

Rubrique ESSAI

BOULEVERSEMENT DE L'UNIVERS TECHNO-INFORMATIONNEL ET MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE : ENJEUX ET DÉFIS

Daniel J. Caron, professeur et Vincent Nicolini, professeur sous octroi, ENAP

Résumé

La question de la performance des organisations publiques est complexe en raison de la nature même des fonctions exercées par l'administration publique et de l'environnement dans lequel elle opère. La transformation que subissent les organisations avec l'arrivée et l'intégration de technologies d'information et de communication de plus en plus sophistiquées exacerbent cette complexité. Cet essai vise à explorer l'impact de ce changement de paradigme techno-informationnel sur la gestion de la performance dans les organisations publiques. Afin de permettre aux gestionnaires de s'orienter dans cette transformation, nous identifions les enjeux les plus cruciaux liés à la gestion de la performance qu'engendre l'usage élargi de la calculabilité et de la connectivité, propriétés les plus marquantes de ce changement de paradigme.

Summary

The issue of performance of public organizations is complex because of the very nature of the functions performed by public administration and the environment in which it operates. The transformation that organizations are undergoing with the arrival and integration of increasingly sophisticated information and communication technologies exacerbates this complexity. This essay aims to explore the impact of this techno-informational paradigm shift on performance management in public organizations. To enable managers to orient themselves in this transformation, we identify the most crucial issues related to performance management generated by the expanded use of computability and connectivity, the most striking properties of this paradigm shift.

Mots-clés

Performance publique, gestion publique, information, technologies, algorithmes, espaces numériques

Keywords

Public performance, public management, information, technologies, algorithms, digital spaces

Pour citer cet article CARON, D. J. ET V. NICOLINI (2023). « Bouleversement de l'univers techno-informationnel et mesure de la performance de l'action publique : enjeux et défis », *Télescope*, vol. 20, n° 3, https://telescope.enap.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enap#

La recherche s'est beaucoup intéressée à l'instrumentation mise à la disposition des gestionnaires publics pour mener à bien

l'action publique. Au moins quatre éléments peuvent retenir l'attention à ces recherches. Premièrement, on a bien montré que ces outils

ne sont pas uniformes et qu'ils sont construits à partir de différentes logiques qui touchent tant les questions liées au comment qu'au pourquoi de l'action publique (Mazouz, Spannen et Rousseau, 2015). Deuxièmement, les recherches montrent que ces outils se sont renouvelés et continuent à se transformer au fil des réformes, des orientations et des paradigmes managériaux qui sous-tendent le travail des administrations publiques. Troisièmement, s'il existe une forme d'acceptation générale à propos de ces outils, elle touche à leur rôle fondamental et incontestable dans la définition et l'évolution de l'action publique. Ils sont au cœur du déploiement de cette action. Enfin, et quatrièmement, en sous-texte des travaux qui touchent à la création, l'évolution et l'usage de ces outils se trouve l'information, sa disponibilité, ses attributs et la manière dont on l'utilise pour enrichir l'action publique, la concevoir, l'administrer et la juger. Dans un univers social et organisationnel où une certaine stabilité techno-informationnelle existe, les flux d'informations sont connus, relativement constants et dans une certaine mesure contrôlés, voire pris pour acquis. Cet état de situation a prévalu au moins jusqu'au milieu des années 1980. De là, cette stabilité avérée s'est progressivement transformée en révolution informationnelle (Mondoux, 2011 ; Mattelart, 2018). Les répercussions de ce choc sur le fonctionnement des administrations publiques et sur l'action publique en particulier sont encore mal comprises. Les gestionnaires publics sont souvent pris au dépourvu face aux effets d'un monde informationnel qui apparaît chaotique et incontrôlable. Si les changements de paradigmes managériaux ont influencé les outils de gestion (Chiapello et Gilbert, 2013), qu'en est-il de la révolution techno-informationnelle que l'on connaît aujourd'hui ?

Dans quelle mesure ces transformations affectent-elles la manière dont se conçoit maintenant la performance de l'action publique? Ce texte souhaite apporter un éclairage supplémentaire, si modeste soit-il, sur ces répercussions afin de nourrir la réflexion managériale sur le développement des outils d'encadrement de l'action publique. Pour ce faire, nous concentrerons nos efforts à la construction et l'articulation de deux enjeux qui pourront servir à orienter les travaux des gestionnaires publics dans leurs efforts liés à la gestion de la performance de l'action publique.

Construction du sens de la performance publique : problématique et enjeux

La performance publique est un concept vaste qui contient plusieurs variables. L'efficacité, l'efficacités et la qualité des prestations publiques en font partie. Son sens n'est pas donné mais construit à partir de diverses perspectives et fondements. Ces derniers proviennent de l'environnement interne de l'organisation comme sa mission et ses objectifs, mais découlent aussi en amont de son environnement externe comme les volontés citoyennes ou les données scientifiques sur un sujet donné. Conséquemment, au-delà de sa nécessaire définition plus opérationnelle où la performance correspond à l'atteinte des objectifs par une utilisation optimale des moyens (Éthier, 1997), les déterminants de la performance publique ont une dimension plus subjective. Cette dimension participe à la construction de son sens et la relativise sur la base des valeurs sociales et organisationnelles qui ont cours dans le temps. C'est cette conception élargie de la performance publique qui est étudiée ici. L'intention est de comprendre certaines des

répercussions qu'engendre l'arrivée de technologies d'information et de communication (TIC) sophistiquées et les pratiques informationnelles qu'elles engendrent sur la formation de ce sens.

