003) Le pilotage par la valeur dans les services publics, *L'Expansion Management Review*, Paris.

Rouillard, C. (2003) Du Cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion, *Choix*, Vol. 9, N° 6, pp. 21-38.

Ruffat, J.; Canac Y. (1996) Jusqu'à quel point les spécificités du secteur public sont-elles justifiées ?, *La lettre du Management Public*, N°3, IDMP, Paris.

Scott, R. (2008) *Institutions and Organizations*, 3rd Edition, Sage Publications Inc.

Sire, B. (2001) 1990-2000, dix ans de GRH qui ont change France Télécom, *Les notes du LIRHE*, Université de Toulouse 1, Note N°350.

Trevino, L.K; Weaver G. (2003) *Managing Ethics in Business Organizations : Social Scientific Perspectives*. Stanford, CA : Stanford University Press.

Trosa, S.; Mouterde, F. (2011) *Les nouvelles frontières de l'évaluation. 1989-2009 : Vingt ans d'évaluation des politiques publiques en France, et demain* ? La Librairie des Humanités, 342 pages.

Trosa, S. (2003) La LOLF : Liberté ou Contrôle ? *La Lettre du Management Public*, N°48.