

/ LE GRAND LIVRE DU MANAGEMENT PUBLIC /

SENS ET PERFORMANCE // MODERNISATION ET ÉVALUATION //
DÉFIS ET LOGIQUES D'ACTION

Annie Bartoli // Cécile Blatrix

5^e édition

DUNOD

/ LE GRAND LIVRE DU MANAGEMENT PUBLIC/

SENS ET PERFORMANCE, MODERNISATION ET ÉVALUATION,
DÉFIS ET LOGIQUES D'ACTION

Annie Bartoli // Cécile Blatrix

5^e édition

DUNOD

Consultez nos parutions sur www.dunod.com

© Dunod, 2022

Couverture : Studio Dunod
Suivi éditorial : Innocentia Agbe et Églantine Assez
Fabrication : Martine Pierron
Mise en pages : [Belle Page](#)

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

ISBN 978-2-10-084507-1

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Table des matières

Couverture

Page de titre

Page de copyright

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PARTIE 1 ENJEUX, SENS ET CONTOURS

INTRODUCTION

CHAPITRE 1 LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC
FRANÇAIS

Une tradition ancienne

L'accélération du développement à partir du XIXe siècle

Structurations et restructurations

Le statut général de la fonction publique

LE FONCTIONNEMENT BUREAUCRATIQUE

Un modèle d'abord jugé « idéal »

Les dysfonctionnements bureaucratiques

L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION
PUBLIQUE, UNE PRÉOCCUPATION DÉJÀ ANCIENNE

La RCB (Rationalisation des choix budgétaires)

La DPO (Direction par objectifs)

L'engouement pour l'entreprise

Les exemples anglo-saxons et le new public management

LE MANAGEMENT VIENT-IL DU PRIVÉ OU DU PUBLIC ?

Le malentendu de l'origine géographique

Le malentendu du sens

Le malentendu de l'ancienneté

Le malentendu du champ d'application initial

LES DISCIPLINES FONDATRICES

Le management du public américain

Les disciplines originelles en France

CHAPITRE 2 QUEL CHAMP D'APPLICATION POUR LE MANAGEMENT PUBLIC ?

UNE OU DES FONCTIONS PUBLIQUES ? IMPORTANCE ET DIVERSITÉ DE L'EMPLOI PUBLIC

La fonction publique d'État

La fonction publique territoriale

La fonction publique hospitalière

Les entreprises et organismes publics

Des évolutions récentes concernant la fonction publique

SECTEUR PUBLIC ET SERVICE PUBLIC

Pour une nouvelle conception de la frontière public/privé

Des notions proches mais à bien distinguer

CHAPITRE 3 DÉFIS ET LÉGITIMITÉ

LES NOUVEAUX DÉFIS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Les mouvances de l'environnement

Les transformations internes

LÉGITIMITÉ ET PROCESSUS DE LÉGITIMITATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Légitimité de l'existence du secteur public

Légitimité du fonctionnement du secteur public

La réactivation des questions de légitimité

CONCLUSION

PARTIE 2 QUELS PROCESSUS DE MANAGEMENT POUR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES ?

INTRODUCTION

CHAPITRE 4 PERFORMANCE ET QUALITÉ

DE QUELLE PERFORMANCE PARLE-T-ON ?

Résultats, moyens, et objectifs

L'efficacité

L'efficience

La pertinence budgétaire

Un besoin d'approche combinée

La qualité de l'activité publique

La valeur ajoutée dans l'organisation publique

L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE

La « modernisation » du secteur public

L'évaluation de la performance publique

CHAPITRE 5 FONCTIONS ET PROCESSUS DE MANAGEMENT

LES FONCTIONS DE LA GESTION PUBLIQUE

La gestion des ressources humaines

La gestion financière et comptable

Le marketing public

LES PROCESSUS DE MANAGEMENT

Enjeux et déclinaisons du management dans le secteur public

Quelles déclinaisons du management aujourd'hui ?

En quoi et jusqu'où les organisations publiques sont-elles concernées ?

Les pratiques managériales du secteur public

CHAPITRE 6 L'APPROCHE STRATÉGIQUE

LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

La démarche d'ensemble

La mission d'une unité publique

LE « PROJET » D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE

Les origines du projet d'entreprise

Les différentes conceptions du projet

L'apparition plus progressive du projet dans le secteur public

Le foisonnement des projets publics à la fin du xxe siècle

Une baisse relative de la vague des projets collectifs

LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES

La logique stratégique

Quelques cas de démarches stratégiques

CONCLUSION

PARTIE 3 SPÉCIFICITÉS DU MANAGEMENT PUBLIC FRANÇAIS

INTRODUCTION

CHAPITRE 7 UNE DOUBLE COMPLEXITÉ

L'ORGANISATION DES UNITÉS PUBLIQUES

Le concept d'organisation appliqué au milieu public

L'organisation multifacettes des unités publiques

LES PROCESSUS DE DÉCISION

L'inadaptation des modèles classiques

L'apport des modèles organisationnels

Quelles réalités dans les organisations publiques françaises ?

LES POLITIQUES DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE 8 LES PROCESSUS DE CHANGEMENT : QUESTIONS DE FAISABILITÉ ET/OU DE SENS ?

UNE SITUATION PARADOXALE ET AMBIGUË

LEVIERS ET INCITATIONS AU CHANGEMENT

Leviers et incitations

FREINS ET FACTEURS DE RÉSISTANCE

Quelques freins politico-stratégiques

Quelques freins structurels

Quelques freins culturels

Quelques freins comportementaux

LE PILOTAGE DU CHANGEMENT : LES ERREURS MÉTHODOLOGIQUES

Peu de bilans et d'évaluations

Diagnostics incomplets

Centrage excessif sur le contenu

Défaut de projection dans le temps et d'étude des conséquences

Non-implication des acteurs

Facteurs-clés de pilotage du changement

Mise en exergue des enjeux de cohérence

Contextualisation du changement

Articulation entre processus et contenu du changement

Conception d'une démarche plutôt que de la juxtaposition d'outils

Prise en compte du besoin d'appropriation

QUELS FACTEURS ET ACTEURS POUR LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DU CHANGEMENT ?

Les points d'attention

Les conditions de réussite du changement

Acteurs et spécificités socioprofessionnelles

L'encadrement face au changement public

CHAPITRE 9 LES NOUVEAUX AXES DE MODERNISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

UNE MODERNISATION PAS SI MODERNE...

De la « RCB » (Rationalisation des Choix Budgétaires) au « NPM » (New Public Management)

La « LOLF » : un levier transversal de modernisation managériale

La révision générale des politiques publiques (RGPP)

De la RGPP à la Modernisation de l'action publique (MAP)

QUELQUES AXES FORTS DES RÉFORMES ACTUELLES OU RÉCENTES

La proximité : démocratie locale et participation des usagers de l'administration

La territorialisation de l'action publique et le renforcement de la décentralisation

La transversalité et les réseaux d'acteurs publics

Responsabilisation et reddition des comptes

Le contrat, outil d'action publique

Démarches partenariales

LES TRANSITIONS MAJEURES À PILOTER

L'action publique face à l'urgence écologique

Quel pilotage des grands défis sanitaires ?

« E-administration » et ouverture des données publiques

CONCLUSION

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE

INDEX

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PARTIE 1 ENJEUX, SENS ET CONTOURS

INTRODUCTION

CHAPITRE 1 LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC

CHAPITRE 2 QUEL CHAMP D'APPLICATION POUR LE MANAGEMENT PUBLIC ?

CHAPITRE 3 DÉFIS ET LÉGITIMITÉ

PARTIE 2 QUELS PROCESSUS DE MANAGEMENT POUR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES ?

INTRODUCTION

CHAPITRE 4 PERFORMANCE ET QUALITÉ

CHAPITRE 5 FONCTIONS ET PROCESSUS DE MANAGEMENT

CHAPITRE 6 L'APPROCHE STRATÉGIQUE

PARTIE 3 SPÉCIFICITÉS DU MANAGEMENT PUBLIC FRANÇAIS

INTRODUCTION

CHAPITRE 7 UNE DOUBLE COMPLEXITÉ

CHAPITRE 8 LES PROCESSUS DE CHANGEMENT : QUESTIONS DE FAISABILITÉ ET/OU DE SENS ?

CHAPITRE 9 LES NOUVEAUX AXES DE MODERNISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE

INDEX

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Qui ne se sent pas concerné, directement ou indirectement, par le fonctionnement des organismes publics ? Nous sommes tous citoyens, usagers, habitants, contribuables, patients, abonnés, allocataires, voire consommateurs et clients des services publics. Parfois aussi, certains d'entre nous sommes, en outre, agents publics ou fonctionnaires. À l'un et/ou l'autre de ces titres, notre regard n'est jamais neutre, et rarement distancié ; chacun ou chacune a sous le coude une petite anecdote à raconter sur tel dysfonctionnement vécu, tel service apprécié, ou telle situation surprenante qu'il ou elle a expérimenté(e)... Les exemples sont multiples, les analyses nombreuses et variées. Quant aux journaux, magazines, ou sites en ligne, ils débordent de sondages sur la relation entre les citoyens et les services publics, ou d'entrefilets sur les projets contrariés ou prometteurs de telle ou telle administration. L'activité publique est donc partout, et nous l'approchons peu ou prou quotidiennement.

Bien entendu, on imagine implicitement que tout ceci doit être géré, ou devrait l'être, et que des entités aussi nombreuses et importantes nécessitent des processus internes complexes. Pourtant, l'expression « management public », longtemps décriée et désormais régulièrement utilisée tant par les praticiens que par les chercheurs, continue de rester ambiguë. Elle évoque des considérations diverses et hétérogènes, pour le meilleur et pour le pire, allant de la solution miraculeuse à la dégénérescence... Elle est entendue tantôt comme un synonyme de privatisation ou de « marchandisation » des administrations, et tantôt comme une source potentielle de revitalisation des politiques et de l'action publiques, avec parfois des connotations venues d'outre-Atlantique porteuses d'attraction autant que de rejet...

Objet de diabolisation sémantique, phénomène de mode ou démarche opportune ? Le management des organisations publiques représente aujourd'hui un concept à la fois incontournable et restant encore, en grande partie, méconnu.

Ce livre avait été écrit initialement, dans sa forme première, par une chercheuse en sciences de gestion, et enrichi depuis sa quatrième et précédente édition des apports d'une co-auteure en science politique, afin de croiser les regards de deux disciplines importantes dans le champ de l'action publique. Il est ainsi entièrement actualisé et complété près de 26 ans après sa première parution, et présente un état des conceptions, des pratiques et des nombreuses évolutions en matière de management dans le secteur public (administrations d'État, collectivités, établissements hospitaliers, entreprises et organismes publics ou non-marchands, etc.). Il montre, à partir de réflexions et d'illustrations, qu'il existe des spécificités dans le fonctionnement des organismes publics, particulièrement en France mais sans exclusive, ce qui interdit toute transposition directe de théories et méthodes conçues dans d'autres sphères. Son ambition est d'aider au développement d'un management propre au secteur public qui reposerait sur une conceptualisation rénovée et adaptée au contexte, afin de repenser utilement la conception et la mise en œuvre des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des unités de ce secteur.

La première partie définit les enjeux, le sens et les contours du management public. Elle est essentiellement conceptuelle, descriptive et réflexive. Elle présente un panorama des informations essentielles, ainsi que des discours et représentations sur le sujet, dans une perspective historique, institutionnelle et organisationnelle notamment. L'enjeu du management public est mis en évidence, notamment par le rappel de données chiffrées, réglementaires et factuelles. Après une étude des dynamiques à l'œuvre depuis les fondements bureaucratiques des systèmes administratifs, la désormais traditionnelle question de la légitimité du management dans le secteur public est posée, pour être ensuite dépassée. Les multiples réformes initiées et plus ou moins mises en œuvre dans le contexte public français sont pour la plupart repérées et analysées,

tout en mettant en exergue leurs impacts, positifs, mitigés, ou contre-performants selon les cas. Après avoir levé un certain nombre d'ambiguïtés sur le sens des mots et leurs paradigmes sous-jacents en fonction des rationalités en présence, une redéfinition de l'expression « management public » est également proposée.

La deuxième partie, intitulée « Quels processus de management pour les organisations publiques ? » est plutôt opérationnelle, factuelle, et parsemée d'exemples réels. Après une étude du concept de performance appliqué au secteur public (à travers des notions-clés telles que : évaluation, pilotage, efficience, efficacité, ou qualité), les différentes facettes de la gestion et du management sont analysées dans une double perspective : la logique des « fonctions » d'une part (finance, marketing, gestion des ressources humaines, fonction production), et la logique des « processus » d'autre part (finalisation, organisation, animation, contrôle). L'approche stratégique, transversale par rapport aux deux précédentes, y est développée également, notamment à travers le thème du « projet » (de service, d'établissement, d'administration, etc.) et des différentes formes de mise en relation des parties prenantes. Au-delà de la conception stratégique ou politique, c'est aussi et surtout le défi de la mise en œuvre et de l'effectivité des projets de transformation de la sphère publique qui est traité, en parallèle de l'étude du piège des discours ou orientations seulement intentionnelles.

La troisième partie analyse les spécificités du management public français et constitue une étape supplémentaire de distanciation par rapport aux éléments précédents. À ce stade du raisonnement, les particularités du fonctionnement des organismes publics en France peuvent alors être identifiées en se situant au-delà des stéréotypes ou des approches réductrices qui évoquent seulement l'existence des statuts ou l'enjeu de l'intérêt général. Ainsi, certains traits caractéristiques découlant des contextes juridiques, historiques, sociopolitiques et culturels du milieu public, sont étudiés. Il s'agit en particulier de la complexité des processus de décision et d'organisation, des rôles particuliers de l'encadrement à distinguer selon les niveaux, ainsi que des facteurs de motivation et de

satisfaction des agents et décideurs publics, tout autant que des autres parties prenantes. Il est question également de la dialectique du changement, lequel oscille en permanence entre des facteurs de résistance et des leviers propres au secteur public. L'ouvrage s'efforce alors de déboucher sur l'identification de conditions de réussite pour la modernisation managériale des organisations publiques, de façon à éviter tout à la fois les pièges de la transposition hâtive et ceux du rejet paralysant.

Ces développements sont enfin prolongés autour de certaines questions et préoccupations récentes du management public : le développement des technologies de l'information et de la communication, la refonte des processus comptables et budgétaires, les dispositifs de gouvernance, les démarches de démocratie locale et participative, la redistribution des pouvoirs et des compétences à travers les nouvelles phases de décentralisation ou de transversalité des services publics, les formes rénovées des démarches qualité et de la relation à l'usager, l'évolution de la gestion des ressources humaines et la révision des politiques publiques... Cette nouvelle édition présente en outre une analyse plus approfondie des grandes "transitions" actuelles ou à venir pour la société, et pour lesquelles les systèmes publics ont un rôle crucial à jouer. Sont ainsi mis en lumière les enjeux et actions liés aux questions écologiques et énergétiques, aux approches sanitaires globales, et à la transformation numérique, incluant les défis de l'intelligence artificielle.

L'ouvrage est conçu de sorte que chaque chapitre constitue à la fois une pierre à l'édifice de compréhension globale du management public, et un tout à lui seul "autoportant". Pour ce faire, certains thèmes sont repris dans plusieurs chapitres, de façon à éclairer le propos qui y est chaque fois développé. Les chapitres sont donc conçus de manière à pouvoir être lus indépendamment. Un index général par mot-clés permet au lecteur de retrouver les sujets susceptibles de l'intéresser davantage. En complément du fil conducteur rédigé et ordonnancé dans le sens indiqué ci-avant, le livre est par ailleurs parsemé de vignettes focalisantes sur des points importants, des illustrations choisies, et des extraits de textes

juridiques ou analytiques, chaque fois présentés sous format encadré.

Comme on le verra, l'un des enjeux majeurs du management des organisations publiques aujourd'hui repose sur la mise en cohérence et sur la contextualisation des finalités et des démarches engagées, ce qui suppose un effort permanent de distanciation et de lucidité sur le sens de l'action. Nous espérons que cet ouvrage permettra d'apporter une compréhension plus globale, nuancée et responsable des enjeux de l'action publique aujourd'hui, et contribuera à la préparation des défis à venir, tant en termes de recherche que d'opérationnalisation concernant le management public.

ENJEUX, SENS
ET CONTOURS

1

PARTIE

SOMMAIRE

[INTRODUCTION](#)

[CHAPITRE 1 LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC](#)

[CHAPITRE 2 QUEL CHAMP D'APPLICATION
POUR LE MANAGEMENT PUBLIC ?](#)

[CHAPITRE 3 DÉFIS ET LÉGITIMITÉ](#)

INTRODUCTION

Le champ du management public pose d'entrée de jeu un problème délicat : celui de l'identification de ses contours et de son contenu.

Dès qu'on l'aborde en effet, les questions apparemment les plus simples se doivent d'être posées :

- *Qui* est concerné ? Quelles organisations, quels acteurs, quels réseaux sont susceptibles de pratiquer des démarches de management public ?
- *Que* comprend ce champ ? Quels thèmes traite-t-il ? Quelles disciplines le composent ?
- *Où* est-il apparu et où se développe-t-il ? De quels pays sont ses origines ? Est-il transposable d'un lieu à un autre ?
- *Quand* a-t-il vu le jour ? Est-ce un phénomène récent ou une problématique ancienne ?
- *Pourquoi* faut-il s'en préoccuper ? Quels sont ses enjeux, ses impacts, les raisons de son développement ?
- *Combien* d'entités et de personnels ce champ recouvre-t-il ? Et combien coûte-t-il ?
- *Comment* se conduisent les démarches de management public ? Quelles actions et modalités permettent et concrétisent sa mise en œuvre ?

Les chercheurs en management public et les praticiens du domaine savent bien, en effet, que le sujet n'est pas si simple et que de nombreuses réponses différentes, voire contradictoires, peuvent être apportées à ces questions. Les polémiques à leur propos ne sont d'ailleurs pas rares, et traduisent bien souvent les paradigmes sous-jacents, voire les options idéologiques de leurs auteurs.

Si ce phénomène n'est pas exclusivement français, il n'en revêt pas moins un caractère particulièrement aigu pour le secteur public hexagonal. En effet, les connotations historiques et culturelles sont fortes dès qu'il est question de l'action publique et du rôle de l'État français ; quant à leur évolution, on peut constater que les volontés de réformes ou de changement dans ce domaine se révèlent être au moins aussi nombreuses que les tendances à l'immobilisme ou aux résistances et luttes institutionnelles qu'elles engendrent...

Pourtant, l'enjeu du management public paraît fondamental aujourd'hui, dans la mesure où la plupart des organisations concernées sont interpellées par des défis nouveaux ou renforcés liés à l'ouverture internationale, au caractère systémique des enjeux, aux exigences sociales, aux besoins multiformes des usagers, aux restrictions de moyens, aux crises géopolitiques, etc. Dès lors, il est indispensable d'approfondir le sujet et de trouver de nouveaux leviers d'analyse et d'action.

Cette première partie cherche donc avant tout à lever les ambiguïtés qui planent en permanence sur le thème du management public, de façon à permettre l'identification ultérieure des conditions de réussite et des écueils à éviter pour la recherche ou pour la pratique dans ce champ.

Pour ce faire, le chapitre 1 remonte aux *origines* du management public ; le chapitre 2 s'efforce d'étudier *les frontières et l'ampleur* du secteur public ; enfin, le chapitre 3 met en exergue les *défis actuels* et la question de la légitimité de la sphère publique.