La présence grandissante des technologies de l'information prend de nombreuses formes qui touchent les diverses parties du fonctionnement des institutions dont le fonctionnement interne, la prestation de services et les pratiques démocratiques. Elles remettent en question des pratiques organisationnelles autrefois acceptées et bien implantées. À titre d'exemples, il suffit de penser aux nombreux projets d'automatisation qui ont comme visée le retrait progressif de l'intervention et du jugement humains dans l'acte de gestion ou encore dans la décision judiciaire (Gouvernement du Canada, 2023). Ceci touche tout autant les processus internes de l'administration publique que la prestation des services de l'État. De même, la communication publique est forcée de se réinventer avec l'usage étendu des réseaux sociaux (Charalabidis *et al.*, 2014) ce qui affecte les traditions démocratiques. Également, l'idée de transparence prend des formes inédites jusqu'aux pratiques de gouvernement ouvert (Caron et Kellerhals, 2013), et qui nous amènent peu à peu dans un univers de cogestion (Stoker, 2006) avec diverses parties prenantes. C'est dans ce cadre que se situe la problématique de cet article, qui soulève deux enjeux de base quant à la performance publique.

Le premier enjeu est celui du concept même de performance, sa définition et sa mesure. Le second enjeu traite précisément du rôle que joue l'information dans la construction de ce qu'est la performance, la manière de la mesurer et d'interpréter ses résultats.

Notre thèse défend l'idée qu'aux tensions provenant des diverses perspectives professionnelles ou liées à des paradigmes managériaux changeants dans la mesure de la performance publique (Mazouz, Sponem et Rousseau, 2015), s'ajoutent d'abord de nouvelles caractéristiques liées à la connectivité. Cet élément présent depuis toujours sous de multiples formes s'est amplifié et démocratisé de manière indifférenciée sans autre discrimination pour sa concrétisation que l'accès à un périphérique connecté. Ce changement a plusieurs types d'effets notables. D'abord, il affecte la rigueur bureaucratique dans l'acte de documenter. Le principe du dossier sur lequel le fonctionnement bureaucratique s'est longtemps appuyé (Weber, 2013) s'effrite et sa rigueur symbolisée par le « cycle de vie de l'information » s'est effondrée au profit de plus de fluidité et moins de conformité et de régularité documentaires. Ensuite la connectivité étendue crée un système plus ouvert qui permet un accroissement substantiel de la participation citoyenne. Entre autres, la connectivité favorise une déssectorisation des référentiels managériaux. Enfin, dans sa nouvelle forme, la connectivité dérègle la communication sociale et organisationnelle. L'ordre instauré de raréfaction et de validation de l'information est mis à mal dans ce nouvel univers ouvert où le contrôle se fait de moins en moins par les institutions et les experts et progressivement par les technologies, leurs détenteurs et une multitude de créateurs de contenus. Conséquemment, pour une action publique donnée, la performance publique est soumise en amont dans sa définition, comme en aval dans son interprétation, à des regards multiples et potentiellement à une déprofessionnalisation. Le second élément perturbateur vient du fait que les TIC

introduisent un potentiel de calculabilité encore jamais égalé. Cet élément permet de robotiser des processus et des activités. Ceci peut facilement conduire à la création d'un fossé grandissant entre la conscience et le potentiel d'action du gestionnaire et un processus automatisé pour lequel le niveau d'attention peut s'effriter. La performance managériale pourrait ainsi en venir à se limiter à des mesures d'efficience sans considération pour l'efficacité de l'action publique.

Pour finir, nous croyons que l'existence de ces technologies influencera peu à peu la manière dont le citoyen jugera la performance managériale. En effet, dans ce nouveau contexte de TIC sophistiquées, il est légitime de s'interroger sur la construction du référentiel managérial et de remettre en question l'impact de la déssectorisation sur la construction même de ce référentiel (Muller, 2015). Cet environnement hautement technologique est caractérisé par des technologies de communication qui permettent d'évoluer de manière plus éclatée, ce qui affecte l'ampleur du rôle de diverses parties prenantes sur au moins trois points : la construction du sens de ce qu'est la performance publique, la manière dont se fait l'interprétation de ce qu'elle mesure et enfin, la conduite de cette mesure dans le cadre d'une action publique.

À la lumière de ces changements, la définition opérationnelle de ce qu'est la performance publique est affectée et sa conduite se complexifie.

Performance, action publique et information

Définir la performance du secteur public comporte plusieurs défis liés à la nature même de ce qu'est l'administration publique. Cette

dernière doit d'une part formuler des politiques répondant à des problèmes complexes dans un environnement politique et institutionnel en constant mouvement. D'autre part, elle doit proposer des approches qui inspirent la façon dont les programmes sont conçus et les services publics rendus. Les recherches empiriques sur la gestion de la performance ont d'ailleurs mis en évidence cette complexité (Radin, 2006 ; Moynihan, 2008) et les résultats mitigés qu'elle engendre pour la gestion de la performance.

D'abord, la performance prend racine très en amont de l'opérationnalisation de l'action publique dans les débats autour des choix qui seront faits. James Q. Wilson, dans son étude classique sur les organisations publiques, a montré que la définition des objectifs et des tâches d'une organisation est un processus complexe. Il est déterminé par de multiples facteurs politiques, organisationnels et socio-psychologiques (Wilson, 1991). La notion même de valeur publique, censée capturer les spécificités de la contribution de l'administration publique et qui vise à guider les actions des gestionnaires publics (Moore, 1995), n'est pas exempte de biais, de subjectivité et dépend avant tout de la façon dont elle est mesurée (Olney, 2021). Au fil du temps, à la difficulté de la définition des objectifs et des tâches s'est ajoutée l'obligation de devoir composer, dans le sillage de la nouvelle gestion publique (Hood, 1991) ou de la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006) avec de multiples parties prenantes issues de la société civile et du secteur privé. Ces dernières se sont progressivement ajoutées comme participants au développement des politiques et à la livraison des services (Alford et O'Flynn, 2012), voire à l'évaluation de la performance publique (Daigneault, Jacob et Tremblay, 2012). Dans le

cas de la nouvelle gestion publique, cette participation citoyenne s'est davantage située en aval dans une logique d'un rapport service/client alors que dans la gouvernance publique elle a été plus présente dans la réflexion en amont c'est-à-dire une participation à la conception des outils de politiques. Déjà, on comprend que ces inputs citoyens ne rendent pas pour autant ces derniers responsables de la performance de l'action publique, mais leur permet d'en orienter le sens. Ce qui diffère du passé dans cette participation est son amplitude et sa qualité avec, entre autres, l'arrivée de TIC puissantes. Il s'agit aujourd'hui d'un input informationnel de masse et qui est indifférencié.