Sur cette base, les délimitations du domaine étant précisées, c'est le concept même de management public, ainsi que son contenu, ses objectifs et ses déclinaisons, qui pourront être explicités ou redéfinis.

1

Les origines du management public

L'expression « management public » interroge. Elle peut donner lieu à toutes sortes de questionnements, d'incompréhensions, voire de contestations. Pourtant, elle n'est ni récente ni réservée à quelques initiés. Elle est cependant source de nombreuses ambiguïtés qui méritent d'être levées.

Pour cela, il convient de revenir sur les origines du développement du secteur public en France, et sur les analyses subséquentes du fonctionnement bureaucratique.

Cette mise en perspective historique permet de dépasser les erreurs fréquemment commises à propos des origines du management, souvent perçu à tort comme consubstantiellement lié au secteur privé. Enfin, seront présentées et analysées les disciplines fondatrices du management public.

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC FRANÇAIS

Le développement du secteur public français est marqué par une forte tradition et des valeurs anciennes.

UNE TRADITION ANCIENNE

L'habitude d'une forte distinction entre le monde de la « chose publique » et celui des échanges marchands privés, date de plusieurs siècles. Sans aller jusqu'à remonter aux mines dans l'Antiquité romaine, qui marquent selon certains¹ les premiers signes d'existence d'unités économiques mises en œuvre par la puissance publique, on peut citer par exemple les manufactures royales sous l'Ancien Régime.

L'administration laïque et républicaine aurait en particulier été bâtie sur « la place laissée vide par la théocratie² », et l'arsenal juridique mis en place serait issu du combat mené au début du XIV^e siècle par la monarchie montante contre le souverain pontife d'une part, et contre les particularismes féodaux d'autre part. Le développement de l'État va ainsi se faire au détriment des pouvoirs locaux autonomes, afin de favoriser l'unification de la France.

L'image de l'administration française est donc originellement associée au bien-fondé de la régulation et de l'équilibre collectifs. Plus généralement, le rôle de l'État va se trouver défini comme une figure centrale de pouvoir, selon des conceptions diverses et parfois contradictoires : de l'approche démocratique de Locke³ à celle parfois qualifiée de despotique de Hobbes⁴, venant après les approches contrastées de Machiavel⁵.

Au fil du temps, cette représentation d'un pouvoir central fort a pu évoluer, notamment lorsque des pays voisins ont vu se développer des idéologies différentes. Ainsi au XVIII^e siècle, certains économistes libéraux (notamment britanniques) contribuent à faire perdre à l'État un peu de son aura, en le qualifiant de « mal nécessaire ». Échappant aux régulations naturelles du marché, l'administration est en effet suspectée d'abus de pouvoir. Adam Smith⁶ en particulier, souvent considéré comme le « père » du libéralisme économique, estime que ses missions doivent être avant tout celles « qu'un particulier ou un petit groupe de particuliers

n'aurait pas intérêt à faire ou à soutenir, ou dont le profit ne couvrirait pas pour eux la dépense ».

Signalons cependant que cet économiste attribue plus largement trois « devoirs » au souverain : la défense, la justice, et « les travaux publics et les institutions publiques » (dont ceux qui facilitent le commerce, mais aussi d'autres tels que l'éducation).

Quoi qu'il en soit, la France semble avoir été moins atteinte par le courant du libéralisme économique, compte tenu de ses spécificités historiques et de son fonctionnement. Il convient toutefois de signaler que jusqu'à la Révolution et même au-delà, il existait fort peu de règles générales concernant le personnel administratif français. L'Empire ne donna de statuts qu'à certains grands corps de l'État (comme le statut du corps des Affaires étrangères élaboré par Talleyrand) et la monarchie conféra par une loi, en 1834, un statut assorti de garanties aux officiers « de terre et de mer ». Il s'agissait alors de protéger spécialement l'encadrement de l'armée contre le risque de l'arbitraire politique, et d'assurer à l'État qu'il pouvait disposer durablement d'agents spécialisés dans un métier spécifique, qu'il fallait former avec rigueur et intensité.

En outre, après la Révolution française se développe la notion d'intérêt général au nom des principes de liberté et d'égalité. L'État porte ainsi en lui-même des valeurs jugées fondamentales et trouve sa légitimité dans l'intervention permettant de corriger les abus individuels pour le bien-être collectif.

L'ACCÉLÉRATION DU DÉVELOPPEMENT À PARTIR DU XIX^e SIÈCLE

Sous Napoléon plus spécifiquement, l'État centralisateur se structure et se décline en ministères afin d'assurer une concentration des savoirs nécessaires à la réalisation des différentes missions d'intérêt général. Les « corps » se constituent par la création des Écoles (telles que Ponts & Chaussées ou Polytechnique) conçues pour dispenser les savoirs en question. Aux échelons inférieurs de l'administration, les règles et procédures mises en place sont supposées créer le lien entre ceux qui savent (les « grands corps »)

et ceux qui exécutent, tout en préservant l'égalité de réalisation des prestations sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la création des écoles d'État relève d'un double objectif : mettre à disposition de la nation des compétences rares et spécifiques d'une part, et éviter d'exposer ces agents qualifiés aux pressions du pouvoir politique d'autre part⁷.

À partir du début du XIX^e siècle, l'administration française connaît une extension de son domaine d'intervention. À cette époque, les principaux ministères civils sont l'Instruction civique, les Finances, la Justice, l'Armée.

L'État cherche alors également à satisfaire des besoins collectifs nés du progrès technique devant l'insuffisance de l'initiative privée ; celle-ci, en effet, mue par la recherche du profit, ne s'attarde que sur les opérations directement rentables. Ainsi, sans l'intervention de l'État, on peut supposer que les compagnies de chemin de fer du XIX^e siècle n'auraient jamais construit la plus grande partie des lignes secondaires⁸. Dans ce domaine, l'État intervient de façon modérée dans un premier temps (vers 1845) pour rattraper le retard français en matière de voies ferrées (par rapport à l'Angleterre notamment) : il prend en charge les infrastructures et la fixation des tarifs, tout en laissant les équipements et l'exploitation à l'initiative privée (régie par le modèle de la concession). Dans un deuxième temps (vers la fin du XIX^e siècle) la faillite de la Compagnie de l'Ouest l'amène à racheter la compagnie, cette fois clairement au nom du « service public⁹ ». C'est également au cours du XIX^e siècle que le montage juridique se précise, de nombreux corps administratifs recevant un statut par voie réglementaire. Cependant, en dehors de quelques dispositions particulières, aucune règle générale ne s'est imposée à l'ensemble des agents publics avant le XX^e siècle.

STRUCTURATIONS ET RESTRUCTURATIONS

Il est vrai que le XX^e siècle a connu une accélération encore plus forte du développement du secteur public, tant sur le plan quantitatif à travers l'augmentation des effectifs des fonctionnaires (représentant plus de 5,2 millions de personnes¹⁰) que sur le plan

qualitatif avec l'apparition de nouvelles missions prises en charge par l'État (le domaine social, l'urbanisme, l'énergie, l'accès aux techniques nouvelles, etc.). De nombreux auteurs¹¹ soulignent à ce propos le rôle qu'ont joué les guerres mondiales (en particulier la seconde) et les périodes de reconstruction qui ont suivi : en ces temps difficiles en effet, la présence de l'État dans la vie économique et sociale française est devenue plus marquée, créant ainsi des habitudes et des références que les structures et les hommes ont ensuite pérennisées. Ce n'est finalement que sous le régime de Vichy qu'apparut le premier statut général des fonctionnaires d'État, après que plusieurs projets eurent été élaborés et avortés sous la III^e République : curieusement en effet, ces projets se sont heurtés aux résistances de groupements de fonctionnaires qui préféraient se voir soumis aux règles de droit privé.

La loi du 14 septembre 1941 est donc celle qui pour la première fois devait codifier les principes dégagés par le conseil d'État, en reconnaissant aux fonctionnaires certaines garanties, tout en limitant leurs droits collectifs compte tenu des principes du régime politique de l'époque. Pour ces raisons notamment, ce statut a été annulé à la Libération. En 1945, divers textes créèrent l'École nationale d'administration, la direction de la Fonction publique et le corps des administrateurs civils. Le 19 octobre 1946 est votée la loi définissant un deuxième statut général des fonctionnaires de l'État, reprenant et élargissant le texte précédent, tout en développant des droits collectifs bien plus importants. Ce statut va devoir encore être complété et modifié en 1959, date constituant une référence toujours actuelle pour les textes d'aujourd'hui. Ils seront pourtant largement adaptés entre 1983 et 1986¹², notamment après la loi de décentralisation de 1982.

LE STATUT GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Contrairement au secteur « privé » où la situation du salarié dépend d'un contrat, les agents des administrations de l'État, des collectivités territoriales et du secteur sanitaire et social public ne

sont pas régis par le Code du travail et les conventions collectives. Le fonctionnaire est dit dans une situation statutaire, c'est-à-dire que ses conditions de recrutement, de travail et de rémunération sont définies dans le cadre d'un « statut général ».

Dans ce cadre, sous ce statut général qui détermine les principes communs du travail dans le service public, chaque « métier » de la fonction publique fait l'objet d'un « statut particulier » qui détermine sa place dans la hiérarchie, les fonctions auxquelles il correspond, ainsi que les modalités de recrutement et de carrière. Les agents soumis au même statut sont dits former un « corps¹³ » (ou, parfois, un « cadre d'emploi »). Le statut général des fonctionnaires se compose de quatre lois formant chacune l'un des titres de ce statut :

- TITRE I : la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Elle définit des principes communs ;
- TITRE II : la loi du 11 janvier 1984 (fonction publique de l'État) ;
- TITRE III : la loi du 26 janvier 1984 (fonction publique territoriale) ;
- TITRE IV : la loi du 9 janvier 1986 (fonction publique hospitalière).

Dans un tel contexte, chargé de représentations et d'évolutions idéologiques, on conçoit aisément la forte portée historique et symbolique de la sphère publique française, dont les fondements sont indissociables de valeurs anciennes et largement intériorisées : l'héritage public français est ainsi tellement fort qu'il confère une spécificité difficilement comparable au milieu public de tout autre pays.

LE FONCTIONNEMENT BUREAUCRATIQUE

Pendant longtemps (jusqu'aux années 1980), et malgré de nombreuses tentatives au cours du xx^e siècle pour en limiter les

effets, l'administration publique française a été caractérisée par une forte centralisation, avec l'héritage culturel et politique de la doctrine traditionnelle du « jacobinisme » professée sous la Révolution. Cette centralisation a accentué encore le poids d'une organisation tout à la fois énorme, puissante, et concentrée.

Plus encore que dans d'autres pays, le secteur public français est avant tout « bureaucratique ». Mais ce terme, entré dans le langage courant et souvent utilisé pour dénoncer le fonctionnement administratif renvoie, d'abord à des analyses du processus historique de rationalisation croissante dans l'organisation des sociétés occidentales. Comme on va le voir, on doit à Max Weber d'avoir montré, dans son étude du développement du capitalisme occidental, « l'incontestable puissance de l'organisation bureaucratique pour le bon développement du capitalisme¹⁴ ».

UN MODÈLE D'ABORD JUGÉ « IDÉAL »

Une ambition de rationalité

S'il a pris de nos jours une connotation péjorative, ce terme de « bureaucratie », tel qu'il était utilisé au début du xx^e siècle, avait plutôt des allures valorisantes. Historiquement d'ailleurs, selon Hegel¹⁵, la bureaucratie est un concept très positif, empreint d'un certain niveau de spiritualité : les hauts fonctionnaires d'État sont considérés comme dévoués, porteurs d'une éthique collective au service du bien public. Hegel voyait dans l'État bureaucratique un certain accomplissement de la raison, alors que la société civile lui paraissait dominée par l'irrationalité et la collision permanente des intérêts des corporations. La bureaucratie définissait donc initialement le modèle de la « bonne structure » vers lequel les organisations importantes pouvaient tendre pour obtenir une action rationnelle et efficace.

Bien entendu, les organisations en tant que telles existent depuis fort longtemps, mais le développement de structures formelles sophistiquées est un phénomène relativement récent (environ un

siècle...), apparu de façon dominante dans les administrations publiques ou liées à l'État, mais identifiables également dans les entreprises capitalistes : « La bureaucratie transcende les frontières du public et du privé [...] ; elle pénètre progressivement les sphères les plus différentes, lorsque sont réunies les conditions d'administration et de production de masse caractéristiques de la modernité¹⁶ ».

Ainsi, le sociologue et historien allemand Max Weber¹⁷ s'intéresse à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle au développement des organisations dans les sociétés occidentales et analyse en particulier l'administration publique prussienne. Sa grande érudition historique l'amène à étudier finement de très nombreuses organisations administratives issues de temps et de lieux divers ; il en tire un parallèle entre les modes d'administration et les modes de « domination » (ou de pouvoir) et dégage sur cette base le modèle bureaucratique, qui lui semble illustrer les traits distinctifs du rationalisme occidental « moderne ». Ceux-ci reposent notamment sur les éléments suivants :

- une division du travail fixée et officialisée ;
- une hiérarchie clairement définie ;
- un système de règles stables et explicites ;
- une séparation des droits et moyens personnels et des droits et moyens officiels ;
- une sélection et une carrière du personnel sur le critère des qualifications techniques.

Ces caractéristiques lui semblent correspondre à un modèle « idéal », qu'il nomme bureaucratie, et qui repose selon lui sur un pouvoir « légal-rationnel », par opposition aux deux autres types qu'il évoque : le pouvoir « traditionnel » et le pouvoir « charismatique ». Weber met ainsi en avant les bienfaits d'une organisation essentiellement monocratique (basée sur une unité de commandement), reposant sur le principe de la règle et de la hiérarchie, et présentant des avantages en termes de précision, de rapidité d'exécution et de stabilité.

L'analyse de Weber et celle des théoriciens des organisations du début du XX^e siècle (Fayol, Taylor) ont ainsi donné lieu à la définition de modèles structurels pour les organisations complexes, largement

utilisés dans tous les secteurs, privés ou publics. L'armée française, en particulier, est depuis longtemps connue pour son mode de fonctionnement structuré, selon une logique proche des principes de base de la bureaucratie « weberienne¹⁸ ». On peut également considérer que les organisations « tayloriennes » de firmes importantes comme Ford, General Electric et bien d'autres, au début du XX^e siècle, relèvent d'une certaine logique bureaucratique, avec cependant un fondement juridique nettement moindre.

Des prémices managériales

En ayant ainsi défini les modes de fonctionnement, d'organisation, de commandement et de contrôle des bureaucraties administratives, Max Weber peut être considéré comme *l'un des premiers théoriciens du management public*, même si l'expression n'était pas utilisée à l'époque. En effet, comme le signale fort justement J.-P. Nioche, « c'est Max Weber qui introduit en quelque sorte le ver organisationnel dans le fruit institutionnel¹⁹ ». En d'autres termes, les entités publiques, jusque-là considérées comme des instruments d'exécution de l'autorité légitime de l'État, seront davantage perçues ensuite comme des unités organisationnelles. D'ailleurs, Weber affirme que le modèle idéal de la bureaucratie est valable tant pour l'administration publique que pour les entreprises de toute nature. Par son approche, cet auteur est déjà implicitement « managérial », même si l'on attribue généralement à Fayol²⁰ l'origine de la définition des processus de management à travers sa présentation de la fonction de direction. Mais le même type d'analyse, pratiqué dans un contexte public et avec des objectifs différents (car moins opérationnels au départ), avait également été entrepris par Max Weber.

Certes, l'analyse de Weber n'est pas centrée sur les dimensions organisationnelles qui seront étudiées par la suite par la sociologie des organisations. Son analyse des fondements de l'autorité articule de façon indissociable l'angle intra-organisationnel et fonctionnel, et l'angle macrosocial et historique, ce qui lui permet de montrer comment le modèle bureaucratique marque une rupture avec un

monde marqué par des structures patriarcales et une administration patrimoniale. Comme le précise Duran (2021), « La portée proprement révolutionnaire de la bureaucratie est en cela liée aux innovations qu'elle permet dans la gestion des rapports sociaux. Elle doit apporter une solution au problème de la coopération et de l'intégration d'ensemble d'acteurs qui ne sont plus liés par des attributs sociaux. La bureaucratie est bien pour Weber une solution à un monde caractérisé par la pluralité des systèmes de valeurs et des positions sociales²¹ ».

En réalité, on pourrait également considérer que la conception « weberienne » de la bureaucratie est « managériale » sur divers aspects, dans la mesure où elle est intimement liée à l'analyse des processus de domination et, partant, de décision. D'ailleurs, Max Weber établit une claire distinction entre la responsabilité de décision des dirigeants politiques et le devoir d'obéissance des bureaucrates fonctionnaires, quelles que soient leurs convictions. À ce propos, il critique vivement les situations, historiques ou contemporaines, dans lesquelles des membres de la bureaucratie occupent des fonctions dirigeantes d'État, estimant qu'il s'agit d'un risque fort de dérive et de contre-performance de la bureaucratie.

À l'origine donc, la bureaucratie est un concept à connotation positive. Les représentations ont cependant bien changé à partir de la moitié du XX^e siècle...

LES DYSFONCTIONNEMENTS BUREAUCRATIQUES

La dénonciation des effets pervers

À partir des années 1940 apparaissent les premières remises en cause formelles du caractère idéal du modèle bureaucratique, notamment par la mise en évidence des nombreux dysfonctionnements qu'il engendre. À cette époque, ce sont des travaux américains qui dominent (Merton²², Gouldner²³, March et

Simon²⁴), suivis de près par les analyses du sociologue français Michel Crozier²⁵.

La réception de la théorie wébérienne de la bureaucratie va donner lieu à la diffusion d'une lecture partielle de Max Weber, confondant quelque peu sa réflexion sur le modèle idéal et la description du fonctionnement réel de l'organisation « au point d'assimiler l'idéal type de la bureaucratie à une proposition normative²⁶ ».

L'analyse de Merton, en particulier, repose sur la mise en évidence des effets négatifs de la discipline et des comportements standardisés qui entraînent, selon l'auteur, un « déplacement des buts » : en effet, les règlements ne sont plus considérés par les agents comme un moyen de fonctionnement, mais comme une fin en soi, et provoquent une rigidité croissante et le mécontentement du public.

Gouldner, quant à lui, développe l'idée d'un « cercle vicieux bureaucratique » : les règles bureaucratiques censées réduire les tensions créées par la subordination et le contrôle, provoquent en réalité des effets secondaires et des dysfonctionnements, qui finissent par accroître les tensions et la démotivation.

Simon enfin, se penche sur l'inefficacité des décisions prises au sein des structures bureaucratiques²⁷. En particulier, l'auteur analyse des situations où l'application inefficace de règles trop générales peut conduire à spécifier des règles plus précises, plus nombreuses et plus contraignantes, qui vont d'une part créer une complexité accrue pour le décideur public, et d'autre part se heurter à des exceptions et à des contradictions. Ce phénomène risque alors de déboucher sur des blocages ou des comportements visant à détourner les règles...

L'incontournable dimension humaine de l'organisation

Ces différents travaux ont été repris et intégrés par le sociologue Michel Crozier dans ses observations au sein d'administrations françaises. Il montre en particulier que, même dans les organisations

les plus bureaucratiques, dans lesquelles les contraintes en matière de décision sont très fortes, l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation et développe une stratégie visant essentiellement à défendre ou à améliorer sa position dans le système. Dès lors, le fonctionnement d'une organisation, perçu comme trop contraignant par ses acteurs, va être détourné de sa conformité théorique et évoluer, en fonction notamment des stratégies individuelles face à la règle.