Ensuite, il existe des différences entre d'un côté, la performance managériale d'une organisation, et de l'autre, la performance de l'action publique elle-même, ce qui peut aussi être exprimé par l'opposition entre logique bureaucratique et logique managériale (Mazouz, Sponem, Rousseau, 2015). La première s'intéresse avant tout à l'efficacité et l'efficacité internes des organisations publiques, alors que la seconde s'interroge plus largement sur la capacité d'une intervention publique à répondre aux problèmes l'ayant motivée (Ogien, 2013).

Ici, la désectorisation propulsée par la connectivité affecte les référentiels à partir desquels les gestionnaires publics s'appuyaient traditionnellement pour définir leurs objectifs et mesurer la performance à la fois de l'action publique et la manière dont l'activité est menée. Pour illustrer comment ceci affecte la construction sociale de la réalité du gestionnaire public, il suffit de penser aux enjeux liés au climat et au développement de certaines activités, dont celles de l'industrie pétrolière. Ce qui, il y a

quelques décennies, était perçu comme des actions publiques performantes est aujourd'hui critiqué. Sous l'impulsion d'une diffusion massive d'informations et d'opinions autour des enjeux par l'entremise de différents canaux dont les médias sociaux, les investissements dans les énergies fossiles ne sont plus tant analysés, compris ou discutés publiquement uniquement sous l'angle de l'accroissement du PIB ou du développement économique, mais le sont aussi à la lumière de leurs répercussions sur l'environnement et les changements climatiques. Les technologies de communication permettent ainsi de faire tomber des discours plus unis centrés autour d'un enjeu spécifique pour lier et confronter divers discours autour d'un même enjeu. Dans ce contexte, ce sont plusieurs perspectives scientifiques qui sont mises à contribution comme ici, l'économie et la biologie. Surtout, et comme nous le verrons, au-delà du fait que le référentiel soit aujourd'hui intersectoriel, c'est la connectivité propulsée par les TIC qui favorise la dissémination et la socialisation de ces divers points de vue dans la société et qui influencent à leur tour l'opinion publique et l'idée de performance d'une action publique donnée. Ici, nous pouvons souligner l'arrivée d'une nouvelle variable dans la manière de mesurer la performance soit le concept d'acceptabilité sociale.

Ceci met en relief l'importance de la définition de ce qui est entendu par la performance, sa réalité socialement construite (Brewer, 2006) et le rôle primordial qui jouent l'information, ses circuits et les parties prenantes qui la produisent. Au-delà des outils qui permettent de la mesurer, elle a donc une dimension largement subjective et dépend de la perception de différentes parties prenantes (Andrews, Boyne et Walker, 2006). En effet, les actions des organisations publiques, parce

qu'elles font partie de la vie publique, sont susceptibles d'être jugées sous le regard critique d'un public aux multiples idéologies et intérêts (Jackson, 2011). Conséquemment, on comprend que plus la communication s'étendra et s'intensifiera entre les membres d'une société, plus l'action publique sera jugée sous une multitude de perspectives.

Nous pouvons conclure qu'il existe plusieurs angles à partir desquels la performance des organisations publiques peut être conçue, définie et conséquemment mesurée (Ethier, 1997). Surtout, ceci nous permet d'affirmer qu'il est essentiel de comprendre que ces angles prennent leur racine dans de multiples circuits de communication et de parties prenantes. C'est ici qu'entre en jeu, tant pour la définition que pour la mesure et la manière d'interpréter la performance publique, l'information qui nourrit la réflexion. Les TIC y jouent un rôle important en tant que porteuses de l'information et en permettant aujourd'hui des regards plus informels et plus ouverts dans la construction du sens de ce qu'est la performance d'une action publique, la manière de la mesurer et de l'interpréter.

Une première constatation en appui à notre thèse et que nous souhaitons souligner est que plus l'univers des communications s'élargit avec une connectivité de plus en plus accessible, étendue et souple. Elle rend plus difficile l'atteinte d'une compréhension commune de ce que serait une action publique performante. D'un côté, ce phénomène se déploie dans la société et affecte l'efficacité attendue des actions publiques. Par exemple, ce qui se passe actuellement dans plusieurs pays et particulièrement aux États-Unis l'illustre bien : la césure politique actuelle autour d'enjeux comme l'avortement ou le contrôle des frontières montrent la volatilité

du concept de ce que pourrait être une politique publique *performante* dans l'un ou l'autre cas. Ces débats sont exacerbés par les réseaux sociaux, qui augmentent l'hostilité entre différents camps politiques (Törnberg, 2022). D'un autre côté, cette logique s'applique aussi à l'intérieur des organisations où les canaux informels de communication sont légion et rendent plus difficile le contrôle des messages corporatifs officiels. Des réseaux sociaux comme *Reddit* sont largement utilisés pour s'opposer, critiquer ou commenter les messages et les actions corporatives et viser à influencer la culture organisationnelle.

La seconde constatation que nous souhaitons exprimer dès maintenant est liée à l'automatisation rendue possible par la calculabilité et la datafication croissante des activités sociales et organisationnelles. D'une part, nous croyons que plus les outils d'analyse de données seront sophistiqués et appuyés par des technologies expertes, plus la performance managériale sera jugée à l'aune de ces possibilités sans égard à la possibilité de les utiliser ou non dans les administrations publiques. Pour bien comprendre la nature de ces enjeux, il suffit de rappeler le débat autour de la crise des passeports au Canada en 2022 ou encore de l'usage du fax dans les établissements de santé et des services sociaux au Québec durant la pandémie. Ici, la performance managériale était jugée sur la base de l'*existence* d'outils technologiques et non sur leur *présence* dans ces institutions et leur potentiel d'usage réel. Comment juger de la performance, ici managériale, de ces actions sans prendre en considération l'automatisation réelle et non potentielle ? Au Canada, la greffière du Bureau du Conseil privé rappelait que « [...] The public service is still working in

what I would describe as kind of analog ways, and the world has moved on [...] » (Tunney, 2023). Mais pour la population, ce retard n'est pas une explication valable dans la manière dont elle jugera la performance managériale. D'autre part, nous croyons que l'automatisation peut aussi poser un enjeu pour le gestionnaire public, car les processus automatisés peuvent devenir de plus en plus opaques et distants de ses préoccupations immédiates. Cet « éloignement » du gestionnaire public par rapport à ces activités « automatisées » pourrait mener à une perte de compréhension voire d'intérêt du gestionnaire pour la performance de ce type d'activités automatisées.