Avec les travaux de Michel Crozier, l'image d'une « société bloquée », du fait de l'immobilisme et des dysfonctionnements de son administration, commence à se développer. Pourtant, un demi-siècle plus tôt, Henri Fayol avait déjà tenté de dénoncer des inefficacités engendrées par le fonctionnement des administrations françaises, notamment lorsque, chargé d'étudier les services des PTT, il énonçait : « Il faut industrialiser l'État²⁸ ». La seule réserve qu'il émettait alors à propos d'une éventuelle privatisation est qu'il n'y avait, selon lui, pas beaucoup de formules possibles « pour gérer des personnels en telle quantité et ayant des fonctions similaires ». Il est vrai qu'à l'époque, des entreprises privées de la taille des PTT sont rares, du moins en France. D'ailleurs, ce que Fayol propose n'est pas un passage complet de l'activité des PTT sous logique privée, mais une séparation entre d'une part le contrôle (qui devait rester public) et d'autre part l'exploitation (à confier à une industrie privée).

Henri Fayol était en effet un ingénieur devenu dirigeant d'entreprise à la fin du XIX^e siècle en France²⁹. Sa pratique distanciée et les analyses qu'il en a tirées l'ont amené à publier un ouvrage précurseur dès 1916, intitulé *Administration industrielle et générale*, qui est souvent considéré aujourd'hui comme une base fondatrice du management. Il y décrit en effet le rôle des dirigeants, qu'il nomme alors « fonction administrative » à partir de ses grandes missions : Prévoir, Organiser, Coordonner, Commander et Contrôler³⁰. Présentant de façon prescriptive les missions d'encadrement au sein des organisations, ses travaux pionniers ont mis en évidence les compétences nécessaires à la direction des organisations. Ses réflexions l'ont ensuite conduit à émettre le même type de recommandations pour certaines administrations publiques.

Toutefois, les thèses de Fayol (qui furent assez bien reprises aux États-Unis) n'eurent pas beaucoup d'échos dans la France administrative du début du xx^e siècle où elles risquaient de faire figure de sacrilège³¹. Dans les années 1960 et 1970, en revanche, les analyses de Michel Crozier présentent des différences majeures : d'une part, elles étudient les dysfonctionnements bureaucratiques sans aller jusqu'à dénoncer le bien-fondé du système public ; d'autre part, elles surviennent dans un contexte sociopolitique nouveau, fait du développement accru du phénomène concurrentiel, et de la montée d'un courant d'économie plus libérale, porté notamment par Valéry Giscard d'Estaing³². En outre, elles mettent en exergue la dimension humaine du fonctionnement organisationnel. Enfin, elles se situent également à une époque où apparaissent de nombreuses réformes dans les outils et dispositifs de la gestion publique.

L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE, UNE PRÉOCCUPATION DÉJÀ ANCIENNE

Il serait faux de croire que les logiques gestionnaires (au sens des *techniques de gestion*) et managériale (au sens des *processus de management*) sont récentes au sein des organismes publics français. Schématiquement, on peut situer le développement de ces approches au minimum au cours des décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, avec un accent plus marqué depuis les années 1970.

LA RCB (RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES)

Un vaste ensemble de méthodes gestionnaires d'aide à la décision pour les responsables publics a été mis en œuvre à partir des années 1960. On peut citer en particulier les méthodes « coûts-avantages », la comptabilité analytique, et bien sûr la fameuse RCB.

Inspirée du PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) utilisé dans l'armée américaine, la *rationalisation des choix budgétaires* (RCB), introduite en France à la fin des années 1960, avait pour objectif d'améliorer la transparence et l'articulation entre les décisions politiques et leur mise en œuvre³³. La RCB, dont l'expérience a duré une quinzaine d'années, reposait sur un système de planification d'objectifs et de moyens, avec contrôle des réalisations budgétaires³⁴. Il s'agissait tout à la fois de restituer au politique la maîtrise de la définition des fins et de l'allocation des ressources, et de remplacer le processus dysfonctionnel de décision centralisé, par un système plus décentralisé incitant les responsables centraux à fixer des objectifs précis et quantifiés. Dans ce cadre, la RCB devait être accompagnée de méthodes de contrôle de gestion et d'une démarche formalisée de direction par objectifs (DPO)³⁵.

Malgré un bilan global jugé la plupart du temps décevant, il faut voir en la RCB une première tentative institutionnalisée d'introduire à grande échelle et durablement des méthodes à logique stratégique et partiellement managériale...

Il semblerait cependant que l'approche adoptée ait été essentiellement technique et peu contingente, c'est-à-dire insuffisamment adaptée à la réalité des processus de décision publics³⁶.

LA DPO (DIRECTION PAR OBJECTIFS)

En parallèle de la RCB, la *direction par objectifs* (DPO) a été lancée au sein des administrations dans les années 1960 et 1970. Cette méthode encourage les cadres à participer à l'établissement des objectifs pour eux-mêmes et leurs unités, et à organiser le travail en fonction de ces objectifs. Or, comme l'ont souligné R. Le Duff et J.-C. Papillon³⁷, l'exigence de définition précise des objectifs est très

ennuyeuse pour le secteur public, puisque « la définition des objectifs est généralement floue, ne serait-ce que pour obtenir un consensus suffisant entre les administrés ».

En outre, dans le système bureaucratique approché selon Weber, l'acteur n'est pas engagé par l'objectif indiqué par le supérieur hiérarchique, et n'est pas stimulé en fonction de son implication de l'atteinte de cet objectif. Enfin, la formulation des objectifs et des programmes de l'administration ne fait pas intervenir que ses dirigeants, puisqu'elle peut dépendre des politiques et/ou des usagers, ou des groupes d'intérêt externes.

Pour ces raisons de fond, complétées par des problèmes de forme liés à des défauts de pilotage du changement dans la durée, la DPO ne semble pas avoir été plus réussie que la RCB (à laquelle, rappelons-le, elle était liée) dans le secteur public.

L'ENGOUEMENT POUR L'ENTREPRISE

Les années 1980 ont été celles d'un engouement nouveau au sein du secteur public, et d'une lutte verbale et instrumentale acharnée, entre d'un côté les promoteurs, et de l'autre les détracteurs de « l'administration – entreprise ».

Mutations externes et remises en cause internes

En cette période de profondes mutations (notamment du fait de la décentralisation et de la refonte des statuts) et de défis nouveaux (tels que la crise de légitimité, l'Europe, ou les resserrements des budgets), le modèle de l'entreprise apparaît en effet comme pouvant permettre de combattre les dysfonctionnements bureaucratiques, et de donner un souffle nouveau au secteur public. En même temps qu'émerge l'expression de management public (initialement utilisée, dans les années 1970, pour évoquer la gestion des politiques publiques), des programmes de formation au management sont mis au point pour les fonctionnaires, souvent dans une optique instrumentale (transferts d'outils et techniques en provenance du privé) et de « mimétisme ». Paradoxalement, c'est au moment où

l'entreprise, en crise, commence à se détourner de ses méthodes des « Trente Glorieuses » (les matrices d'analyse stratégique, les tableaux de bord purement quantitatifs, la planification, etc.) que l'Administration s'en saisit, à la recherche de recettes et de nouveautés.

Outre les administrations d'État, les deux autres fonctions publiques semblent avoir été également saisies par ce mouvement, comme en témoignent d'une part le slogan d'« hôpital-entreprise » qui règne un temps dans le milieu hospitalier, et d'autre part l'idée de « gérer les mairies comme des entreprises » qui se développe dans les collectivités locales.

Même si le phénomène de mode est incontestablement présent dans ces évolutions, de nombreux intérêts et apports peuvent être également décelés : la vague de l'entreprise aura en particulier créé un « remue-ménage » apparemment sans précédent dans le milieu public français.

En effet, les excès ou erreurs méthodologiques d'une part, et les profondes remises en cause sous-jacentes aux nouvelles techniques introduites d'autre part, ont créé d'inévitables et parfois violentes réactions de rejet chez les fonctionnaires publics. Des mots d'ordre de grève (par exemple du syndicat des Travaux publics de l'État au sein du ministère de l'Équipement à la fin des années 1980) et des blocages suspicieux de la part de hauts fonctionnaires heurtés par le caractère purement commercial des messages de certains consultants, ont (parfois utilement) freiné et contrecarré l'envahissement entrepris.

Des évolutions différenciées

En fait, à la différence du mouvement de la RCB, qui reposait sur une volonté de transformation globale de l'administration, les changements des années quatre-vingt ont plutôt été une juxtaposition d'initiatives et d'opérations différentes, selon les ministères, les établissements ou les collectivités. Le phénomène de propagation et de mimétisme aidant, le mouvement a finalement été très large, bien que non coordonné au départ. Plus tard, il sera

réintégré dans la dynamique de « renouveau » du service public, explicitée par la circulaire Rocard³⁸.

La vague de propagation des méthodes de gestion d'entreprise a présenté, semble-t-il, autant d'avantages que d'inconvénients.

En ce qui concerne les avantages, on peut noter au moins les cinq éléments suivants :

- la remise en cause de certains stéréotypes potentiellement créateurs d'immobilisme, notamment en matière de gestion des ressources humaines, longtemps figée sur les contraintes des statuts aux dépens de l'identification des marges de manœuvre ;
- l'introduction du souci de performance finale venant rééquilibrer celui de conformité *a priori* aux règles ;
- les développements de nombreux et utiles débats sur l'intérêt et les limites du management ;
- l'ouverture du secteur public sur d'autres milieux ;
- le succès de certaines opérations utiles et sérieuses ayant, ici ou là, provoqué de fortes dynamiques mobilisatrices. Ce fut le cas par exemple des deux grands cycles de formation-action en management qui ont vu le jour à cette époque en France : le Cycle Supérieur de Management de l'équipement (CSME), et le Cycle Supérieur de Management (CSM) dans la fonction publique territoriale.

Sur le plan des inconvénients, on peut constater que trop souvent des méthodes venues de l'entreprise ont été transposées sans tenir aucunement compte des spécificités du mode d'action de l'Administration, de son histoire, de sa vocation et de sa culture. Cela a entraîné bien souvent³⁹ :

- le lancement de certaines opérations plus médiatiques qu'efficaces ;
- un amalgame de vocabulaires entre des termes tels que : *management* et *profit*, *performance* et *rendement*, etc. ;
- une hostilité et une méfiance accrues du personnel envers les démarches de changement, nombreux étant ceux qui ont eu le

sentiment d'être « colonisés » par les missionnaires du management.

Souvent, donc, les démarches des années quatre-vingt ont été victimes d'erreurs de dosage, de défauts d'adaptation au contexte, de manque d'implication des acteurs, et d'ambiguïtés sur la nature et le sens même du concept de management.

Un contexte politique en profonde transformation

En France, les années 1980 sont aussi celles de l'alternance politique. Ainsi, l'élection du président socialiste François Mitterrand en mai 1981 marque un tournant dans l'histoire de la Vème République, avec pour la première fois un homme de gauche qui accède au pouvoir.

L'engouement pour l'entreprise, analysé ci-avant, n'est pas sans lien avec ce contexte. En effet, l'année 1980 avait été une année particulièrement mauvaise pour l'économie française, et le gouvernement se trouvait en posture difficile : inflation repartie, production industrielle en déclin, croissance faible, nombre de chômeurs ne cessant d'augmenter... L'élection d'un président socialiste se produit en 1981 au sein d'un contexte économique et social très délicat. Aussi, au cours des premières années suivant son élection, le gouvernement socialiste réalise des nationalisations de banques et d'entreprises, et une certaine réforme de l'entreprise, notamment avec les « lois Auroux », qui touchent à la négociation collective, l'expression des salariés, les conditions de travail, l'encadrement du pouvoir disciplinaire, etc. Beaucoup considèrent que se produit alors une certaine (re)valorisation de l'entreprise, voire un « libéralisme mou⁴⁰ ». Compte tenu de l'interdépendance de la politique et de la haute administration⁴¹, accompagnée d'un relatif rajeunissement et renouvellement de la haute fonction publique⁴², l'administration publique française est également concernée par ce mouvement, qui se traduit par un relatif rapprochement des logiques de l'entreprise et de l'organisation publique.

LES EXEMPLES ANGLO-SAXONS ET LE NEW PUBLIC MANAGEMENT

À partir des années 1980, de nombreux changements ont également affecté le secteur public de divers pays anglo-saxons, comme le Royaume-Uni, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande⁴³.

Ainsi, les grands programmes de privatisation dans l'économie britannique ont radicalement transformé et réduit le secteur public de ce pays.

Une approche « néoclassique » se développe parallèlement, conduisant au concept de « quasi-marchés » à créer dans la sphère publique, avec des relations « clients – fournisseurs » ou partenariales, davantage fondées sur le contrat que sur la hiérarchie⁴⁴.

Le développement de la logique managériale s'accompagne d'une part de démarches « marketing », d'autre part d'externalisations à travers la création d'agences semi-autonomes.

L'objectif de réduction des coûts, voire de rentabilité, est souvent clairement explicité dans les réformes britanniques et néo-zélandaises de la fin du xx^e siècle et nécessite la mise en place accrue d'indicateurs de performance pour le mesurer.

Ces différentes tendances anglo-saxonnes sont fréquemment rassemblées sous l'appellation du « Nouveau management public »⁴⁵, pourtant beaucoup plus hétéroclite que ne le laisse croire cette expression.

Le développement de ce courant, sur lequel on reviendra, a eu pour effet de jeter l'opprobre sur la notion même de management. Alors même que l'idée de management appliqué au secteur public est bien plus ancienne, comme on vient de le voir, le terme de management public est aujourd'hui souvent associé à un socle de conceptions et de valeurs relevant du privé. Cette assimilation est abusive : si le management public est profondément affecté par ce courant, le Nouveau management public n'est ni la source, ni l'horizon indépassable du management public.

LE MANAGEMENT VIENT-IL DU PRIVÉ OU DU PUBLIC ?

Le management public peut être défini comme « un ensemble de processus et d'outils visant à atteindre une performance optimale d'une organisation vouée au service public »⁴⁶.

Il s'agit donc bien d'un ensemble de processus et d'outils visant une amélioration de la performance du secteur public. Cette idée de recherche d'une plus grande performance est au cœur de nombreux malentendus. Or, la notion de performance peut déboucher sur des visions réductrices l'assimilant à la recherche de rentabilité, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

S'il est des mots qui véhiculent maintes connotations et prises de position passionnées, celui de « management » en est un... Le terme désigne à la fois une pratique, et un champ disciplinaire, qui se sont développés simultanément au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Cette dualité dans les usages du terme n'est pas étrangère aux malentendus qui règnent autour de lui, trop souvent considéré comme impliquant nécessairement un postulat de supériorité du secteur privé, dont il s'agirait de mobiliser les méthodes pour les appliquer au secteur public.

Plusieurs malentendus sont en effet drainés par ce vocable : ils concernent son origine géographique, son sens, son ancienneté, et même son champ d'application initial.

LE MALENTENDU DE L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE

On croit généralement que « management » est un terme anglo-saxon, ce qui conduit d'ailleurs de nombreux Français à le prononcer avec une pointe d'accent anglais...

Or, comme le rappelle P. Hermet⁴⁷, il s'agirait en fait d'un vieux mot français d'origine latine (venant de *manus*, la main), proche du verbe italien *maneggiare* (manier, conduire). Ce terme a ensuite, semble-t-

il, été quelque peu oublié dans la langue française⁴⁸, qui a fini par le réintroduire avec une officialisation par l'Académie française en 1973. De fait, il n'a souvent été utilisé en France que comme traduction du substantif équivalent anglo-saxon, et généralement par assimilation hâtive ou abus de langage, comme un synonyme du mot « gestion ».

LE POINT SUR...

L'étymologie du terme management

Selon le petit Robert de 1976, l'un des premiers dictionnaires de la langue française à mentionner le terme de « management », ce mot a probablement la même origine latine que « ménagement », mot français du XVI^e siècle.

C'est ensuite à partir de la fin du XVIII^e siècle que le terme de management semble commencer à désigner un ensemble de missions touchant à l'administration, la gestion ou la direction d'une institution, d'un organisme ou d'une entreprise.

Contrairement à une idée reçue, le terme de management n'est donc pas un anglicisme et serait d'origine latine. On peut rappeler qu'en moyen français (XIII^e siècle) « mesnage » désigne soit un ensemble de personnes qui se rattachent à un seigneur ou qui occupent une métairie, soit une maison et l'entretien matériel ou de terres cultivées correspondant. Dans son enquête étymologique, Bernard Rappin évoque à son tour le sens originel du management à travers la mise en évidence de son radical latin (*manus* : la main) : au départ, l'action du manager serait donc plutôt rattachée à la notion de maniement. Autrement dit, il est celui qui, « par sa dextérité, prend puis tient le cheval en main, se montre capable de le conduire et d'orienter sa course par son doigté (*manus agere*) ». Certains soulignent combien la définition moderne du management semble s'écarter de ce rapport au « manuel » :

« Mais de quoi le management peut-il bien se faire le maniement puisque le manager, concrètement, ne produit rien de ses mains ?

' [...] force est de constater l'absence totale de la main : manager, ce n'est pas faire, c'est bien faire faire⁴⁹ ». Raymond-Alain Thietart donne alors dès 1980 une définition du management devenue traditionnelle dans la communauté académique francophone, à savoir « action ou art ou manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler... ».

LE MALENTENDU DU SENS⁵⁰

Trois types de confusions apparaissent régulièrement⁵¹ :

- la limitation du sens de « management » à la notion d'animation (voire au « commandement ») des hommes dans l'entreprise (en oubliant notamment les aspects touchant à la stratégie, à l'organisation et au pilotage) ;
- l'assimilation du terme à l'idée d'encadrement, et plus particulièrement aux cadres supérieurs de l'entreprise ; « management » se rapporte alors à un ensemble d'acteurs, et non à l'ensemble des processus qu'ils conduisent ;
- l'association implicite à l'objectif de profit et aux finalités lucratives de l'entreprise, alors que si le management est censé permettre de dégager des surplus dans une organisation, rien n'est induit *a priori* sur l'utilisation de ces surplus par ladite organisation ; cette dernière confusion conduit à s'interroger sur le concept de performance des organisations publiques, et met l'accent sur les difficultés d'évaluation de cette performance⁵².

LE MALENTENDU DE L'ANCIENNETÉ

Selon le même type de confusion, le terme de « management » est fréquemment perçu comme un néologisme, alors qu'il est fort ancien, comme on vient de le rappeler. Quant à son contenu actuel, il trouve ses racines au début du xx^e siècle. On attribue en effet communément la première définition du management au français Henri Fayol⁵³, qui proposa en 1916 une structuration de la fonction de direction en cinq composants (planifier, organiser, commander,

coordonner et contrôler), et dont les Américains popularisèrent les travaux.

Or, on peut clairement retrouver aujourd'hui les traces de la vieille définition « fayolienne » du management dans les actualisations qui en sont proposées depuis plusieurs décennies⁵⁴. En outre, l'œuvre de Fayol, qui traduit la naissance d'une science de l'administration des entreprises, arrive elle-même en prolongement de celle de l'administration des affaires publiques⁵⁵. Dès lors se pose la question du champ d'application initial des démarches managériales.

LE MALENTENDU DU CHAMP D'APPLICATION INITIAL

Au fond, pourquoi voudrait-on que le management vienne du secteur privé plutôt que du secteur public ? Sans être en mesure d'être réellement « tranchée », la question mérite d'être posée.