En bref, la performance publique est protéiforme et l'information et ses technologies y jouent un rôle crucial. Avant de discuter des conséquences de ces constatations, voyons brièvement ce que signifie la concrétisation de ces technologies dans le monde réel.

Information et technologies

Pour le gestionnaire public, le numérique, à travers les nouvelles pratiques qu'il fait émerger comme le télétravail ou encore les nouveaux lieux qu'il crée comme les réseaux sociaux ou les espaces de travail internes virtuels, est avant tout une aventure informationnelle. Il concerne d'abord la fluidité accrue de l'information et donc du nombre de ceux qui peuvent la créer, la partager, y avoir accès et l'exploiter. Ensuite, les technologies deviennent de plus en plus autonomes dans le traitement de l'information. Des algorithmes toujours plus sophistiqués permettent ainsi un traitement artificiel de l'information progressivement hors de portée pour le cerveau humain.

Avant l'émergence du Web 2.0 et des données massives, on regroupait souvent le numérique et ses conséquences pour la société sous les expressions « société de l'information » ou « société en réseaux » (Castells, 1996 ; Mattelart, 2018). À la base du numérique se trouve d'une part la capacité grandissante (jusqu'à maintenant pratiquement exponentielle) de communiquer de l'information en réseaux de façon distribuée ou décentralisée. D'autre part, le numérique permet d'utiliser la puissance de calcul des ordinateurs dans le but d'exécuter différents types de tâches ou d'analyses et de mener diverses activités. Au sein des organisations, ceci est rendu possible par la création, le transfert, le stockage, le traitement et l'exploitation de données ou d'informations quelle que soit la forme.

Les gouvernements utilisent depuis fort longtemps des technologies de l'information et de communication (Heeks, 2006). Il suffit de penser aux machines à cartes perforées. Ce sont toutefois les supports de cette information et les capacités techniques de connectivité et de calculabilité qui en découlent qui ont de multiples effets sur le fonctionnement des organisations, le cadre légal et réglementaire, les pratiques sociales et la culture. En ce sens, le numérique engendre un nouvel espace composé de nouvelles pratiques et conventions qui résultent de l'interaction entre les technologies, les individus, les organisations et la société (Caron, 2021). Les contours et règles de fonctionnement de ce nouvel espace se répercutent sur la manière dont la performance publique et managériale se redéfinit.

Par exemple et premièrement, ce nouvel espace rend maintenant possible la demande historique de participation de la part des

citoyens dans la conception et l'évaluation des politiques publiques ou encore dans la résolution des problèmes publics. Le déploiement des technologies de l'information et de communication, d'abord à travers le web puis à travers les réseaux sociaux, a multiplié les possibilités d'interaction entre citoyens et administrations. Ceci a fait éclater l'ancienne configuration selon laquelle l'information était d'abord produite et filtrée par divers experts et professionnels avant d'être transmise au public (Cardon, 2011 ; 2019). Aujourd'hui, les individus peuvent de plus en plus s'organiser en réseaux pour contribuer à la définition et la mesure des différents problèmes (Rainie et Wellman, 2012). La performance des organisations publiques est donc susceptible d'être définie et évaluée en partie à l'aune de l'influence de ces citoyens autoorganisés. Récemment, la performance de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) a ainsi été remise en question lorsqu'un étudiant universitaire a réussi à développer en quelques mois une application pour recharger une carte de transport à partir d'un cellulaire. L'ARTM n'avait pas encore été capable d'offrir cette possibilité après plusieurs années d'attente (Péloquin et Ouellet-Vézina, 22 août 2022).

Deuxièmement, aujourd'hui, la connectivité a pris la figure de l'hyper connectivité. Cette dernière permet de décrire plus justement les impacts que les TIC engendrent sur la société et les organisations. Par hyper connectivité, Rogers Brubaker (2023) désigne le phénomène qui résulte du déploiement de plateformes numériques qui captent et traitent des quantités massives de données tout en facilitant la création et la transmission de contenu en quantité toujours plus grande. L'impact majeur de l'hyper connectivité pour les organisations vient du fait qu'elle tend à

rendre poreuses les frontières entre les différentes sphères de la vie et submerger les individus dans un flux constant de stimuli informationnels venant de toutes parts. Cette abondance informationnelle fait en sorte que chaque individu envisage sa situation dans une perspective comparative et il devient plus difficile de définir *communément* ce que serait la performance d'une action publique donnée. Dans le sillage du développement des réseaux informatiques internes et de l'internet, on a soutenu que les organisations tendraient à glisser d'un modèle bureaucratique vers un modèle « infocratique » c'est-à-dire où elles deviendraient davantage horizontales, organisées en réseaux et structurées selon les flux informationnels (Caron, 2021) des processus de travail plutôt que selon des fonctions (Zuurmond, 2012). Pour le gestionnaire public, ce passage change radicalement le protocole d'analyse informationnelle qui passerait progressivement des mains de professionnels de la mesure à des flux d'information structurés par l'humain, mais qui peuvent aussi s'autostructurer au gré des réseaux de communication et des systèmes automatisés construits par des experts (Zouridis, Van Eck et Bovins, 2020 ; Engstrom et al., 2021). Encore ici, cette transformation affecte le sens de l'action publique et la mesure de sa performance.