En effet, de nombreux indices laissent à penser que les origines du management peuvent provenir tout autant de l'administration que de l'entreprise. Les premières grandes organisations finalisées n'étaient-elles pas des arsenaux, des manufactures ?

Les travaux des premiers théoriciens du management ont d'ailleurs souvent porté sur des organismes publics.

Ainsi Fayol, qui les a beaucoup étudiés, les appelait des « *enterprises having no monetary objectives* » (entreprises sans objectifs monétaires) ; il est par ailleurs bien connu que toutes les études de Simon sur la décision⁵⁶ ont avant tout reposé sur l'observation d'administrations publiques. Enfin, bon nombre d'habitudes, de procédures et même de vocables dans la gestion des entreprises viennent du secteur public ; à titre d'exemple, rappelons que la notion de « cadre », propre à certaines catégories de l'encadrement français, trouve ses origines dans le monde militaire, où le cadre était l'officier qui formait le rang dans l'armée romaine (il était le patron du « carré » de soldats).

Autant d'éléments qui peuvent largement remettre en cause l'idée selon laquelle le management serait, de par sa vocation, un instrument de profit propre aux entreprises !

Armand Hatchuel rappelle d'ailleurs le lien que l'on peut faire ici avec les travaux de Michel Foucault sur la « gouvernementalité » ; ainsi, « qu'est-ce d'autre que le management sinon une philosophie du gouvernement des organisations⁵⁷ ? » Il nous signale également que, si Taylor a dénoncé l'influence sur les industries de la fin du XIX^e siècle de principes d'organisation à caractère militaire, c'est une manière de reconnaître que les grands principes de fonctionnement de l'armée constituaient une référence pour les entreprises de l'époque.

Ainsi, historiquement, les transferts managériaux semblent bien se produire dans les deux sens entre le public et le privé, dans des proportions variables selon les pays et les époques.

Avec cette toile de fond, il paraît absurde d'entendre parler aujourd'hui de « retard » du secteur public à l'égard du secteur privé, surtout si le terme laisse entendre qu'il y aurait des étapes obligées à franchir, de façon décalée dans le temps... !

Signalons également les analyses concernant la possible comparaison des missions des managers, selon qu'ils les exercent dans le secteur public ou en entreprise privée. En 2008, une enquête⁵⁸ s'est ainsi penchée sur la question, ne constatant que de faibles différences entre les rôles des managers selon qu'ils appartiennent aux secteurs public ou privé. Ces différences renvoient donc davantage au type d'organisation au sein desquelles opèrent les managers, qu'à leur caractère public ou privé.

LES DISCIPLINES FONDATRICES

Il faut aborder enfin une dernière ambiguïté touchant au sens et aux contours du « management public ». L'expression a en effet été souvent utilisée en France et aux États-Unis dans les années 1970 pour évoquer l'administration des politiques publiques, et non pas (ou pas encore) à propos de la gestion du fonctionnement des organisations publiques. Ici apparaît alors la question des

disciplines, et en particulier de celles dont semble être issu le management public actuel.

Comme le soulignent Santo et Verrier⁵⁹ « le management public et c'est sa chance est issu d'une formidable diaspora scientifique : économistes, gestionnaires, juristes, historiens, sociologues, psychanalystes..., praticiens ou universitaires réunis sur un territoire commun ».

Sans chercher l'exhaustivité, apparaissent en effet clairement plusieurs disciplines fondatrices ou connexes, dont nous évoquerons celles qui nous semblent dominantes. Pour la France, il s'agit ainsi du droit public, de l'économie publique, de la sociologie des organisations, de la science politique, et bien entendu des sciences de gestion. Signalons cependant que d'autres pays feraient certainement des découpages différents, liés à leurs propres traditions universitaires et scientifiques.

LE MANAGEMENT DU PUBLIC AMÉRICAIN

Deux origines et approches distinctes

Selon B. Bozeman⁶⁰ et les autres participants de la « Conférence de Syracuse »⁶¹, le management aurait deux origines principales : *Down from Public Policy and Administration* (en aval des sciences politiques et administratives publiques) et « *Up from Business* » (en amont de la gestion). La première est appelée « approche P » et la seconde « approche B ». Dans les universités américaines en effet, l'importance des *Public Administration Schools* (devenues souvent ensuite *Public Policy Schools*) est traditionnellement forte. La notion de politique publique y est ainsi très présente, tout en étant restée longtemps basée sur des analyses quantitatives sophistiquées, particulièrement en économie appliquée.

C'est au milieu des années soixante-dix qu'une partie du corps enseignant de ces facultés américaines commença à utiliser l'expression de « management public » (au sens de l'approche P). Leur champ de préoccupation ne concernait ni le fonctionnement

quotidien des entités publiques, ni même leur stratégie d'intervention, mais plutôt le rôle des responsables au plus haut niveau de l'administration. Ces chercheurs considéraient en effet que les calculs quantitatifs d'optimisation servant aux études de politiques publiques dans leurs facultés, ne permettaient pas à eux seuls de comprendre la réalité des choix et orientations de l'administration. Les travaux ont été alors très qualitatifs et basés sur l'observation des pratiques. Les recherches doctorales conduites depuis lors dans ce champ relèvent ainsi majoritairement de méthodologies d'études cliniques.

De son côté, l'approche *Business* du management public américain est souvent centrée sur l'identification et l'explication des différences entre les organisations publiques et privées. Curieusement, elle est beaucoup plus quantitative et se rapproche en cela des méthodes de *Public Policy*, davantage que ne le font les enseignants de management public de l'approche P, qui sont pourtant issus de cette filière... Les chercheurs en management public de l'approche B s'intéressent essentiellement aux processus de management stratégique de l'administration ; leurs travaux sont à la fois empiriques et conceptuels, et basés sur d'importantes collectes de données à des fins d'études statistiques.

Un développement spécifique

De nos jours, aux États-Unis, même si le courant est encore marginal, on peut constater que le champ de recherche et d'enseignement en management public se développe régulièrement, comme en témoignent les signes suivants : des universités comme Ohio State University ou Harvard University ont des postes de professeurs en management public ; la très importante Academy of Management a ouvert depuis de nombreuses années une section concernant le secteur public, laquelle compte plusieurs centaines de membres ; enfin plusieurs revues scientifiques américaines⁶² publient régulièrement des articles sur ce champ.

Ceci étant, la spécificité du secteur public américain est très différente du domaine public français, à plusieurs titres : ainsi, le

cadre juridique n'a pas de réelle particularité par rapport au secteur privé ; il n'existe pas aux États-Unis d'attachement spécifique aux valeurs de « service public » ; l'histoire des organisations publiques est, bien entendu, assez jeune et faiblement enracinée dans des traditions ; enfin, l'importance relative du secteur public est bien moindre, les Américains n'étant pas habitués ou peu enclins à contribuer collectivement au développement d'équipements et biens nationaux (comme en témoignent les faibles taux de taxation et d'imposition de ce pays, comparativement aux ratios européens). Il suffit pour s'en convaincre de savoir que la grande majorité des hôpitaux américains⁶³ ne relève pas du secteur public mais du monde associatif (dit *non-profit* ou *not-for-profit sector*⁶⁴).

Ces différences expliquent sans doute que les disciplines fondatrices du management public américain ne soient pas exactement les mêmes que celles du management public français, et connaissent en particulier une faible connexion avec les domaines juridiques et sociologiques, pourtant fondamentaux dans notre pays.

LES DISCIPLINES ORIGINELLES EN FRANCE

En tant que champ disciplinaire, le management public s'ancre dans une diversité de disciplines. Parmi les disciplines scientifiques telles qu'on peut les identifier à travers l'organisation des institutions en charge de reconnaître les compétences et organiser les carrières, que ce soit au sein de l'université ou dans les organismes publics de recherche, le management n'existe pas à ce jour comme une discipline spécifique autonome mais correspond plutôt à une spécialisation dans le cadre d'une des disciplines au sein desquelles il s'est développé. Les sciences de gestion sont les seules à utiliser le terme dans l'intitulé de la discipline tel que formulé officiellement par le CNU.

FOCUS

Une place encore marginale dans les découpages disciplinaires officiels

Le Conseil national des universités (CNU) est l'instance nationale compétente en matière de qualification, de recrutement et de déroulement de la carrière des professeurs des universités et des maîtres de conférences (voir le site : <https://conseil-national-des-universites.fr/cnu/#/>) Le CNU est composé de 11 groupes, eux-mêmes divisés en 52 sections, dont chacune correspond à une discipline. Dans cette organisation en disciplines, c'est principalement au sein des disciplines des groupes 1 et 2 que se déploie le management public :

Groupe 1

- Section 01 – Droit privé et sciences criminelles
- Section 02 - Droit public
- Section 03 - Histoire du droit et des institutions
- Section 04 – Science politique

Groupe 2

- Section 05 – Sciences économiques
- Section 06 – Sciences de gestion et du management

On peut constater ainsi que l'expression management public ne correspond pas à une discipline universitaire en tant que telle.

Le CNRS quant à lui, dans son découpage en 40 disciplines, n'utilise pas le terme de management. La section 37 *Économie et Gestion* correspond aux sections 05 et 06 du CNU ; la section 36 *Sociologie et sciences du droit* correspond aux sections 19 (sociologie, démographie), 01, 02 et 03 du CNU. Enfin, la section 40 *Politique, pouvoir, organisation* correspond à la section 04 du CNU.

Le droit public

La tradition scientifique française opère une claire distinction entre le droit privé et le droit public. Ce dernier concerne toutes les relations entre les organisations publiques (administrations, collectivités, etc.)

et les autres entités individuelles et collectives ; il régit également les règles propres au fonctionnement des unités du secteur public (statuts, etc.) et l'organisation des pouvoirs publics (droit constitutionnel).

Or, si tout gestionnaire d'entreprise a besoin de connaître quelques bases minimales concernant le droit des sociétés, le droit du travail, etc., cette nécessité semble encore plus évidente pour un manager public. En effet, le cadre même de son action relève de choix et d'orientations réglementées, et l'impact de ses activités sur la société est également très contrôlé. En outre, le fonctionnement interne des organisations publiques est basé sur des statuts et procédures particulières qu'il lui faut connaître, si ce n'est respecter. Enfin, les recettes et les modes de financement des organisations publiques étant extrêmement « encadrés », des praticiens et des experts ont eu également à se spécialiser dans ce domaine.

On comprend donc qu'un certain nombre de spécialistes actuels du management public en France soient des juristes « publicistes » qui, intéressés par les modalités d'utilisation des règles en question, en viennent à se pencher sur la gestion des entités ayant à les appliquer. C'est d'ailleurs généralement au sein de cette discipline du droit public qu'ont pris naissance les travaux et programmes de sciences politiques et administratives, qui restent une base de référence fondamentale pour les problématiques de management public.

La science politique

Les politistes sont en effet directement concernés par la gestion publique dans la mesure où leur discipline (issue en partie du droit public) étudie la manière dont est organisée et gouvernée collectivement la société et analyse les activités des autorités de décision ainsi que les politiques publiques. Il existe plusieurs sous-champs classiques pour cette discipline, tels que la philosophie politique, la sociologie politique, les études internationales et la science administrative. Cette dernière s'intéresse aux problématiques organisationnelles de l'action publique, avec une

approche davantage tournée vers l'analyse que vers la formulation de préconisations.

La science administrative se donne ainsi pour objet l'étude du fait administratif et se distingue en ce sens du droit administratif, « beaucoup plus limité dans son projet, comprend les droits respectifs et les obligations mutuelles de l'Administration et des administrés ». (Lafferrière, Cours de droit public et administratif). Il s'agit de mobiliser les outils d'investigation des sciences sociales pour comprendre le fonctionnement des administrations. « La science administrative part d'une interrogation sur les mécanismes d'encadrement, de direction et de régulation des activités sociales » (Jacques Chevallier, Science administrative).

À partir des années 1980 ce champ se renouvelle sous le nom d'analyse des politiques publiques ou encore sociologie de l'action publique. Cette branche de la science politique a connu un très fort développement depuis, et les travaux récents dans ce domaine cherchent notamment à comprendre les transformations de l'action publique et les caractéristiques des instruments sur lesquels elle s'appuie.

La science politique ne revendique guère le terme de management qu'elle tend à appréhender davantage comme un objet d'analyse que comme une catégorie d'analyse. En particulier, le développement à partir des années 1980 de la « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*) – sur laquelle on reviendra – a donné lieu à de nombreux travaux mettant en lumière l'influence de courants de pensée d'inspiration néo-libérale dans les politiques de réformes de l'État. Ces derniers promeuvent au sein des organisations publiques une conception de la performance critiquable puisque limitée à ses dimensions économiques et financières. Tout se passe comme si l'emprise de NPM avait rendu *impensable* l'idée même de management à propos des organisations publiques. Ainsi, le *Dictionnaire des politiques publiques*, qui constitue une référence en la matière, comporte une entrée « nouveau management public », mais pas d'entrée dédiée au management⁶⁵. Le management public est-il soluble dans le nouveau management public ou dans ce que certains qualifient de « managérialisme », au sens péjoratif du terme ? La notion de

management recèle-t-elle en elle-même nécessairement l'idée d'importer des idées du secteur privé ?

On l'aura compris, la conviction qui sous-tend le présent ouvrage est bien qu'il est possible et souhaitable de défendre et pratiquer une conception du management propre aux organisations publiques et aux valeurs qui les sous-tendent. Cette approche prolonge l'analyse déjà assez ancienne qu'avait pu faire un chercheur australien (Hugues, 1992⁶⁶) sur les risques d'aveuglement liés aux attitudes critiques non justifiées dans ce domaine : « *Poorly founded criticisms of managerialism only serve to increase the distance between academic study and actual public practice and hinder the development of the theory and practice of public management*⁶⁷ ». ».

L'économie publique

Cette section de l'économie politique (ou de la science économique) concerne des thèmes aussi variés que les finances publiques, l'optimisation des choix politiques, le rôle de l'État, l'organisation des politiques publiques, la fixation des prix des biens publics, etc.

Plus spécifiquement, l'économie publique étudie les raisons et les effets de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie.

Elle est née dans les années 1950, à une époque où il s'agissait essentiellement d'analyser la question spécifique de la tarification des biens ou services fournis par les entreprises publiques. Aujourd'hui, cette discipline aborde de nombreuses questions plus transversales, telles que l'analyse de la formation des décisions publiques et de l'intervention de l'État, ainsi que l'éthique et la logique de ces décisions, en relation avec le rôle de l'intervention publique en cas de défaillances du marché (biens collectifs, monopoles naturels, externalités, etc.). En France, si la section universitaire des « sciences de gestion » est issue (en 1974) de la section des « sciences économiques », on peut parallèlement considérer qu'une bonne partie de la « gestion publique » vient de l'économie publique et a souvent été portée par d'anciens économistes.

En particulier, l'étude des différents scénarios possibles de production et de consommation des biens publics et des services collectifs, qu'ils soient non-marchands ou mixtes, constitue un contexte « macro » essentiel pour les décisions stratégiques « micro » des entités publiques.

En outre, les bases de la comptabilité nationale (concernant le suivi des flux et stocks issus de l'activité de l'ensemble de la nation) constituent des références d'économie publique s'appuyant tout à la fois sur les enregistrements des comptabilités publiques, des comptabilités intermédiaires et des comptabilités privées.

Enfin, les questions touchant à la tarification des prestations publiques relèvent de calculs économiques d'optimisation, et débouchent sur des pratiques de gestion touchant par exemple au marketing des services publics.

Ces exemples illustrent l'imbrication forte qu'il peut y avoir entre la science économique et la science de gestion, et peuvent expliquer qu'il y ait eu parfois une confusion entre la notion de management public (entendue sous notre plume en termes gestionnaires) et l'économie des politiques publiques.

La sociologie des organisations

Le rôle des sociologues a été essentiel dans le développement des connaissances en management public. On pense bien évidemment aux analyses fondatrices de Max Weber concernant les types d'autorité et en particulier l'administration bureaucratique considérée comme la forme de pratique de la domination la plus rationnelle. Par ailleurs, de nombreux thèmes majeurs en management public (tels que : les processus de décision, le pouvoir, le rôle des acteurs, ou les systèmes organisationnels) relèvent largement de la sociologie des organisations.

En France, les travaux de Michel Crozier, de Erhard Friedberg, et de leur équipe (le Centre de sociologie des organisations) ont largement aidé à la compréhension du fonctionnement des organismes publics. Le rôle de la sociologie des organisations dans le management public a été important sur un double plan : d'une

part, cela a permis d'avoir un regard *interne* sur le fonctionnement des entités publiques ; d'autre part, cela a aidé à sortir des référentiels idéaux théoriques (optimisations économiques et règles juridiques) pour étudier la réalité quotidienne des *pratiques* publiques, notamment au moyen d'analyses cliniques.

Mentionnons également un courant qui s'est développé récemment de la sociologie de la gestion. L'Association française de sociologie comprend ainsi un réseau thématique (RT 30) qui vise à développer une approche sociologique des pratiques et des dispositifs de gestion, et « s'intéresse aux concepts, dispositifs et pratiques de gestion, aux modalités de leur construction par les acteurs (concepteurs, promoteurs, etc.), à leur diffusion hors du monde de l'entreprise (ou du monde marchand), à leur diffusion internationale, aux transformations qu'ils subissent du fait de leur inscription dans des contextes nouveaux ». Les dispositifs et instruments de gestion sont au cœur de ces analyses souvent critiques à l'égard de ce qui est qualifié de « processus de gestionnarisation des sociétés⁶⁸ ».

Les sciences de gestion

Curieusement, c'est la discipline des sciences de gestion et du management qui est restée longtemps le « parent pauvre » du management public en France. Sujette à de nombreuses réticences liées au tabou du « profit », les chercheurs en gestion et management ont, jusqu'au milieu des années 1980, largement boudé le secteur public... ou s'en sont fait expulser !

Avant les scientifiques, les consultants en gestion et en management ont réussi à pénétrer le milieu public, pour le meilleur et pour le pire. C'est en particulier la phase de l'engouement (et du rejet) à l'égard de l'entreprise évoquée précédemment.

Pourtant, le management public, en tant que science de l'action des organisations publiques, nécessite selon nous une approche gestionnaire tout en développant de fortes interactions avec les disciplines connexes. Souvenons-nous en effet que la gestion correspond au choix, à la combinaison et à l'exploitation de

ressources (humaines, matérielles et financières) au sein d'une unité de travail finalisée, dans le cadre d'objectifs et de contraintes particuliers.

Dès lors, le management public, qui concerne comme on l'a vu les processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle, s'appuie sur des pratiques et techniques gestionnaires, dans un cadre d'orientations politiques spécifiques.

Traditionnellement, les sciences de gestion et du management sont organisées en composantes fonctionnelles (la finance, le marketing, la gestion de production, la gestion des ressources humaines, etc.), complétées par des dimensions transversales telles que la stratégie ou les systèmes d'information. Manifestement, les termes qui, dans l'entreprise, sont associés à certaines de ces fonctions (essentiellement les deux premières, notamment avec les notions de rentabilité, profit, client, ou marché) sont fort mal adaptés au contexte public et sont à l'origine de nombreuses ambiguïtés et blocages. Leur utilisation parfois excessive et sans nuance a largement contribué à activer la question de la légitimité du management public⁶⁹ et probablement, à retarder ou compromettre la modernisation des organismes publics.

La question de la pertinence des concepts gestionnaires dans le secteur public est d'ailleurs d'autant plus délicate que ce dernier est, en France, très hétérogène, susceptible de combiner des activités marchandes à des prestations « régaliennes », et, en outre, sujet à de grandes transformations (surtout au cours des vingt dernières années).