Troisièmement, la *datafication* renvoie au traitement algorithmique de données massives dans différents contextes. Par exemple, ce traitement sert à exécuter des tâches organisationnelles, profiler les individus et leur proposer du contenu personnalisé ou encore à produire de la connaissance (Cardon, 2015). La capacité à obtenir des données toujours plus granulaires et à les traiter avec des algorithmes efficaces permet de produire des mesures de plus en plus

précises qui alimentent à leur tour des indicateurs davantage ciblés. Ceci a le potentiel d'améliorer substantiellement la gestion et la mesure de la performance dans sa dimension quantitative, mais peut aussi créer l'illusion que c'est en fait le réel qui est ainsi chiffré, contrairement à ce qu'enseigne la perspective critique sur les outils statistiques (Desrosières, 1993). Les développements récents autour de l'intelligence d'affaires et la création tous azimuts de tableaux de bord reflètent la matérialisation de ce potentiel technologique. Le gestionnaire public pourrait ainsi se voir progressivement confronté à un assujettissement purement technologique de la mesure de la performance de l'action publique en s'éloignant de la compréhension de son objet, entravée par l'opacité d'une multitude de couches algorithmiques. Un des postulats à la base de la *datafication* est d'ailleurs que les données brutes seraient plus objectives, « purifiant » en quelque sorte la connaissance (Hong, 2020 ; voir aussi Van Dijck, 2014).

En résumé, la figure 1 (en annexe) illustre le rôle que joue l'arrivée de ces technologies dans l'espace de l'action publique allant de sa conception à la mesure de sa performance. D'abord, elles favorisent le dialogue intersectoriel entre les diverses expertises. L'expertise devient interdisciplinaire sinon transdisciplinaire et l'existence de moyens de communication puissants permet maintenant à chacun de faire entendre ses questionnements selon sa perspective. Ensuite, la connectivité permet l'apport de tous et de tous les types de savoirs, de croyances et d'opinions. L'agora s'élargit. Enfin, la calculabilité vient transformer la capacité d'analyse en multipliant les sources et les outils d'analyse de données et plus généralement de l'information. Ces outils

rendent ainsi possible un suivi continu de l'usage d'un programme, du profil de ses utilisateurs en vue de piloter l'action publique, ce que l'on nomme aujourd'hui « l'intelligence d'affaires ». Ils peuvent donc servir la mesure de la performance managériale.

Tous ces changements ont des répercussions sur la conception de l'organisation et sur la manière de la conduire et donc de mesurer son action.

La production de l'action publique dans l'espace numérique

La connexion informationnelle toujours plus grande entre les individus et les objets complexifie la gestion de l'information dont dépend en partie le sens et la mesure de la performance. Ce problème se présente autant au sein des organisations qu'à l'extérieur de celles-ci.

À l'interne, il peut devenir de plus en plus difficile de canaliser l'attention informationnelle des gestionnaires et des professionnels vers la réalisation de la mission et des objectifs de l'organisation. Si, pour reprendre une des thèses classiques de Herbert Simon (1947), l'efficacité administrative provient de la capacité des organisations à canaliser le comportement de ses membres à travers des flux informationnels précis, le nouveau régime instauré par la connectivité élargie et l'hyper connectivité comporte de nouveaux risques. Un de ces risques est de morceler à la fois les contributions des individus et leur attention au sein des organisations. Ceci pourrait se faire au détriment de la construction d'une vision partagée de l'action publique et de la mesure de sa performance. Ceci pourrait aussi conduire à un morcellement du fondement social de l'organisation bureaucratique (Kallinikos, 2004).

À l'externe, l'utilisation des réseaux sociaux et la prolifération extrêmement rapide des informations exacerbent l'espace démocratique. Ainsi les perceptions individuelles sur un événement ponctuel prennent le dessus sur l'ensemble des outils, de l'information et des données permettant de mesurer de façon « consensuelle » la performance d'une organisation publique. Tous viennent donc à mesurer, selon des critères personnalisés, cette performance. Pour reprendre l'exemple du gouvernement fédéral canadien, le dossier autour de la crise des passeports ou celui de l'immigration montrent à quel point la performance a été jugée sur la place publique, par le public à travers ces outils de communication, et selon les humeurs et la compréhension du moment. Cet environnement a un effet dispersif sur l'attention informationnelle et amène constamment les organisations à agir en réponse à des crises passagères plutôt qu'en fonction de ce qui favorise la performance globale d'une organisation selon le système technique convenu (Mintzberg, 1982).

Ensuite, la disponibilité des données granulaires (Desrochers, 2022), le traitement algorithmique de ces données et l'automatisation de certains processus d'affaires ont le potentiel d'améliorer la performance des organisations publiques de multiples façons (Rogge, Agasisti et De Witte, 2017). Mais cette amélioration ne diminue pas le caractère protéiforme de la performance. Par exemple, l'automatisation peut comporter des effets positifs importants sur l'efficacité d'une organisation tout en faisant diminuer son efficacité à répondre aux cas particuliers qui glissent entre les mailles de procédures hyper standardisées (Considine *et al.*, 2022). Ainsi, pour qu'elles se concrétisent et bénéficient à l'organisation, ces améliorations techniques

ne doivent pas mener le manager public à s'abstraire de leurs effets potentiels sur le fonctionnement organisationnel, dans une sorte de pilotage désincarné de l'organisation.

Enfin, ces technologies font en sorte que la performance de l'organisation ne peut plus uniquement être abordée à travers la gestion du personnel humain de l'organisation. Elle se déplace maintenant vers la paramétrisation des algorithmes (Simons, 2022), à travers lesquels sont de plus en plus produits les extrants de l'organisation. En fonction de cette paramétrisation et de l'approche qui gouverne l'implantation de ces algorithmes, ces derniers peuvent constituer une cage ou peuvent devenir des « collègues » (Meijer, Lorenz et Weissel, 2021).