Il convient, dès lors, de s'interroger sur la notion même de « public ». C'est ce que nous chercherons à faire dans le chapitre suivant pour poser clairement le cadre de cette réflexion.

L'évolution des thèses de doctorat en management public d'après l'Observatoire des thèses de la FNEGE

« Entre 1998 et 2004, plus de 80 thèses de doctorat de sciences de gestion ont été soutenues sur des problématiques de management public, soit 11 par an en moyenne (voir recensement du RECEMAP pour les journées des IAE, septembre 2004). Sur les deux années 2011 et 2012, ce chiffre est passé à 40, soit 20 par an (voir Observatoires des thèses en gestion de la FNEGE), ce qui représente une forte augmentation. Ainsi, en 2012 et en 2015 les thèses abordant le domaine du management public dépassent les 10 % des thèses soutenues en sciences de gestion (près de 13 % et 11 % en 2015). On note cependant une baisse sur ces dernières années et depuis 2016 le pourcentage est resté en dessous des 10 % et même descendu autour de 7 % en 2017.

De 2010 à 2019 les thèses en management public touchaient en premier lieu le management public à l'échelle nationale, en lien avec la fonction publique d'Etat. On note sur les dernières années une évolution assez nette et depuis 2019 c'est le management public territorial qui représente 35 à 37% des thèses soutenues en sciences de gestion. »

Extrait du rapport de la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises / des Garets Véronique, Observatoire des thèses 2020 en sciences de gestion et management, p. 33.

Ces chiffres n'intègrent pas les autres disciplines (économie, sociologie, droit, science politique) produisant des doctorats dans ce domaine.

Un certain nombre de transformations d'ordre exogène, concernant l'environnement global dans lequel évoluent les organisations publiques, les obligent à revoir leurs modes de fonctionnement pour s'adapter au changement. Le rythme de ces transformations semble de plus en plus marqué depuis les années 1980 et constitue autant de nouveaux défis pour les organisations publiques.

La capacité à conduire le changement constitue donc un enjeu auquel n'échappent pas les organisations publiques. Elle pose toutefois des questions spécifiques car ces transformations conduisent à repenser les fondements de la légitimité de l'action publique et donc du management public.

2

Quel champ d'application pour le management public ?

Les origines du management public ayant été rappelées, il convient à présent de préciser à quoi et à qui il s'applique. Ceci implique de revenir sur un ensemble de notions étroitement liées mais qu'il convient de distinguer ; secteur public, fonction publique, service public sont autant de notions centrales pour comprendre ce sur quoi va porter le management public dans le contexte de la France.

Le secteur public français se caractérise avant tout, comme on l'a vu, par son importance quantitative. Ainsi, le champ d'exercice de l'État français est l'un des plus étendus, puisque la dépense publique se situe depuis plusieurs années entre 55 et 60 % de la production intérieure brute. « Quant aux personnels sous statut, avec 5 millions de personnes, ils représentent près d'un quart de la population effectivement employée¹ ».

À l'échelle internationale, différents indicateurs peuvent en effet être retenus pour mesurer et éventuellement comparer le poids du secteur public d'un pays à l'autre. On peut en évoquer deux : la dépense publique, et l'emploi public.

L'importance quantitative des dépenses publiques n'est pas une exclusivité de la France... En effet, dans tous les pays de l'OCDE

(Organisation de coopération et de développements économiques), on trouve un vaste secteur public dont les dépenses se situent en moyenne à 45 % du PIB en 2012².

Il faut noter cependant que la plupart des pays de l'OCDE ont vu la part de leur dépense publique diminuer depuis 15 ans, passant de 50,4 % du PIB en 1990 dans la zone euro à 46,1 % en 2008. La France fait exception à ce mouvement de diminution puisque ses dépenses publiques restent à un taux toujours supérieur à 5 % du PIB depuis 1992, et se situe parmi les pays de l'OCDE ayant le taux le plus élevé³.

Avant même la crise sanitaire, les dépenses publiques françaises étaient les plus élevées de l'Union européenne, atteignant 55,5 points de PIB, soit 8,8 points de PIB au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne (46,6 points). Selon la Cour des comptes, « Sur 20 ans, entre 2000 et 2019, l'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB (+ 4,5 points) s'explique par l'évolution des dépenses sociales : + 2,8 points pour les dépenses de retraite et + 1,7 point pour les dépenses publiques de santé.

Il faut souligner que la crise sanitaire et les mesures de restrictions des déplacements et d'activités qui l'ont accompagnée, ont entraîné une baisse brutale estimée à 8 % du PIB. L'année 2021 marque un retour à la hausse à partir du deuxième trimestre de l'année 2021. En France, la croissance du PIB serait de 6,75 % en 2021⁴ ».

Les objectifs de diminution sont régulièrement rappelés et font partie des politiques nationales successives, mais les constats *a posteriori* sont généralement peu encourageants. Ainsi, en 2009, les prévisions officielles pour 2012 annonçaient une diminution de la dépense publique française à 51,3 % du PIB⁵. Mais en 2020, avec 55,3 % la France avait toujours le deuxième ratio de dépenses publiques le plus élevé parmi les pays de l'OCDE.

Dans les analyses réalisées par l'OCDE, l'emploi public est entendu selon une approche non pas juridique mais économique : il recouvre ainsi l'ensemble des agents, quel que soit leur statut, en emploi dans les administrations publiques, y compris dans des organismes dont les coûts sont financés majoritairement par la puissance publique. Cela permet d'utiliser une définition homogène au-delà des cadres juridiques nationaux définissant le statut de la

fonction publique. La délimitation de ce qui relève d'un financement public ou privé reste complexe, et explique sans doute les importantes variations au sein des pays de l'OCDE. Les pays scandinaves comme le Danemark et la Norvège affichent des parts d'emploi public dépassant les 30 %, tandis que dans les pays asiatiques et latino-américains, le chiffre est plus proche des 10 %. De ce point de vue la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, autour de 20 %⁶.

Les effectifs de l'emploi public en France sont relativement stables. Après une augmentation régulière, ils se seraient stabilisés : « Entre 1996 et 2006, l'emploi public [...] a augmenté de 15 %. En 2006, la fonction publique emploie 5,2 millions de personnes, hors emplois aidés⁷ ». En 2019, ce sont 5,61 millions d'agents qui travaillent au sein de la fonction publique en France métropolitaine et dans les DOM. Cela signifie qu'un emploi sur cinq se situe au sein de la fonction publique.

Si on utilise la catégorie « administration publique » telle que pratiquée pour les comparaisons internationales, qui intègre les organismes privés à financement public, ce chiffre s'élève même à 6,2 millions de personnes en France (Métropole + DOM) fin 2018⁸.

Toute démarche de management dans une organisation publique implique de bien comprendre la spécificité de l'organisation de l'emploi public. Celui-ci est loin d'être aussi homogène que les expressions de sens commun concernant « les fonctionnaires » peuvent le laisser penser. Du point de vue des ressources humaines, l'emploi public est marqué à la fois par son importance et sa diversité. La sphère des organisations publiques rassemble des agents dont les statuts diffèrent et qui peuvent exercer leur activité dans des administrations mais aussi des entreprises publiques. Après avoir passé en revue la diversité de cette sphère publique, il sera possible de revenir sur la manière dont s'articulent les notions de secteur public, de service public et de fonction publique, afin de mettre en exergue les spécificités des organisations publiques.

UNE OU DES FONCTIONS PUBLIQUES ? IMPORTANCE ET DIVERSITÉ DE L'EMPLOI PUBLIC

Deux grands modèles d'organisation de la fonction publique existent : la fonction publique dite de carrière, et la fonction publique d'emploi. Traditionnellement, la France se rangeait dans la première catégorie, ce qui signifie que le fonctionnaire titulaire a vocation à accomplir l'ensemble de sa vie professionnelle au sein de la fonction publique, avec une progression de carrière organisée en différents grades.

Dans certains pays (États-Unis ou Royaume-Uni par exemple), les relations du travail dans le secteur public sont régies par le droit du travail applicable dans le secteur privé. En revanche, le droit français de la fonction publique a été, dès le XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, construit dans le cadre de statuts spéciaux, apparus petit à petit⁹.

Les statuts de la fonction publique française ont ainsi comme support juridique des lois ou des actes administratifs réglementaires. Ceux-ci énoncent des garanties et obligations des fonctionnaires, telles que celles relatives au recrutement, aux libertés d'opinion, au droit de grève, au déroulement de carrière, aux obligations de service, aux mesures disciplinaires, etc.

Avec la notion de « fonction publique », on entre donc de plain-pied dans le champ des *statuts juridiques*, notamment en ce qui concerne les personnels du domaine public.

En réalité, comme on vient de le voir, il conviendrait aujourd'hui de considérer cette expression au pluriel, dans la mesure où il existe en France trois familles de fonctions publiques¹⁰, depuis leur recomposition issue des lois de décentralisation en 1982.

Si l'on s'en tient donc à cette dimension juridique, la fonction publique regroupe deux aspects : d'abord les fonctionnaires et les

règles de gestion les concernant ; ensuite un régime spécifique de droit public.

Comme on l'a vu, l'approche juridique de la notion de fonctionnaire passe ainsi aujourd'hui par :

- la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la Fonction publique d'État ;
- la loi du 26 janvier 1984 relative au statut de la Fonction publique territoriale ;
- la loi du 9 janvier 1986 définissant le statut de la Fonction publique hospitalière.

Il résulte de ces textes que le fonctionnaire est une personne nommée dans un emploi permanent et titularisée dans la structure administrative. Trois éléments sont en effet retenus pour identifier le fonctionnaire : la nature publique de l'employeur ; la nomination dans un emploi par un acte unilatéral et la permanence de cet emploi (même si celui-ci n'est pas à temps complet) ; la titularisation dans un grade de la hiérarchie administrative.

Du point de vue des ressources humaines, en France, la sphère publique peut être décomposée en trois grands ensembles qui correspondent à des statuts différents. Même s'il existe un droit commun de la fonction publique (différents textes constituant ce qu'il est convenu d'appeler le statut général de la fonction publique, comme on l'a vu dans le chapitre précédent – il conviendrait de parler de fonctions publiques au pluriel plutôt qu'au singulier puisqu'il faut distinguer :

- la fonction publique d'État (FPE) qui représente près de la moitié de l'emploi public soit 2,49 millions de personnes en 2019 ;
- la fonction publique territoriale (FPT) qui représente plus d'un tiers de l'emploi public avec 1,9 million de personnes en 2019 ;
- la fonction publique hospitalière (FPH) qui représente un cinquième de l'emploi public avec 1,18 million de personnes en 2019 ;
- à ces trois grands domaines s'ajoutent les entreprises publiques et autres organismes publics (EP).

LE POINT SUR...

Les administrations, des employeurs pas comme les autres

Il est d'usage de souligner que les administrations publiques ne sont pas des employeurs comme les autres, et ce à de multiples égards. C'est d'abord la prise en charge de l'intérêt général dont est investi l'Etat, qui justifie que les relations entre employeurs et employés ne sont pas les mêmes que dans le secteur privé. Ainsi, contrairement ce que prévoit le droit du travail pour le secteur privé, il n'existe de conventions collectives, et c'est la loi qui impose un certain modèle de relation entre le fonctionnaire et son administration.

« Dans la fonction publique de carrière, l'agent est recruté dans l'administration pour remplir une fonction qui s'inscrit dans un cadre qui dépasse la seule affectation dans un emploi déterminé : il a vocation à y faire carrière en occupant, le cas échéant, différents postes. Dans le système de l'emploi en revanche, l'agent est embauché au sein de l'administration uniquement pour occuper un emploi donné : tout changement de poste appelle un nouveau recrutement, de même que sa suppression signifie le congédiement de l'employé ».

Source : EDEL F., « Organisation et gestion des ressources humaines », in HOLCMAN Robert (dir.) Management public, Paris : Dunod, 2014, p. 133.

LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

La FPE est composée des administrations d'État, c'est-à-dire des différents ministères civils. Leur découpage est variable suivant les gouvernements, mais on retrouve en particulier les domaines suivants : Éducation nationale, Économie et finances, Intérieur, Équipement et logement, Agriculture, Défense, Travail et Emploi...

L'effectif global de la FPE oscille depuis le début des années 1990 entre 2 millions et 2,5 millions (selon que l'on inclut ou pas la Poste et France Télécom dont les statuts ont changé ou les non-

fonctionnaires), ce qui représente deux fois plus qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale (tableau 2.1). La FPE est de loin la plus importante, en effectif, des fonctions publiques, avec 46 % de l'ensemble. Cette position dominante a cependant diminué avec les incidences des différentes phases de la décentralisation, qui se sont traduites pendant quelques années par une augmentation des effectifs de la FPT.

Tableau 2.1 – Évolution des emplois budgétaires

Année	Effectif (en milliers d'agents)
1950	1 408
1962	1 656
1976	2 205

Année	Effectif (en milliers d'agents)
1986	2 500
1990	2 514
1994	2 0782
1999	2 450
2001	2 492
2006	2 397
20101	2 458
2011	2 399
2012	2 375
2013	2 385
2016	2 426
2017	2 450
2018	2 470
2019	2 491

Le ministère le plus important (en effectif) est celui de l'Éducation, qui a occupé selon les années entre 45 % et 50 % de l'ensemble des agents de l'État, loin devant le second plus important qui est le ministère de la Défense (tableau 2.2). S'il existe traditionnellement dans la structure administrative française plusieurs dizaines d'organisations distinctes, on peut remarquer que cinq d'entre elles représentent plus de 90 % de l'ensemble, soit la quasi-totalité des effectifs.

Tableau 2.2 – Administrations les plus importantes
(en milliers d'emplois budgétaires)¹¹¹²

	Éducation nationale	Défense	Économie / finance	Intérieur	Justice	Écologie
Effectifs au 31 déc. 2011 (en milliers)²	1 006 (ministère) 294 (EPA)	285 (ministère) 8 (EPA)	159 (ministère) 59 (EPA)	286 (ministère) 1 (EPA)	76 (ministère) < 1 (EPA)	72 (ministère) 14 (EPA)

	Éducation nationale	Défense	Économie / finance	Intérieur	Justice	Écologie
Évolution 2000-2010 (en % en moyenne par an)	- 2,5 %	- 3,1 %	- 1,9 %	+ 4,4 %	+ 1,3 %	- 4,1 %
Effectifs 2013 en ETP	955 434	385 235	150 238	277 008	77 542	38 198
Effectifs 2015 en ETP	97 455	265 84	139 504	278 591	78 941	31 642
Effectifs 2016 ETP LFI	987 298	271 510	136 381	282 819	80 988	29 911
Effectifs 2017 ETPT LFI	1 007 579	273 28	141 302	285 374	83 216	29 103
Effectifs 2018	1 021 721	274 580	126 536(action et comptes publics) + 13 137 (Economie et finances, dont une ligne Recherche et Ens. sup)	287 325	84 969	40 805
ETP 2019	1 024 062	271 268	123 501 (action et comptes publics) + 12 608 (Economie et finances, dont une ligne Recherche et Ens. sup)	287 291	86 452	39 373
ETP 2020	1 022 849	271 125	122 029 (action et comptes publics) + 122 (Economie et finances, dont une ligne Recherche et Ens. sup) ⁹⁴	292 469	88 011	37 382

L'analyse des rapports annuels sur l'état de la fonction publique de ces dix dernières années permet de souligner quelques grandes tendances et évolutions.

Parmi les augmentations d'effectifs remarquables, une hausse de + 3 600 agents au sein du ministère de la Défense en 2016 met un terme à plusieurs années de baisse ; sous l'effet de l'actualisation en 2015 de la loi de programmation militaire 2014-2019 En 2015 c'est au ministère de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie et du Logement que la diminution est la plus importante (-3,7%) mais cette diminution de 2 900 postes s'explique pour les deux tiers par un transfert d'une partie des ouvriers des parcs et ateliers du ministère vers la FPT ; En 2016, ce ministère connaît à nouveau une baisse de 2,9% et perd 2 200 agents : du fait des déductions d'emploi et de transferts d'environ 350 postes vers le ministère de l'Intérieur et les services du Premier ministre). Dans le même temps, le Ministère reçoit environ 700 agents du ministère de l'Agriculture où ils exerçaient des missions environnementales dans les domaines de la police de l'eau et de la biodiversité. En 2018, le MTES du logement et de l'habitat durable perd 1 400 agents et cette diminution continue à un niveau identique en 2019 (- 1 400 agents soit -1,9%).

Les administrations d'État sont généralement structurées en deux types d'entités : des services centraux (qui coordonnent l'ensemble des actions du ministère et définissent les grandes orientations) et des services « extérieurs¹³ » (unités territoriales déconcentrées, directions régionales ou départementales...) qui appliquent sur le terrain la politique nationale.

Localement, les services déconcentrés des ministères sont coordonnés et orientés par le Préfet du département¹⁴, qui a pour mission, outre son rôle de direction du service déconcentré du ministère de l'Intérieur, d'assurer une « inter-ministériarité » cohérente sur le plan local.

Il faut souligner que dans certaines administrations, une proportion significative d'agents n'est pas fonctionnaire (c'est-à-dire qu'ils ne relèvent pas du statut de la fonction publique). Ils sont alors contractuels, auxiliaires, vacataires, etc. (tableau 2.3). La part des agents non-fonctionnaires augmente dans le temps, la tendance

étant nette bien que les chiffres précis soient difficiles à établir¹⁵. Les contractuels représentent en 2010 près de 17 % des effectifs publics.

Tableau 2.3 – Proportion de contractuels sur l'ensemble des emplois budgétaires¹⁶

Année	Contractuels
1976	2,5 %
1986	4 %
1990	3,2 %
1994	3,6 %
2000	12,4 %
2001	15,1 %
2006	13,7 %
2010	16,5 %
2011	16,8 %
2015	17,2 %
2016	17,6 %
2017	18,4 %
2019	19,2 %
2020	20 %

Depuis 2020, un quart des effectifs dans la fonction publique sont des contractuels. En 2018, il apparaît clairement que la hausse de l'emploi public est portée par une augmentation du nombre de contractuels. Fin 2018, par rapport à fin 2017, le nombre de contractuels dans l'ensemble de la fonction publique a augmenté de 53 000 agents, soit +5,2 %. La barre des 20 % est franchie en 2020.

Les effectifs de la fonction publique de l'État : de quoi parle-t-on ?

Les rapports annuels sur l'état de la fonction publique constituent une source d'information précieuse pour comprendre les contours et les évolutions des trois versants de la fonction publique. Publiés par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ils sont présentés chaque année selon le même format, complété par des fiches thématiques, les données chiffrées étant accessibles dans des fichiers séparés. Il est utile de citer ici un extrait permettant de bien comprendre à quoi renvoient les chiffres cités dans les différents tableaux réalisés dans cette première partie à partir des données contenues dans ces rapports.

Périmètre de décompte des effectifs dans la fonction publique de l'État

Il existe plusieurs concepts pour mesurer les effectifs des ministères. En particulier, on distingue l'effectif payé sur le plafond d'emplois du ministère, l'effectif « en fonction dans le ministère » (que l'agent soit ou non rémunéré sur le plafond d'emplois) et l'effectif « géré par le ministère » (que l'agent soit ou non inclus dans le plafond d'emplois, et qu'il soit ou non en fonction). L'agent est considéré comme étant géré par le ministère si ce dernier gère sa carrière (organisation du recrutement, des promotions, etc.) : il s'agit donc ici de la gestion au sens « statutaire ».

Par ailleurs, le ministère est défini comme l'ensemble des services centraux et déconcentrés, à l'exclusion des Établissements Publics Administratifs (EPA) sous sa tutelle. Ainsi on estime que les services déconcentrés emploient 85 % des agents des ministères. Mais les ministères sont diversement déconcentrés : si l'on prend le cas des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, l'administration centrale ne représente que 0,3 % des emplois ; à l'opposé le ministère des Affaires étrangères compte 95 % de

ses emplois situés en France en administration centrale, mais l'essentiel de ses effectifs n'est pas situé en France mais à l'étranger ; si on les comptabilise cela ramène le poids de l'administration centrale à 23,5 %.

La même approche s'applique aux EPA au sein desquels on distingue : les effectifs payés sur le budget de l'établissement (subventions de l'État et ressources propres), les effectifs en fonction dans l'établissement et les effectifs gérés par l'établissement (corps propres à l'établissement et personnels contractuels). La connaissance de ces trois concepts d'effectifs nécessite une enquête particulière auprès des services des ressources humaines des ministères. En effet, il faut prendre en compte les informations de gestion qui retracent la position statutaire de l'agent, non disponible au travers des seuls « retours paye ». Par exemple, un agent mis à disposition est en fonction dans le ministère d'accueil, mais n'est pas comptabilisé sur le plafond d'emplois de ce ministère et reste géré par son administration d'origine.

Extrait du rapport public : « Fonction publique de l'État : périmètres de décompte des effectifs dans les ministères et emplois en loi de finances » Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020, page 322. Et Rapport Annuel sur l'état de la fonction publique 2021 page 270.

De 2004 à 2014, le nombre d'agents dans la FPE a diminué chaque année en lien avec d'une part des suppressions de postes et d'autre part des transferts vers la FPT dans le cadre de la décentralisation.

Depuis 2015 les effectifs de la FPE progressent à nouveau, notamment du fait de l'intégration comme contractuels de droit public d'anciens bénéficiaires de contrat aidé. Pour l'année 2017 cette croissance de l'emploi est portée par les ministères de l'Éducation nationale, ESR, Intérieur et Justice qui sont les secteurs prioritaires affichés dans le projet de loi de finances relatif à cette année. Cette tendance se poursuit en 2018 où la hausse de l'emploi public

continue à traduire la conversion de contrats aidés en contrats de droit public, et également en 2019.

En 2019, l'emploi public augmente de 0,8 % dont 0,4 point provient de la conversion de contrats aidés en contrats de droit public ; néanmoins contrairement aux années précédentes, le dynamisme de l'emploi public fait plus que compenser la baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés ; ainsi en les prenant en compte l'emploi chez des employeurs relevant de la fonction publique augmente (+0,3 % en 2019 après -0,4 % en 2018).

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Il ne faut pas confondre l'administration territoriale de l'État et la Fonction publique territoriale. Comme on l'a vu plus haut, une part très importante des agents de la fonction publique d'État travaille dans les services déconcentrés des ministères. Les effectifs de l'administration territoriale de l'État sont répartis principalement dans les préfetures, sous-préfetures et Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (38 % en 2019), dans les directions régionales (29 %) et dans les directions départementales interministérielles (25 %).

Dans cet ensemble, on peut distinguer deux grandes familles¹⁷ :

- les administrations publiques locales, qui comprennent notamment :
 - les collectivités territoriales (communes, départements, régions) ;
 - les groupements de communes et les services publics locaux ;
 - les établissements publics intercommunaux, communaux, ou départementaux ;
 - les organismes publics d'action locale ;
 - le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les Centres de gestion (CDG) ;
- les organismes semi-publics, associatifs ou privés, tels que par exemple ;

- les offices publics d’habitation (HLM) et caisses de crédit municipal ;
- des associations syndicales autorisées ;
- des organismes consulaires, etc.

L’ensemble de ces « collectivités et établissements territoriaux » a considérablement augmenté depuis les lois de décentralisation de 1982, qui ont conduit notamment au transfert d’une partie des activités d’État vers les collectivités.

Jusqu’en 2014 les collectivités territoriales sont composées de 37 000 mairies, d’une centaine de conseils départementaux, de 26 conseils régionaux, ainsi que de plus de 2 500 leurs groupements (comme les communautés urbaines ou d’agglomérations), ou leurs émanations. La loi du 16 janvier 2015 a réduit le nombre de régions en métropole de 22 à 13, en fusionnant seize anciennes régions entre elles¹⁸.

À l’heure actuelle, les effectifs de la fonction publique territoriale s’élèvent à 1,83 million d’agents¹⁹, et représentent environ 34 % des agents publics.

La croissance de l’emploi public au cours des années passées reposait essentiellement sur celle de la fonction publique territoriale, qui a augmenté régulièrement ses effectifs jusqu’en 2015 tandis que la fonction publique d’État les a diminués. Le taux de croissance a été particulièrement fort de 1988 à 1990 (jusqu’à 3,9 %) puis est redescendu autour de 1 % ensuite.

2015 marque un point d’arrêt dans l’augmentation continue des effectifs de la fonction publique territoriale depuis les années 80. Cette évolution se poursuit en 2017, et semble résulter en particulier des nombreux regroupements ou réorganisations qui ont eu lieu en 2016. Cette tendance amorcée en 2015 se confirme : si la répartition des effectifs par versant s’est modifiée pendant une dizaine d’années du fait de la vague de décentralisation opérée entre 2006 et 2011, en 2018 l’effet des politiques de décentralisation sur la répartition de l’emploi entre versants semble passé.

Au total, la FPT emploie aujourd’hui environ 1,8 million de personnes. Le tableau 2.4 précise les effectifs répartis par type d’organisme et leur évolution récente.

Tableau 2.4 – Collectivités territoriales – Effectifs totaux en équivalent temps plein (ETP) de la fonction publique territoriale par type d'unité²⁰

Type d'organisme	Effectifs totaux en 2011		Effectifs totaux en 2018	
	Nombre	%	Nombre	%
Régions	80 037	4,4	90 042	5,2
Départements	292 458	16	263 713	15,2
Communes	1 012 690	55,3	901 598	51,9
Établissements communaux	128 468	7	110 189	6,3
Établissements intercommunaux	245 429	13,4	300 176	17,3

Type d'organisme	Effectifs totaux en 2011		Effectifs totaux en 2018	
	Nombre	%	Nombre	%
Établissements départementaux	65 746	3,6	64 500	3,7
Autres EPA locaux	5 835	0,3	7669	0,4
Total FPT	1 830 663	100	1 737 887	100

La clause générale de compétence accorde aux collectivités une capacité étendue pour justifier leurs décisions et leurs domaines d'intervention sans que ceux-ci soient limités dans une énumération de compétences. Depuis 2015, et la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), seules les communes en bénéficient.

Les communes sont dotées d'une compétence générale pour toutes les questions d'intérêt public communal qui ne sont pas dévolues à une autre autorité centrale ou locale, dans les domaines administratif, économique, culturel. Elles ont toutefois un certain nombre d'attributions à caractère obligatoire :

- traditionnellement dans des domaines tels que les routes communales, les pompes funèbres, les cimetières, l'enseignement primaire, etc. ;

- depuis la décentralisation, aux plans des ports de plaisance, de l'habitat, des travaux de voirie, des permis de construire, de l'urbanisme, etc.

Les départements ont une compétence générale touchant notamment aux services d'aide sociale, à l'enseignement (collèges...), à l'environnement, à l'action culturelle (bibliothèques...), aux transports scolaires, et à l'octroi d'aides à d'autres collectivités ou aux entreprises en difficulté. Ils peuvent intervenir indirectement en faveur du développement économique local.

Les régions, enfin, possèdent des compétences d'attribution qui ont été transférées par l'État. Elles portent sur l'aménagement touristique et régional, l'urbanisme, le logement, la formation professionnelle et l'apprentissage, les voies navigables, l'enseignement (lycées...), l'aide aux investissements des autres collectivités, les actions visant à favoriser le développement économique ou le redressement d'entreprises en difficulté.

LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

La FPH emploie aujourd'hui environ un million de personnes, incluant plus de 100 000 médecins, biologistes, pharmaciens et internes, dont le statut est différent.

Globalement, les effectifs hospitaliers publics ont augmenté d'environ 20 % en une vingtaine d'années, l'évolution la plus importante concernant le personnel médical dont la présence a considérablement augmenté dans les années 1970 et 1980. Le tableau 2.5 présente l'évolution de ces effectifs.

Tableau 2.5 – Évolution des effectifs de la fonction publique hospitalière²¹

	Personnel médical (y compris les internes)	Personnel non médical (admin., soignant, éducatif, médico- tech., technique)	Total
1965 (hors CHS)	15 200	185 830	201 030
1972 (hors CHS)	30 280	314 690	344 970
1984	75 050	635 860	710 910
1986	83 440	634 010	717 450
1988	87 180	642 800	729 980
1990	&	654 50	744 950
1992	99 850	665 040	764 890
1996	89 691	766 849	856 540
1998	91 73	782 026	873 75
2000	90 211	809 172	899 383
2003	94 460	870 092	964 552
2006	94 010	920 132	1 014 142
2010	104 389	900 295	1 004 684
2011	106 489	914 065	1 020 554
2017	117 086	912 063	1 173 416
2018	118 449	912 980	1 178 429

Ces chiffres ne concernent que les effectifs du millier d'établissements hospitaliers publics, mais n'englobent pas tous les personnels participant au « service public hospitalier ». En effet, la loi du 31 décembre 1970 (qui bâtit la structure juridique de notre système hospitalier contemporain) définit cette notion de service public hospitalier à partir d'un certain nombre d'obligations faites non seulement aux hôpitaux publics, mais aussi aux établissements de droit privé s'excluant de toute activité commerciale. Ainsi, plus de 400 établissements privés à but non lucratif ont sollicité et obtenu leur « participation au service public hospitalier²² » (« PSPH » dit-

on) : ce fut le cas en particulier de nombreux établissements mutualistes.

Les structures d'hospitalisation publiques se répartissent aujourd'hui (depuis la loi de 1991) en trois grandes catégories, selon la durée de l'hospitalisation et la nature de l'activité :

- les établissements de court séjour, les plus nombreux (environ 300 000 lits) concernent les hospitalisations de courte durée en médecine générale, chirurgie, obstétrique (dites « MCO ») ;
- les établissements de long séjour (environ 70 000 lits) concernent l'hospitalisation de longue durée, notamment liée à la gériatrie ; ils ne sont pas à confondre avec les maisons de retraite ou les foyers-logements qui sont des institutions médico-sociales d'hébergement, et non des structures d'hospitalisation ;
- les centres hospitaliers spécialisés (CHS) concernant en particulier la psychiatrie et la toxicomanie (environ 100 000 lits).

Dans les faits, il existe encore aujourd'hui quelques structures de « moyen séjour », terme qui a disparu avec la loi de réforme hospitalière de 1991.

On peut remarquer l'importance, en France, des structures hospitalières publiques, relativement aux structures privées à but non lucratif (sans parler de la troisième catégorie que sont les structures hospitalières commerciales). Cette situation est souvent inversée dans d'autres pays, notamment aux États-Unis où la grande majorité des établissements hospitaliers sont des « *non-profit organizations* » (organisations à but non lucratif, de type associatif et/ou charitable).

LES ENTREPRISES ET ORGANISMES PUBLICS

Cette catégorie est particulièrement hétérogène, en ce sens qu'elle relève de statuts, histoires, modalités de gestion, et structures juridiques très variés. Comme le précisait déjà S. Nora en 1967, ce secteur « offre aujourd'hui l'image d'un paysage aux frontières imprécises et à la physionomie chaotique²³ ». Il n'existe en effet aucune définition précise et consensuelle de l'entreprise publique.

Le législateur lui-même a d'ailleurs été amené à constater en 1972 « l'absence de définition législative de l'entreprise publique²⁴ ».

Dans cet ensemble flou, on peut essayer cependant de dégager plusieurs familles distinctes ; pour ce faire, nous ne chercherons pas à utiliser des critères purement juridiques ou structurels, mais à constituer une ébauche de typologie mixant des données gestionnaires et socio-organisationnelles. La liste ci-dessous, loin d'être exhaustive, présente quelques-unes des familles qui ressortent de ce découpage :

- les entreprises nationalisées ;
- les entreprises publiques à statut ;
- les établissements publics ;
- les établissements privés sous contrat ;
- les organismes paritaires ;
- etc.

Le cas des entreprises nationalisées

Pour la question des spécificités du management public, on peut mettre à part en premier lieu les « sociétés nationales » (ou entreprises nationalisées), qui n'ont de publique *que* la majorité de leurs capitaux (!) mais dont les modes de fonctionnement et les statuts sont assimilables à des entreprises privées. D'ailleurs ce sont ces entreprises-là (par exemple Bull, Renault, la BNP, etc.) qui ont fait l'objet des oscillations les plus régulières sur le couple « privatisation-nationalisation », selon la sensibilité politique et économique des gouvernements.

Leurs particularités gestionnaires se situent en fait sur deux plans :

- au niveau des grandes orientations de politique générale, qui se font en articulation directe avec les pouvoirs publics ;
- en termes de risques moindres quant à leur survie, puisque la puissance publique peut être amenée à « renflouer » les déficits en cas de problème majeur.

L'histoire de ces entreprises à capitaux publics en France est particulière et résulte principalement de trois grandes « vagues » de nationalisations²⁵ :

- en 1936, le Front populaire nationalise des « entreprises-clés » (comme l'armement) ou recourant fréquemment aux subventions publiques (comme la SNCF) ;
- en 1945, le Conseil national de la résistance (CNR) prévoit :
 - le retour à la Nation des grands moyens de production monopolisés (concernant notamment l'énergie) ;
 - la maîtrise par l'État des activités financières et monétaires (concernant les banques et les assurances) ;
 - la nécessité de résoudre la crise de certains secteurs des transports (Air France, RATP) ;
 - la sanction pour faits de collaboration (Renault, Gnome et Rhône).
- en 1982, la loi du 11 février se traduit par la troisième vague de nationalisations, portant sur cinq groupes industriels et une quarantaine de compagnies bancaires et financières.

On ne peut pas, cependant, considérer que toutes les entreprises nationalisées sont réellement concernées par le management public dans la mesure où leurs missions et/ou leurs processus de fonctionnement interne ne renvoient pas à des particularismes publics. Cette situation reste pour autant souvent « mystérieuse » aux yeux des gestionnaires étrangers, pour qui le secteur « nationalisé » en France semble être assimilé au secteur public.

Les entreprises publiques à statut particulier

À l'inverse, de nombreuses entreprises publiques, même si leurs agents relèvent du droit privé (alors que beaucoup se disent ou se pensent à tort « fonctionnaires »), fonctionnent selon des caractéristiques proches des services de l'État, sur trois aspects en particulier :

- leur gestion du personnel, reposant sur des statuts spécifiques, et présentant des similitudes avec les statuts de la fonction publique ;
- leur gestion comptable et financière, qui garde parfois (mais pas toujours) certaines traces de comptabilité et gestion budgétaire publiques ;
- la nomination de leurs dirigeants par le gouvernement (en Conseil des ministres).

Le cas de ces entreprises (comme pendant longtemps EDF-GDF, la SNCF, la RATP, etc.) peut donc clairement être intégré dans les problématiques de management public, car il repose sur de fortes spécificités quant à leur fonctionnement interne, notamment aux plans du rôle de l'encadrement, des processus de décision, ou des relations sociales. Il est clair que l'impact des statuts sur les modalités de gestion semble ici déterminant.

Les établissements publics et les exploitants autonomes

L'établissement public est une personne morale de droit public chargée de la gestion d'un ou plusieurs services publics. Il dispose d'une certaine autonomie administrative et financière. Pour certains, les activités sont en grande partie de nature marchande, et relèvent alors de statuts de type « EPIC » (établissements publics industriels ou commerciaux) ou de structure proche. Le cas des « EPA » (établissements publics administratifs), dans un contexte moins marchand, doit être rappelé également. Pour ces organisations, le statut du personnel est variable : il relève dans certains cas du droit privé mais avec des spécificités telles que celles évoquées ci-dessus ; des fonctionnaires détachés sont parfois présents à l'effectif ; quelquefois enfin, une loi particulière leur a conféré le statut de fonctionnaire (comme la loi du 2 juillet 1990 pour les 400 000 agents de la Poste et de France Télécom, après la restructuration de l'ancienne administration des « PTT »).

Pour la Poste et France Télécom, la situation était d'ailleurs tout à fait particulière puisque le législateur a créé de toutes pièces le statut juridique d'« exploitant public », qui est une structure à personnalité morale mais sans capital.

Pour des raisons commerciales et stratégiques, la direction de France Télécom a ensuite choisi d'évoluer vers une structure de capitaux (société anonyme) qui lui permettait de conclure des accords au niveau mondial. Dans cette démarche (qui a fait l'objet de délicates négociations tant avec les pouvoirs publics qu'avec les représentants du personnel), l'État (directement ou *via* les entreprises nationalisées) restait majoritaire, la garantie du statut de fonctionnaire déjà en poste pour le personnel restait acquise, et la mission de service public de l'entreprise était réaffirmée.

Signalons enfin qu'il existe pour les établissements publics d'autres qualifications que celles « d'administratif » ou « d'industriel et commercial » puisque les pouvoirs législatifs et réglementaires ont imaginé, avec le temps, d'autres terminologies pour les établissements publics nouveaux qu'ils ont créés. Ainsi, les universités sont des EPSCP (Établissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel), les organismes de recherche comme le CNRS sont des EPST (Établissements Publics Scientifiques et Techniques), tandis que d'autres sont « à caractère culturel », etc.

Les structures de droit privé « sous contrat »

Il arrive que certains établissements privés soient placés sous « tutelle » et contrôlés par des organismes publics, avec du personnel (notamment dans l'enseignement secondaire) qui relève de contrats particuliers et se trouve payé directement par l'État.

Dans ce cas, on considère généralement qu'il s'agit d'agents publics, même s'ils ne sont pas fonctionnaires. Parmi les modes de gestion privilégiés, on trouve les « concessions de service public » : il s'agit d'un contrat administratif par lequel une personne publique, dite le concédant, confie à une personne privée ou morale, dite le concessionnaire, la gestion d'un service public.

On peut évoquer également ici le cas des « sociétés d'économie mixte » (SEM) dans lesquelles les collectivités territoriales détiennent la majorité du capital, et qui font l'objet de contrôles publics, notamment par le biais de la Cour des comptes (ou des chambres régionales des comptes). Des associations ou d'autres formes de structure de droit privé ont quelquefois aussi une mission de service public, avec une ou plusieurs formes de contrôle exercées par l'État (c'est le cas des cliniques privées « participant au service public hospitalier » [PSPH], ou même de sociétés anonymes [comme France Télévisions] dont l'État est actionnaire unique, et exerce une tutelle administrative et financière).

Mais à chaque fois, la question de savoir si ces structures font partie intégrante du secteur public est délicate, et doit sans doute s'analyser au cas par cas.

Les organismes paritaires du service public

Signalons enfin la spécificité bien française d'organismes paritaires liés au système de protection sociale, à savoir la fameuse « Sécurité sociale ». Cette expression existe dans bien d'autres pays mais relève de réalités tout à fait différentes. Si les fonds sont publics, sa gestion est partagée entre l'État, les instances syndicales et les représentations nationales, tandis que son personnel fait l'objet d'un autre statut particulier. Elle est aussi composée d'un ensemble d'institutions, la plupart relevant d'un statut de droit privé.