Cela signifie que la gestion de la performance des organisations publiques se transpose dans le système technique, avec le risque de la rendre plus difficilement malléable et davantage centralisée. Ce type d'organisation laisse peu de place aux ajustements locaux permettant aux organisations de fonctionner efficacement (Alter, 2000). Ceci aura forcément un impact sur l'ensemble des dispositifs de gestion de la performance, qui deviennent beaucoup moins sensibles aux paramètres autres que l'efficacité opérationnelle. En bref et tel que montré à la figure 2 (en annexe), c'est tout le cycle de l'action publique (Meheriz, Turgeon et Charland, 2017) qui est affecté par l'arrivée de ces technologies : de leur conception à la mesure de leur performance.

Enjeux et défis pour le gestionnaire public

Le présent article a fait ressortir que les technologies d'information et de communi-

cation qui se développent depuis le tournant du 21^e siècle ont de multiples répercussions sur l'organisation sociale et sur le fonctionnement des institutions et des organisations. Plus spécifiquement, elles impactent divers éléments qui touchent à la performance publique et managériale, son sens, mais aussi sa mesure et l'interprétation que l'on peut faire de ces mesures. Les constatations énoncées dans notre argumentaire nous amènent à identifier quatre enjeux particuliers pour le gestionnaire public.

Premièrement, la performance publique, son sens et sa mesure, est affectée par la place grandissante de l'opinion publique qui s'exprime, mais participe aussi aux débats de manière très active et articulée quant aux choix à faire dans les politiques publiques d'une société. Ceci rejoint les propos de plusieurs auteurs (Castells, 1996 ; Rainie et Wellman, 2012 ; Muller, 2015) dans ce qui définit la nouvelle manière de participer des citoyens dans une société en réseaux. Un exemple récent à ce sujet est le développement de la filière éolienne dans les différentes régions du Québec. Ces projets mettent en exergue l'importance du concept d'acceptabilité sociale et indirectement et surtout la manière dont les citoyens jugeront la performance des interventions publiques (Pratte, 2023). L'agent public ne peut dans ce contexte, sur la seule base de l'objectivation de critères liés à une mission même consacrée et appuyée par des études scientifiques, faire des choix lesquels seraient, sur ces seules bases, considérés comme performants. Le sens de la performance est directement affecté par la participation citoyenne en réseaux qui amène les administrations dans une forme de cogestion et donc de co-définition des concepts, des attentes et des mesures utilisées. La déssectorisation entre

aussi ici de plein fouet dans la manière de concevoir les politiques publiques ainsi que dans la manière de les mesurer. Le gestionnaire public devait auparavant partager son droit de gestion avec le politique. À ce défi s'ajoute maintenant celui de faire intervenir d'autres acteurs dans sa réflexion qui apportent de multiples perspectives scientifiques et citoyennes. Autrement dit, si la performance publique pouvait s'appuyer sur des critères somme toute entendus comme « objectifs », dans l'univers des réseaux sociaux et d'une participation citoyenne plus intense, il faut désormais tenir compte de perceptions, d'opinions et de volontés citoyennes et scientifiques qui viennent affecter la notion de performance, de ce qui est performant.

Deuxièmement, la prestation de services est affectée par les possibilités d'automatisation. Ici, l'enjeu est différent pour l'agent public dont la performance managériale sera jugée moins à l'aune de ce qu'il fait avec les moyens dont il dispose, mais davantage sur la base des possibilités qu'offrent les technologies. Dans l'imaginaire collectif, la performance managériale est aujourd'hui jugée sur ce que le citoyen croit technologiquement possible. N'ayant pas ou ayant rarement une connaissance satisfaisante de la manière et des moyens dont dispose l'agent public pour effectuer son travail, le citoyen mesurera la prestation de l'agent public à partir de sa compréhension de ce que peuvent les technologies qui l'entourent dans son quotidien. Le citoyen ira même jusqu'à comparer entre les administrations de divers pays à partir de ce qu'il recueille sur ses

réseaux sans considération pour le contexte¹. Cet écart pourrait s'avérer dommageable et miner la confiance du citoyen envers l'administration sur des bases erronées.

Troisièmement, l'automatisation de la mesure de la performance est aussi un enjeu important qui peut mener à des situations indésirables ou créer des externalités négatives. L'usage de plus en plus fréquent de l'intelligence d'affaires, de l'internet des objets, ou encore de tableaux de bord sophistiqués et totalement automatisés peuvent engendrer une perte de sens par une forme d'éloignement du gestionnaire public de la gestion de son programme ou de son intervention. Du moment que le gestionnaire ne s'assure pas d'avoir des points de délibération humains et une compréhension approfondie et continue de l'automatisation de ses outils de pilotage, dont ceux qui lui indiquent la performance de ses activités, il y a un risque de décontextualisation des interventions publiques. Celles-ci pourraient sembler progressivement moins ou non pertinentes ou s'éloigner de leur but premier par l'effet d'une centralisation technique hors du contrôle du gestionnaire public.

Enfin et quatrièmement, la dispersion de l'information commune provoquée par l'éclatement des moyens de communication internes peut conduire à une désagrégation de la compréhension commune (Cyert and March, 1963) essentielle à la performance organisationnelle. À l'image d'une tour de Babel, une compréhension disparate de la raison d'être de l'organisation, de ses buts et objectifs rendra difficile l'atteinte d'une performance organisationnelle partagée.

¹ Un bon exemple de cette tendance est le recours à l'Estonie comme principal pays de comparaison en ce qui a trait aux services numériques des administrations. Cette comparaison est particulièrement boiteuse si on

L'information et les canaux d'information sont un moyen par lequel une organisation convient de ses buts et objectifs, des attentes managériales, de production et de répercussions de ses activités. Avec la multiplicité des canaux de communication, il peut devenir de plus en plus difficile d'atteindre cette compréhension commune, et ceci pourrait affecter la performance managériale et globale de l'organisation.

Conclusion

Avec les TIC qui s'implantent dans l'univers social et organisationnel, les impacts sur la communication sont donc majeurs (Caron et Brown, 2013) sur la construction de tous les discours (au sens de Foucault, 1970). Ce qui était auparavant plus restreint, voire contenu à l'intérieur de la sphère de l'administration publique, est aujourd'hui sujet à une remise en cause par une surexposition à une multitude de référentiels et d'acteurs. Les politiques publiques sont débattues dès l'amont dans l'arène publique de manière beaucoup plus ouverte et intersectorielle avec la participation de tous ceux qui s'y intéressent qu'elle que soient leurs origines professionnelles et qu'ils soient qualifiés ou non pour le faire. De la même façon, ce qui était transmis par différents mécanismes formels de reddition de comptes est aujourd'hui discuté ouvertement sur la place publique sans nécessairement apporter les nuances et les précautions contextuelles attendues. Finalement, l'usage plus étendu d'objets connectés et la multiplication des sources de données permettent l'arrivée d'une certaine automatisation du pilotage organisationnel y

prend en considération l'histoire de ce pays et l'évolution de ses institutions, le rapport entre citoyens et gouvernement et la taille de cette population.

inclus la mesure des résultats comme le font les outils d'intelligence d'affaires et les tableaux de bord. Tout ce bouleversement se fonde en partie sur la participation de plus en plus active d'une diversité de parties prenantes et d'outils d'automatisation dans l'interprétation de l'action publique, de sa conception à la mesure de ses résultats.

Pour le gestionnaire public, ces changements soulèvent des défis qui vont de sa capacité à bien intégrer « information et technologies » dans son travail au fait de trouver des chemins qui lui permettront de maintenir la confiance du public dans la gestion publique.

Biographies

Daniel J. Caron est titulaire de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles à l'ENAP où il étudie l'impact des technologies numériques sur le fonctionnement de l'État. Il est aussi professeur associé à l'Université Carleton, membre du CIRANO et membre chercheur associé de l'Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique (OBVIA). Il co-dirige la Collection Gouvernance de l'information aux Presses de l'Université du Québec. Il est titulaire d'une maîtrise en économie de l'Université Laval et d'un doctorat en sciences humaines appliquées de l'Université de Montréal.

Vincent Nicolini a un doctorat en histoire et une maîtrise en administration publique. Il est professeur sous octroi à l'ENAP depuis mars 2023. Il s'intéresse principalement à l'impact du numérique sur le fonctionnement des administrations publiques.

Bibliographie

ALFORD, J. et O'FLYNN, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 328 pages.

ALTER, N. (2000). *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 312 pages.

ANDREWS, R., BOYNE, G. A., et WALKER, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration, dans G. A. BOYNE et al. (dir.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge, p. 14-34 Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511488511.002>

BREWER, G. A. (2006). All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies. Dans G. A. Boyne et al. (dirs.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 35-54.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511488511.003>

BRUBAKER, R. (2023). *Hyperconnectivity and Its Discontents*, Cambridge, Polity Books, 264 pages.

CARDON, D. (2011). *La Démocratie Internet*, Paris, Éditions du Seuil, 101 pages.

CARDON, D. (2015). À quoi rêvent les algorithmes. Nos vies à l'heure des *big data*, Paris, Éditions du Seuil, 106 pages.

CARDON, D. (2019). *Culture numérique*, Paris, Les Presses Sciences Po, 432 pages.

CARON, D. J. (2021). *Écosystème de la transformation de l'administration publique vers le numérique*, Québec, PUQ, 133 pages.

CARON, D. J. et BROWN, R. G. (2013). Appraising Content for Value in the New World: From Objects to Functions to Discourses. *American Archivist* 76 (1), p. 135-173.

CARON, D. J. et KELLERHALS, A. (2013). Gestion documentaire, archivage et transparence : une relation équivoque, dans M. PASQUIER (dir.) *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 197-210.

CASTELLS, M. (1996). *The Rise of the Network Society. The Information Age, Vol. 1*, Oxford, Oxford University Press, 597 pages.

CHARALABIDIS, Y. *et al.* (2014). Passive crowdsourcing in government using social media, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 8(2), p. 283-308.
<https://doi.org/10.1108/TG-09-2013-0035>.

CHIAPELLO, È. et GILBERT, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte, 300 pages.

CONSIDINE, M. *et al.* (2022). Can Robots Understand Welfare? Exploring Machine Bureaucracies in Welfare-to-Work, *Journal of Social Policy*, 51(3), p. 519-534.
<https://doi.org/10.1017/S0047279422000174>

CYERT, R. M. et MARCH, J. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 332 pages

DAIGNEAULT, P.-M., JACOB, S., et TREMBLAY, J. (2012). Measuring Stakeholder Participation in Evaluation: An Empirical Validation of the Participatory Evaluation Measurement Instrument (PEMI). *Evaluation Review*, 36(4), p. 243-271.
<https://doi.org/10.1177/0193841X12458103>

DESROCHERS, P. (2022), *Les données administratives publiques dans l'espace numérique*, Québec, PUQ, 96 pages.

DESROSIÈRES, A. (1993). *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 437 pages.

ÉTHIER, G. (1997). Le management public et la performance. Dans M.-M. GUAY (dir.), *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, Québec, PUQ, p. 371-386.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2023). *Tendances en matière de justice 2 : Automatisation de la justice. Un aperçu de l'avenir des technologies dans le système judiciaire*.
<https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/tmj2-jt2/p3.html> (page consultée le 01-09-23)

GOUVERNEMENT DU CANADA (2022). *Rapport annuel 2022 du Conseil consultatif canadien de la statistique - Questions de confiance, de gouvernance et de flux de données dans le système statistique national*.
<https://www.statcan.gc.ca/fr/aperçu/pertinent/C>

[CCS/rapport/annuel2022](#) (page consultée le 01-09-23).

HEEKS, R. (2006). *Managing and Implementing E-government*, London, Sage Publications, 293 p.

HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(1), p. 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

HONG, S.-H. (2020). *Technologies of Speculation. The Limits of Knowledge in a Data-Driven Society*, New York, New York University Press, 287 pages.