Au sein de la sécurité sociale co-existent plusieurs régimes : le régime général, les caisses déléguées à la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CDSSTI) et la mutualité sociale agricole (MSA). Ces trois régimes représentent environ 164 600 salariés en 2018²⁶.

En 2020 le tableau 2.6 présente la structure des effectifs selon le statut à la Sécurité sociale²⁷.

À une époque où la France accuse un déficit de plus de 11 milliards d'euros en matière de Sécurité sociale²⁸, et où les gouvernements successifs tentent de réduire ces dépenses souvent

au prix de nombreuses perturbations sociales²⁹, on comprend qu'il ne s'agit pas là d'une « entreprise » comme les autres !

Celle-ci, comme certaines autres structures intermédiaires, s'avère n'être, selon les critères adoptés, certainement pas « privée » mais pas non plus tout à fait « publique ». Pour autant, la Cour des comptes constitue l'instance de référence pour en évaluer la gestion. Ses rapports font ainsi régulièrement le constat de l'échec global des politiques menées pour réguler les dépenses d'assurance-maladie au vu des déficits croissants enregistrés...

En 2020, la pandémie de Covid-19 a provoqué le déficit le plus élevé jamais enregistré par la Sécurité sociale, représentant 1,7 point de PIB. Il s'agit du sixième le plus élevé parmi les 19 pays de la zone euro, près de deux points de PIB plus haut que la moyenne mesurée pour ces pays³⁰.

Selon la Cour des comptes, cette crise marque ainsi une rupture durable dans la trajectoire financière de la Sécurité sociale.

Le management public est donc le management de ce secteur public aux contours mouvants, et qui bien évidemment n'est pas un secteur étanche qui fonctionnerait de façon complètement à part et cloisonnée. Les formes de coopération voire d'imbrication entre secteurs public et privé sont nombreuses et il s'agit là d'un enjeu important³¹.

Considérant que le secteur public doit être défini comme le lieu d'application des méthodes de management public, R. Laufer et A. Burlaud entendent souligner par-là que le management public peut être vu comme une façon d'appréhender, un *langage* permettant de construire la légitimité de l'action publique³²

Nous avons vu que les fonctionnaires, agents de la fonction publique, ne représentent qu'une partie des emplois au sein du secteur public.

En effet, une partie des agents qui travaillent au sein des organisations publiques sont des contractuels, et leur proportion tend d'ailleurs à augmenter, ainsi qu'on a pu le voir, pour atteindre 1 sur 5. Il s'agit là d'une tendance qui fait partie d'un ensemble d'évolutions plus globales concernant la fonction publique, sur lesquelles il convient de revenir pour conclure cette partie.

DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE

Une part de plus en plus importante de contractuels

La première évolution qu'il convient de souligner a déjà été évoquée en présentant les effectifs : on note en effet une évolution marquée vers le développement de la contractualisation dans les relations employeur/employé au sein de la fonction publique.

Cette tendance paraît essentielle aux yeux du gestionnaire, dans la mesure où elle démontre l'existence de marges de manœuvre au sein des statuts et témoigne de la possibilité et de l'intérêt de choix stratégiques et managériaux dans la conduite des organisations publiques. En ce sens, on peut souligner la nécessaire articulation dans le management public entre des rationalités juridiques, politiques et gestionnaires.

Il ne faut pas cependant sous-estimer les difficultés qui peuvent résulter de la coexistence d'une diversité de statuts au sein d'une même organisation publique, avec des implications importantes du point de vue de la gestion des ressources humaines, qu'il s'agisse de rémunération, de durée de l'emploi, de formation, etc.

La coexistence au sein de la fonction publique de fonctionnaires et d'agents « non titulaires » conduit certains auteurs à considérer que la fonction publique française n'est plus véritablement une fonction publique de carrière, mais plutôt une fonction publique *mixte*³³.

Ainsi, Frédéric Colin, soulignant la grande diversité des situations juridiques des agents non titulaires, pointe les effets possibles de ce caractère mixte de la fonction publique : « ...on peut sans doute déplorer une «atomisation» de l'emploi public, et donc une perte de sens de la référence au fonctionariat. De plus, cela peut contribuer à développer une perte de culture administrative par des flux de personnels plus rapides : un turnover élevé s'accommode mal de l'acquisition de réflexes culturels internes. Surtout, on peut s'interroger sur la motivation de personnels fragilisés dans leur condition professionnelle, se trouvant au contact d'agents titulaires,

parfois sur les même missions : dichotomie impossible à justifier à long terme pour les deux emplois considérés³⁴ ».

D'autres évolutions intervenues récemment, et notamment la création des contrats de projet en 2020, pourraient à l'avenir accentuer cette tendance, avec les avantages d'une forme de flexibilité, et les inconvénients de l'« atomisation » de l'emploi public évoquée ci-avant.

Une évolution du cadre juridique

Plusieurs textes sont intervenus ces dix dernières années qu'il convient de mentionner.

Une volonté d'ouvrir davantage les recrutements

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a pour ambition de faire évoluer le cadre de recrutement afin d'élargir les viviers.

Depuis janvier 2020, la DGAFP a lancé un plan d'action interministériel visant le renforcement et la professionnalisation de la fonction recrutement. En effet, la fonction recrutement constitue un processus complexe. Ainsi, à la suite d'un groupe de travail interministériel, un Guide a été élaboré par la DGAFP pour « Structurer la fonction recrutement ».

La création des contrats de projet

Le décret n°2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet dans la fonction publique fixe un nouveau cadre avec un contrat pour une durée minimale de 1 an et dans la limite maximale de 6 ans, ouvert à l'ensemble des catégories hiérarchiques (A, B et C).

S'il est encore trop tôt pour apprécier la mise en œuvre de ce texte, un premier bilan réalisé un premier trimestre 2021 montre que le contrat de projet est déployé dans le cadre de projets immobiliers, informatiques, numériques et dans certains domaines spécifiques ministériels³⁵.

Si on pouvait considérer jusqu'à une période encore récente que la prégnance de règles et principes communs justifiait de conserver le singulier³⁶, le pluriel semble bien devoir s'imposer à l'avenir pour évoquer des fonctions publiques, du fait de l'apparition de nouveaux statuts et catégories d'emplois.

Une évolution en matière de formation et la mise en place d'un socle commun de formation pour l'encadrement supérieur de l'État

Une ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de l'État du 3 juin 2021 vise à réformer l'encadrement supérieur de l'État ; ce texte crée l'Institut national du service public (INSP) qui succède à l'ENA et forme les hauts fonctionnaires tout au long de leur carrière.

Suivant les recommandations du rapport Thiriez, cette réforme consiste au-delà de la transformation de l'ENA à mettre en place une culture commune au sein de l'encadrement supérieur à travers un socle commun de formation pour tous les aspirants hauts fonctionnaires. Quinze écoles sont concernées et un public représentant 700 à 800 personnes.

Cinq modules d'une quinzaine d'heures constituent ce socle commun :

- Valeurs de la République et principes du service public ;
- Transition écologique ;
- Transition numérique ;
- Inégalités et pauvreté ;
- Rapport à la science.

Les 15 écoles concernées par le tronc commun de formation de l'encadrement supérieur public

AgroParisTech (corps Ipef commun avec ENPC) • École des hautes études en santé publique (EHESP) École nationale des ponts et chaussées (ENPC, corps Ipef commun avec Agro) • École nationale de la magistrature (ENM) • École nationale d'administration (ENA), bientôt transformée en INSP • École nationale d'administration pénitentiaire (Enap) • École nationale supérieure de la police (ENSP) • École nationale supérieure de techniques avancées (Ensta) • École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaie) • École nationale des services vétérinaires (ENSV) • École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) • École nationale des Mines ParisTech • École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer (Ensam) • École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) • Institut national des études territoriales (Inet).

Nous avons vu précédemment comment l'emploi public en France est organisé autour des trois statuts que sont la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Ces trois statuts par leur intitulé évoquent de façon évidente des organisations publiques telles que les Ministères et leurs administrations déconcentrées, les établissements publics administratifs, les collectivités territoriales. Mais il existe d'autres types d'organisations qu'on considère comme des organisations publiques. Ceci nous amène à clarifier ce qu'il convient d'entendre par « secteur public », avant de voir que cette notion est à bien distinguer d'une notion proche, celle de service public.

SECTEUR PUBLIC ET SERVICE PUBLIC

Les notions de secteur public, de service public renvoient à ce qui est considéré en France comme une *summa divisio* : la distinction entre droit public et droit privé.

L'adjectif public (*publicus*) permet de désigner tout ce qui renvoie à l'État.

Cette « division suprême » consiste à séparer le droit en deux branches, droit public et droit privé. Elle structure aussi bien l'organisation des juridictions, que la pratique et l'enseignement du droit. Comme le rappelle Didier Truchet « La distinction des deux droits est d'autant plus solide – en France, du moins – qu'elle comporte une triple dimension : le dualisme juridique est conforté par le dualisme juridictionnel et par le dualisme pédagogique³⁷ ».

Cette distinction renvoie à la fois à une différence d'esprit et à une différence d'objet : « Le droit public réunit les règles qui s'appliquent à l'État et aux autres personnes morales de droit public. Plus précisément, il régit, d'une part, leur création et leur organisation, d'autre part leur fonctionnement interne, enfin leurs relations entre elles et aussi avec les personnes privées. Le droit privé dans ses différentes composantes (droit civil, droit commercial ou des affaires, droit social et droit pénal sur le cas duquel on reviendra) s'applique aux personnes privées et à leurs relations³⁸ ».

POUR UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA FRONTIÈRE PUBLIC/PRIVÉ

Une frontière imprécise

La frontière entre public et privé dans les structures françaises n'est pas simple à définir³⁹ même si elle est fondée sur des bases économique-juridiques et sur des usages historiques assez différenciés. Certes, la distinction public/privé est classique dans de nombreuses disciplines (droit, comptabilité, économie, etc.) et constitue un socle fréquent des raisonnements des gestionnaires, ne serait-ce qu'en termes comparatifs, pour présenter les spécificités du management des administrations au regard des entreprises.

Pour autant, la ligne de partage entre secteur public et secteur privé est de plus en plus mise à l'épreuve, et fait l'objet de luttes pour promouvoir différentes conceptions de la modernité.

Si frontière il y a, elle doit désormais être entendue comme poreuse, mouvante et irrégulière, et certainement pas comme une limite linéaire, étanche et clairement établie dans une logique binaire. La distinction public/privé ne correspond d'ailleurs peut-être pas à une frontière, mais à un continuum entre les organisations totalement réglementées par l'autorité publique et les organisations totalement dérèglementées⁴⁰, ou encore entre des activités totalement régaliennes et des activités totalement marchandes.

La réalité du fonctionnement des organisations publiques et privées révèle en effet que les critères traditionnels ne peuvent plus suffire à établir de claires distinctions entre les deux sphères. Ainsi, certains organismes de service public réalisent du profit (c'est le cas depuis longtemps du secteur des télécommunications en France) ; d'autres ont des activités réellement marchandes dans un contexte concurrentiel (comme la SNCF) ; à l'inverse, des structures à capitaux privés participent directement ou indirectement à des missions d'intérêt général (en particulier des cliniques ou des écoles). On voit par ailleurs certains investissements d'entreprises publiques s'effectuer aussi librement que ceux d'entreprises privées, tandis que de nombreux investissements d'organismes privés aidés par l'État sont étroitement contrôlés par ce dernier.

En outre, le cas du secteur associatif ou des organisations à vocation sociale vient renforcer la complexité de la situation. En effet, les structures de type : maisons de retraite, organisations humanitaires, centres éducatifs, sociétés d'insertion ou de réinsertion, peuvent légitimement se sentir souvent plus proches (par leur vocation et leurs modalités de fonctionnement) des organismes publics que des entreprises privées. Or, elles ne se trouvent, sur le plan formel, ni d'un côté ni de l'autre de la fameuse « frontière ». Enfin, que dire du cas des filiales de droit privé d'organisations publiques ? ! Autant d'exemples de situations mitigées qui engendrent une imprécision du champ couvert par la sphère publique.

Si la France est fortement concernée par ces ambiguïtés, elle n'est cependant pas le seul pays dans cette situation, loin de là. Ainsi, l'ouvrage de Amiel, Bonnet et Jacobs⁴¹ montre clairement par ses illustrations que la Belgique n'échappe pas à cette difficulté de distinction entre public et privé, et que bon nombre d'autres pays européens ou américains connaissent des exemples réguliers de structures mixtes, à la fois publiques et privées selon les critères que l'on adopte, ou que l'on met en exergue.

La quête incessante de critères

Établir une frontière suppose en effet de posséder de clairs critères de distinction permettant de classer les différentes organisations de part et d'autre de ladite frontière... Or une telle ambition semble bien relever de la pure gageure, sauf à admettre qu'il puisse y avoir diverses conceptions et définitions en présence. Dès lors, toute intention de délimitation du champ public doit s'accompagner de l'énoncé des critères adoptés et de l'acceptation d'une possible remise en cause par les promoteurs de critères différents...

Parmi les différents types de critères possibles, certains sont fréquemment mis en avant de façon explicite ou implicite pour définir le champ du « public ». Citons-en quelques-uns :

- l'existence de statuts juridiques spécifiques (soit pour la structure soit pour le personnel) ;
- la réalisation de missions d'intérêt général (missions ayant un impact majeur au plan du développement social, ou de l'économie, ou de la défense pour le pays) ;
- le caractère non marchand et/ou non concurrentiel des activités ;
- la propriété du capital et/ou des biens par l'État ;
- l'exercice d'un contrôle par l'État, générateur de contraintes spécifiques ;
- la vocation non lucrative de l'organisation.

Ces différents critères recourent les critères classiques utilisés par le droit :

- le critère organique consiste à considérer que le droit public est applicable à une relation juridique où l'État est présent, tandis que le droit privé s'applique lorsqu'une relation juridique concerne des individus.
- le critère formel s'intéresse aux instruments et techniques utilisées par les deux droits ; le droit public renvoie à l'acte unilatéral, qui implique l'idée d'autorité, alors que le droit privé repose davantage sur des procédés contractuels, qui impliquent le consentement des parties.
- selon le critère téléologique, les règles de droit public visent à promouvoir l'intérêt général alors que le droit privé vise d'abord à protéger les intérêts particuliers des individus.
- le critère matériel est fondé sur la substance des règles et leur contenu et distingue les règles de droit public comme étant générales et impersonnelles.

Si tous ces critères ont été développés par différents auteurs c'est que la distinction n'est pas toujours aussi simple et évidente qu'il y paraît au premier abord.

De même, chacun des éléments de la liste évoquée plus haut pose le problème des « exceptions » ou des cas particuliers. On trouve en effet dans la pratique une multitude de situations intermédiaires, et les organisations qui répondent sans ambiguïté à l'ensemble de ces critères sont extrêmement rares.

Les juristes soulignent ainsi les phénomènes d'influences réciproques et d'interpénétration entre droit public et droit privé. La publicisation du droit privé se manifeste quand des personnes privées sont désormais associées à des tâches d'intérêt général et sont dotées à ce titre de prérogatives de puissance publique⁴². La privatisation du droit public se manifeste notamment dans les services publics, qui sont de plus en plus gérés avec des préoccupations de rentabilité, et dans la soumission croissante des personnes publiques au droit de la concurrence (ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence⁴³).

La différenciation des activités publiques et privées s'est donc atténuée ; elles s'exercent désormais dans les mêmes domaines, ce

qui conduit à utiliser des procédés juridiques identiques.

En outre, d'aucuns considèrent que la problématique de la distinction entre « public » et « privé » constitue aujourd'hui un thème obsolète, voire un combat d'arrière-garde, dans la mesure où le contexte complexe, global et incertain dans lequel les sociétés évoluent impose de rejeter les approches trop rigides : l'attention excessive portée à cette distinction peut détourner de l'analyse des transformations que connaît aussi bien le droit public que le droit privé. D'autre part, est rappelée l'unité profonde du droit au-delà de sa bipolarité.

Enfin, il est clair que l'établissement de critères peut demeurer un faux problème, dans la mesure où cela ne permet pas de répondre à la question de fond : pourquoi une activité donnée est-elle ou devrait-elle être publique ?

En réalité, les analyses historiques révèlent souvent que l'appropriation publique des activités économiques s'explique avant tout par les circonstances dans lesquelles elle se produit. C'est ainsi que l'on souligne⁴⁴ que les nationalisations les plus importantes ont eu lieu à l'occasion de crises économiques (la Tennessee Valley Authority aux États-Unis) ou pour des raisons politiques (la Banque de France en 1936, les usines Renault à la Libération) ou pour faciliter la reconstruction dans les économies d'après-guerre (charbonnages, électricité, SNCF en France).

Il semble donc nécessaire de développer une nouvelle conception de la frontière entre public et privé, qui puisse constituer une réelle intersection large et dynamique d'interface entre les deux mondes, et qui soit composée d'entités aux caractéristiques intermédiaires capables de faire face aux enjeux actuels. Sans doute peut-on alors considérer que ces formes hybrides et évolutives, mi-publiques et mi-privées, sont particulièrement concernées par les problématiques de management public.

DES NOTIONS PROCHES MAIS À BIEN DISTINGUER

De prime abord, une distinction essentielle est à faire entre ces trois notions de « secteur public », « service public » et « fonction publique ».

Pour tenter de lever un certain nombre de confusions, nous proposons de considérer que :

- la notion de « secteur public » renvoie à une *dimension structurelle* ;
- la notion de « service public » renvoie à des dimensions politico-culturelle et juridique ;
- la notion de « fonction publique » renvoie à une *dimension juridique* : on a vu précédemment les modalités d'organisation statutaire de ce type d'emploi en France ; on y reviendra ici.

Le secteur public : un ensemble d'organisations

Compte tenu des ambiguïtés évoquées précédemment à propos de la frontière public/privé, il est certain que les délimitations des contours du secteur public peuvent être variées selon les logiques que l'on adopte.

De plus, ces contours ont évolué historiquement : le secteur public s'est étendu avec le développement de l'intervention de l'État, il tend à se contracter sur la période plus récente. Le secteur public peut croître sous l'effet de la nationalisation d'entreprises privées : trois vagues ont eu lieu en ce sens, en 1967-1937 ; au sortir de la seconde guerre-mondiale ; et au début des années 1980. Symétriquement, des vagues de privatisations, au sens de transfert d'une entreprise du secteur public au secteur privé, marquant un mouvement de désengagement, ont eu lieu depuis une trentaine d'années, principalement entre 1986 et 1988 (Société générale, Paribas, Suez, Saint-Gobain, etc.) ; entre 1993 et 1997 (Rhône-Poulenc, Elf Aquitaine, Renault, etc.).

Depuis le début des années 2000, l'évolution des contours du secteur public ne se fait plus sous la forme de nationalisations ou des privatisations, mais à travers la mise en place de stratégies d'investissement : « Les mouvements vont à la fois dans le sens de

prise de participation dans certaines entreprises, et de désengagement dans d'autres. C'est la fin d'un « manichéisme » économique de l'État, sans doute plus conforme aux exigences d'« efficacité⁴⁵ ». L'État est ainsi actionnaire, majoritaire ou non, dans des entreprises, et cette participation fait depuis 2004 l'objet d'un suivi par l'Agence des participations de l'État (APE).

On peut citer l'exemple de France Télécom qui en septembre 2004, devient une entreprise privée, l'État français cédant une partie de ses actions pour passer en dessous de la barre des 50 %.

Le droit de l'Union européenne a aussi à faire évoluer la situation de monopoles de certaines entreprises publiques en application des règles de concurrence.