JACKSON, P. M. (2011). Governance by numbers: What have we learned over the past 30 years?, *Public Money & Management*, 31(1), p. 1326.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545542>.

KALLINIKOS, J. (2004). The Social Foundations of the Bureaucratic Order, *Organization*, 11(1), p. 13-36. <https://doi.org/10.1177/1350508404039657>.

LORENZ, L., MEIJER, A., et SCHUPPAN, T. (2021). The algocracy as a new ideal type for government organizations: Predictive policing in Berlin as an empirical case, *Information Polity*, 26(1), p. 71-86.
<https://doi.org/10.3233/IP-200279>.

MATTELART, A. (2018). *Histoire de la société de l'information*, Paris, La Découverte, 127 pages.

MAZOUZ, B., ROUSSEAU, A., et SPONEM, S. (2015). Les gestionnaires publics à l'épreuve des résultats, *Revue française de gestion*, 251(6), p. 89-95. <https://doi.org/10.3166/RFG.251.89-95>.

MEHIRIZ, K., TURGEON, J. et CHARLAND, G. (2017). Les politiques publiques et leur analyse. Dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'État*, Québec, PUQ, p. 327-360.

MEIJER, A., LORENZ, L., et WESSELS, M. (2021). Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems, *Public Administration Review*, 81(5), p. 837-846.
<https://doi.org/10.1111/puar.13391>.

MINTZBERG, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 434 pages.

MONDOUX, A. (2011). *Histoire sociale des technologies numériques*, Québec, Éditions Nota Bene, 216 pages.

- MOORE, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 402 pages.
- MOYNIHAN, D. (2008). *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*. Georgetown, Georgetown University Press, 224 pages
- MULLER, P. (2015). *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 218 pages.
- OGIEN, A. (2013). *Désacraliser le chiffre dans la gestion du secteur public*, Versailles, Édition Quae, 119 pages.
- OLNEY, S. (2021). Not my problem: The impact of siloed performance management on policy design and implementation, dans D. BLACKMAN (dir.), *Handbook on Performance Management in the Public Sector*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 28-41.
- OSBORNE, S. P. (2006). The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8(3), p. 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- PÉLOQUIN, T. et OUELLETTE-VÉZINA, H. (2023, 22 août). Un étudiant dame le pion à l'ARTM, *La Presse*, <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2023-08-22/recharge-de-la-carte-opus/un-etudiant-dame-le-pion-a-l-artm.php> (page consultée le 01-09-2023).
- PRATTE, A. (2023, 1^{er} septembre). L'authenticité au cœur de l'acceptabilité sociale, *La Presse*, <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-09-01/l-authenticite-au-coeur-de-l-acceptabilite-sociale.php> (page consultée le 01-09-2023).
- RADIN, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown, Georgetown University Press, 270 pages.
- RAINIE, L. et WELLMAN, B. (2012). *Networked: The New Social Operating System*, Cambridge, MIT Press, 373 pages.
- ROGGE, N., AGASISTI, T. et DE WITTE, K. (2017). Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency: The state-of-the-art, *Public Policy and Administration*, 32(4), p. 263-281. <https://doi.org/10.1177/0952076716687355>
- SIMON, H. (1947). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York, MacMillan, 368 p.
- SIMONS, J. (2022). *Algorithms for the People: Democracy in the Age of AI*. Princeton, Princeton University Press, 303 pages.
- STOKER, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), p. 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- TÖRNBERG, P. (2022). How digital media drive affective polarization through partisan sorting. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(42), e2207159119. <https://doi.org/10.1073/pnas.2207159119>
- TUNNEY, C. (2023). Canada's public service is stuck in 'analog' and the world 'has moved on': Former clerk. CBC News. <https://www.cbc.ca/news/politics/janice-charette-public-service-1.6885586> (page consultée le 01-09-2023)
- VAN DIJCK, J. (2014). Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology, *Surveillance & Society*, 12(2), p. 197-208. <https://doi.org/10.24908/ss.v12i2.4776>
- WILSON, J. Q. (1991). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books, 433 pages.
- ZOURIDIS, S., VAN ECK, M., et BOVENS, M. (2020). Automated Discretion. Dans T. Evans et P. Hupe (dirs...), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham, Springer International Publishing, p. 313-320. https://doi.org/10.1007/978-3-030-19566-3_20
- Zuurmond, A. (2012). Understanding Infocracies: Trends in the Transformation of Organizations, dans M. T. Ig Snellen et W. van de Donk dans *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press, p. 164-181. <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-137-3-164>

Figures 1 et 2

Figure 1. Rôle de la connectivité et de la calculabilité dans l'espace des politiques publiques

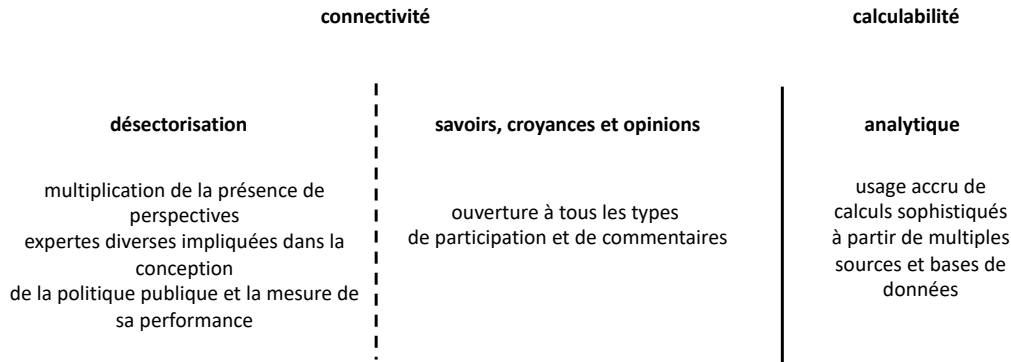


Figure 2. Manifestation de la connectivité et de la calculabilité sur certaines composantes du cycle de vie d'une politique publique et impacts sur la performance publique, sa conception et sa mesure