Ainsi, alors que depuis la nationalisation des chemins de fer en 1937, la SNCF était la seule société autorisée à transporter des voyageurs par le train, en 2023 l'ensemble du réseau ferré national (à l'exception de certaines liaisons RER) sera ouvert à la concurrence.

Des travaux se penchent désormais sur le recours par l'État au marché pour prendre en charge un problème public⁴⁶.

Ces précisions faites, on peut proposer une définition visant non pas à promouvoir une vision ou une autre des contours les plus légitimes du secteur public, mais permettant plus simplement d'éclaircir la suite de notre propos.

Nous proposons de définir comme faisant partie du secteur public l'ensemble des organisations gérées directement ou indirectement par l'État (central ou local) : ainsi, deux critères peuvent être utilisés :

- un pouvoir de décision dominant de l'État sur les objectifs de l'organisation ;
- une possession dominante par l'État des moyens de cette organisation.

Cette définition rejoint la définition de l'entreprise publique établie par le droit de l'Union Européenne à travers une directive de 1980 : « toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent⁴⁷ ».

C'est donc bien une approche *structurelle* (et, partant, gestionnaire) qui est utilisée, et qui reste indépendante des missions, vocations, valeurs, et statuts juridiques.

Cette définition nous permet de présenter à présent d'autres types d'organisations qu'on peut considérer comme relevant du secteur public.

Le service public

Cette notion n'est pas plus simple à appréhender que la précédente, loin de là. Elle revêt en effet un caractère quasiment idéologique qui en accroît d'une part la complexité et d'autre part la spécificité dans le contexte culturel français. Comme le précise J. Chevallier : « Le service public est un mythe légitimant : il sculpte l'image d'un État généreux, bienveillant, uniquement préoccupé du bien-être de ses sujets⁴⁸ ».

Les origines juridiques du « service public » en France sont anciennes. En effet, la décision du Tribunal des conflits du 8 février 1873 (arrêt Blanco)⁴⁹ est considérée comme la base du droit administratif français. À partir de cette jurisprudence, le service public devient le critère de compétence de la juridiction administrative, et se trouve exclu de la compétence des juridictions judiciaires.

C'est un renversement de perspective considérable dans la mesure où, progressivement, le régime juridique particulier qui s'applique à l'administration ne trouvera plus sa légitimité première dans l'autorité mais dans le service rendu au citoyen⁵⁰. Dès lors, la notion de service public recouvre toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent de façon directe ou indirecte sous l'égide des pouvoirs publics, centraux ou locaux. Mais la notion d'intérêt général est évolutive dans le temps et contingente, car liée à des interprétations conjoncturelles... Du coup, certains n'hésitent pas à affirmer que le service public, fondé sur l'intérêt général, est « une notion plus politique que juridique⁵¹ ». Pour autant, rappelons que l'intérêt général a des fondements constitutionnels puisque les articles 72

et 74 de la Constitution parlent des « intérêts nationaux » et des « intérêts de la République⁵² ».

Au-delà de ses fondements juridiques, il convient de préciser que la notion de service public sert à désigner un type d'activité et non pas une structure ou une organisation. L'identification d'une activité comme relevant de l'intérêt général, et donc du service public, débouche sur la possibilité de choisir entre plusieurs solutions juridiques spécifiques pour gérer ce service public.

Il en résulte qu'une activité relevant du service public peut très bien ne pas être gérée directement par la puissance publique, mais faire l'objet de ce que l'on appelle une « délégation » issue d'une décision publique.

Le service public peut donc être confié à un opérateur privé. On considère généralement qu'il existe en France trois grandes catégories de services publics⁵³ :

- les services régaliens ou de souveraineté, correspondant aux fonctions traditionnelles de l'État (justice, police, défense nationale, finances publiques...);
- les services sociaux et culturels, qui se sont fortement développés depuis le milieu du XIX^e siècle et qui recouvrent notamment l'éducation, la santé, la protection et l'aide sociales, l'action culturelle...;
- les services à caractère économique, juridiquement connus sous l'expression « Services Publics Industriels et Commerciaux » (SPIC) ; ces services ont essentiellement pris forme dans le courant du XX^e siècle au fur et à mesure que l'État affirmait son rôle dans la satisfaction de certains besoins fondamentaux dans les domaines de l'énergie, du transport, de la communication, etc.

En fait, peuvent être considérées comme des activités de service public un ensemble de prestations assorties de garanties pour l'utilisateur citoyen, dans un cadre de développement de la solidarité sociale. Pour cela, trois grands principes dits « classiques » ont été énoncés au début du XX^e siècle : la *continuité* (les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue) ; l'*égalité* (tous les usagers doivent être placés face aux services publics dans

une position égale, sans discrimination ni avantage) ; la *mutabilité* (les prestations fournies au public doivent être toujours adaptées à ses besoins, ce qui suppose qu'elles évoluent quand ces besoins changent)⁵⁴.

Ces principes restent souvent présentés, aujourd'hui encore, comme le socle d'un système de valeurs incontournable et comme le critère de reconnaissance des activités de service public, que celles-ci soient directement réalisées par l'État ou seulement contrôlées par lui. Comme on l'a vu, l'activité du service public peut ne pas être mise en œuvre par une organisation du secteur public ; si elle est le fait d'un organisme privé (comme l'encouragent certains théoriciens libéraux qui prônent des structures d'État légères), elle reste encadrée par des critères et un contrôle de « tutelles » publiques.

En ce sens, la notion de service public renvoie à des *choix politiques* pour ce qui concerne ses réalisateurs, et à des *dimensions à la fois politiques et socio-culturelles* pour ce qui touche à ses finalités.

Distinctions entre secteur public, service public et fonction publique

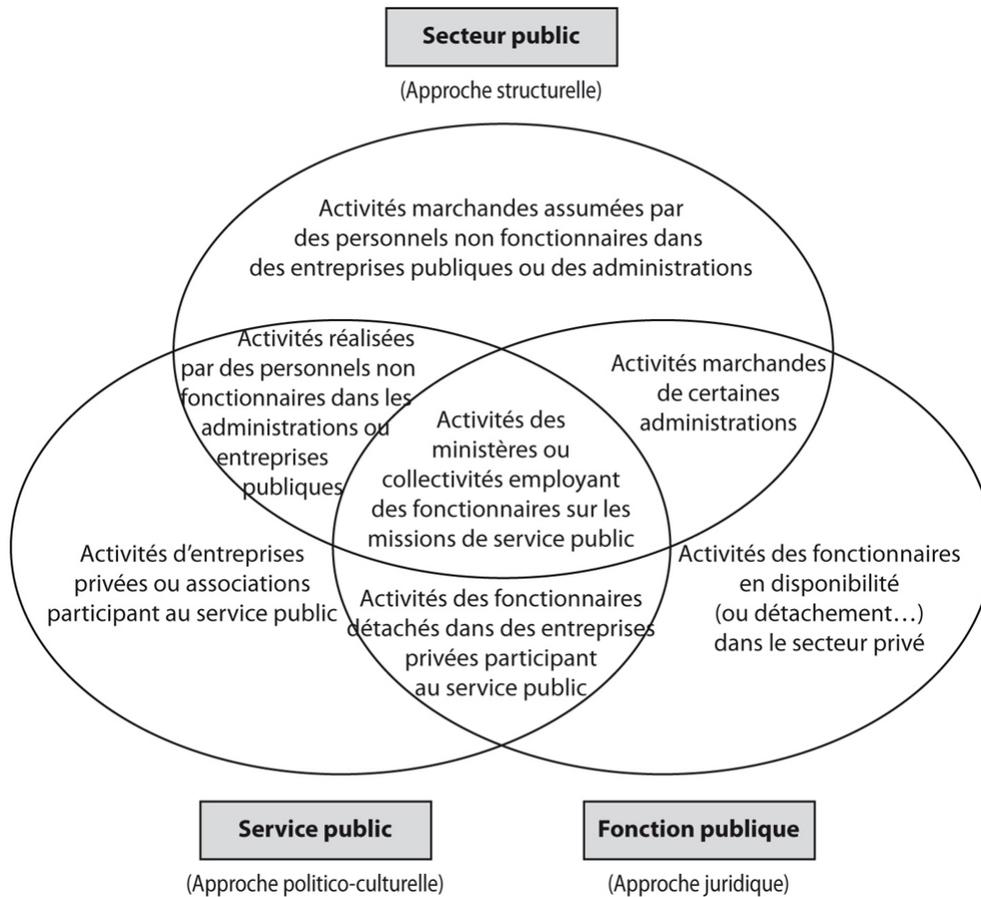
On l'aura compris, si les trois notions ne se recoupent pas systématiquement, elles font l'objet de confusions fréquentes dans la mesure où leurs intersections sont inévitables et souvent nécessaires.

La figure 2.1 tente d'illustrer les distinctions et recouvrements, avec des exemples d'activités faisant partie de zones tantôt communes tantôt distinctes entre secteur public, service public et fonction publique. On y trouve en particulier les situations suivantes⁵⁵ :

- pour les activités relevant à la fois du secteur public, du service public et de la fonction publique : celles des ministères ou des collectivités territoriales relevant des fonctions dites « régaliennes » (telles que : contrôle de légalité, sécurité civile, etc.) et assumées par des agents de l'État sous statut ;

- pour les activités de service public relevant de la fonction publique mais n'appartenant pas directement au secteur public : celles des entreprises de droit privé sous contrôle de l'État et assumées par des fonctionnaires en détachement (par exemple dans le cas d'un établissement d'enseignement secondaire ou d'un établissement pénitentiaire sous contrat) ;
- pour les activités du secteur public relevant de la fonction publique mais n'étant pas de service public : celles de certaines administrations publiques s'inscrivant dans une logique marchande et concurrentielle (par exemple : la réalisation par les directions départementales de l'équipement de prestations « vendues » aux communes, en concurrence avec des bureaux d'études ou des entreprises de travaux privés) ;
- pour les activités du secteur public à vocation de service public mais ne relevant pas directement des statuts de la fonction publique : celles d'intérêt général, au sein d'administrations ou de collectivités, réalisées par des personnels contractuels (par exemple, activités d'enseignement assumées par des professeurs associés en contrat à durée déterminée au sein des universités).

Figure 2.1 – Quelques exemples de distinction entre secteur public, service public et fonction publique



On le voit, les cas d'interface et d'imbrication partielle se révèlent être très nombreux et traduisent bien l'extrême variété des situations.

Pour le gestionnaire, il apparaît dès lors que le management public devra concerner *l'ensemble de ces zones* et tenir compte des particularités de chacune d'elles, aux plans structurel, juridique, politique et culturel notamment. Sans doute se trouve-t-on ici face à l'une des sources essentielles de complexité du management dans la sphère publique...

Compte tenu de cet ensemble d'ambiguïtés et de l'hétérogénéité des entités concernées, nous proposons d'adopter l'expression *d'organisations publiques*⁵⁶ pour intégrer les différents cas de figure précisés ci-avant.

Les spécificités des organisations publiques

Bien entendu, les analyses qui précèdent sur la perméabilité et l'évolution de la frontière public/privé, et celles qui suivront⁵⁷ sur les mouvances de l'environnement, interdisent de rechercher une liste claire et indiscutable de caractéristiques qui seraient réellement spécifiques aux organisations publiques.

En réalité, tout dépend des « lunettes » que l'on chausse pour repérer ces caractéristiques. Ainsi, au moins deux grilles de lecture peuvent être utilisées : la grille « institutionnelle » et la grille « organisationnelle⁵⁸ ».

L'analyse institutionnelle met en avant des spécificités d'ordres politique et juridique ; dans cette approche, on est en présence d'une organisation publique dès lors que celle-ci :

- présente un caractère de soumission au pouvoir politique ;
- relève d'un système juridique particulier ;
- fonctionne selon une rationalité propre dite de « service public » (laquelle s'appuie sur des principes de continuité, d'égalité, et de mutabilité des activités) ;
- se finance à partir de ressources budgétaires affectées ou prélevées (et non gagnées dans un échange marchand).

Le regard organisationnel, quant à lui, s'il ne remet pas nécessairement en cause de telles particularités institutionnelles, les complète ou les nuance par la réalité du fonctionnement des entités concernées. Dès lors, l'analyse part du constat selon lequel les organisations publiques traduisent trois tendances de base :

- des activités plus souvent de « service » que de fabrication de produits ;
- une taille généralement importante⁵⁹ ;
- un environnement complexe, contraignant, et marqué par des « barrières à l'entrée » importantes.

En ce qui concerne les activités de service, les gestionnaires leur attribuent traditionnellement les deux spécificités suivantes⁶⁰ :

- le caractère intangible (non matériel) et hétérogène (non reproductible à l'identique) de l'« output » ;

- la simultanéité de la « production » et de la consommation du service (d'où l'importance du contact entre le « producteur » et le consommateur).

Pour les spécificités de l'activité de service dans le secteur public, la question semble avoir rarement été traitée en ces termes⁶¹. Les discours et écrits sur le secteur public font cependant régulièrement référence (de façon explicite ou implicite) aux quelques idées suivantes :

- la vocation de l'organisation publique repose, au moins en partie, sur la notion d'intérêt général ;
- les unités publiques ont un degré de maîtrise limité des sources de financement et des éléments constitutifs du coût de leurs activités ;
- le profit n'est pas la finalité recherchée dans la définition de l'activité publique ;
- les activités de service public sont dépendantes du contrôle exercé par des « tutelles » ;
- une grande partie des personnels est régie par des statuts spécifiques très fortement codifiés ;
- les unités publiques ne connaissent pas, du moins à court ou moyen terme, l'enjeu économique de « survie » qui caractérise les entreprises privées ;
- les moyens d'action et d'interaction avec l'environnement sont multiples : achat, vente, prélèvement, mise à disposition, coercition, subvention, influence, etc. ;
- l'importance de la taille et les dépendances à l'égard de pouvoirs publics ou d'acteurs institutionnels provoquent une tendance à la lourdeur organisationnelle au sein des unités publiques.

On le voit, la logique organisationnelle cherche à intégrer un certain réalisme par rapport à la classique conception institutionnelle. En outre, elle conduit à mettre en évidence la possibilité d'un degré de liberté des unités publiques, qui s'oppose à l'image d'une administration instrumentale, totalement soumise au pouvoir politique.

La mise en évidence des spécificités des organisations publiques ne peut cependant pas rester descriptive ; elle nécessite une recherche de facteurs explicatifs pour mieux en comprendre et en mesurer les impacts. Dès lors, c'est la question des défis et enjeux de ces organisations qui est soulevée.

3

Défis et légitimité

Depuis les années 1980, le monde des organisations publiques françaises est entré dans une ère de transformations, de restructurations et de remises en cause. Le développement du management public et l'intérêt croissant des chercheurs et des praticiens pour cette discipline sont directement liés à ce contexte mouvant, fait de défis nouveaux...

LES NOUVEAUX DÉFIS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Le secteur public, tout comme le secteur privé, est soumis aux turbulences de ses environnements national et mondial.

Il est devenu presque banal de décrire les processus d'interaction entre toute organisation et son environnement, notamment lorsque l'on porte un regard « systémique¹ » sur ces phénomènes. Cette banalisation ne doit cependant pas conduire à négliger l'importance des incidences d'un contexte sur une structure donnée, et ce d'autant moins que le milieu public est directement concerné par cette situation.

Ainsi, ce n'est pas par hasard si la sphère publique française change avec une acuité particulière depuis une quarantaine d'années. Les économistes et les sociologues notamment savent bien que la période qui a suivi les « Trente Glorieuses » (des années 1950 aux années 1970) s'est révélée particulièrement critique et mouvementée pour toutes les sociétés occidentales, et qu'elle a engendré des actions, réactions ou « pro-actions » diverses, qui n'ont fait qu'accroître l'importance, l'imprévisibilité et la complexité du mouvement général. La crise survenue à partir de 2007 a renforcé encore la mise en question de la capacité des autorités publiques à apporter des réponses aux défis de la société².

Dans ce contexte global, les organisations publiques françaises subissent quelques interpellations spécifiques qu'il convient d'analyser.

LES MOUVANCES DE L'ENVIRONNEMENT

Cinq grands types d'interpellation, renvoyant à des processus et des acteurs sociaux différents, affectent le milieu public depuis les années 1980 :

- des mouvances économiques ;
- des mouvances géopolitiques ;
- des mouvances technologiques ;
- des mouvances socio-culturelles ;
- des mouvances juridiques.

Les mouvances économiques

La crise économique, déclenchée plus particulièrement après les chocs pétroliers des années 1970, a eu pour effet d'inverser la plupart des indicateurs de croissance et de conduire à des pénuries de ressources.

Dans le secteur public, les budgets et les moyens ont commencé à se resserrer sérieusement dans les années 1980, avec des effets

sur les investissements, les emplois, et les frais de fonctionnement. Cette situation a ramené au premier plan deux préoccupations : d'une part celle des choix et des priorités dans les orientations de politique publique, et d'autre part celle de la rigueur budgétaire et de la limitation des dépenses.

On peut aussi voir dans les difficultés économiques générales la source de certains repositionnements stratégiques d'entreprises publiques, qui avaient développé une certaine diversification dans les années 1970 (comme ce fut le cas par exemple à la SNCF avec les transports routiers, ou chez Air France avec les chaînes d'hôtels³) et qui sont revenues à des politiques de recentrage une dizaine d'années plus tard, comme l'ont fait la plupart des grands groupes privés.

C'est également en grande partie du fait de la crise économique que les mouvements de type « nationalisations/privatisations » se sont accentués dans les années 1980.

Ainsi en France, la loi de nationalisation du 11 février 1982 est venue renforcer le champ des entreprises contrôlées par l'État, en y intégrant de puissants groupes industriels fortement concurrentiels. À cette époque, la finalité dominante de ces opérations semble largement économique : « Au-delà de la dimension idéologique et politique, ces opérations de transferts du capital du secteur privé à l'État relèvent d'une double logique : d'une part, elles doivent favoriser la restructuration de l'appareil productif, par le biais de la constitution de pôles de productivité et de compétitivité ; d'autre part, elles doivent permettre la refonte du financement de l'économie, en particulier par une redéfinition des relations banque/industrie⁴ ».

Mais cette approche, malgré ses avantages économiques et financiers, est ensuite rejetée du fait de ses inconvénients, notamment au regard des faibles marges de manœuvre des entreprises concernées. Toujours sous la double pression politique et économique, les privatisations (qui se sont développées depuis les années 1980 dans la plupart des pays du monde) augmentent en France à partir de 1986⁵. Leurs objectifs sont notamment de contribuer à la consolidation des fonds propres des entreprises et d'assainir les finances publiques en diminuant les dépenses inhérentes à la propriété du capital.

Là encore, les résultats se révèlent discutables et discutés, dans la mesure où aucun effet miracle ne peut être espéré dans le contexte socio-économique complexe d'aujourd'hui.

Si les mouvements de redistribution des capitaux publics se sont ainsi accélérés, il faut noter qu'en France⁶, ils n'ont dans un premier temps concerné que les entreprises concurrentielles par nature (celles que nous avons précisément exclues ci-avant⁷ du champ du management public) et moins directement les organisations de service public... Mais les politiques européennes concernant l'ouverture à la concurrence ont ensuite amené de lourdes transformations dans les statuts des entreprises du secteur des télécommunications, du transport et de l'énergie.

La crise économique survenue à partir de 2007, après le problème des « *subprimes* » et du krach bancaire, a marqué une nouvelle étape. Certains auteurs⁸ ont ainsi montré comment cette crise, qui exprimait une prolifération des risques majeurs dans tous les domaines de la vie économique et sociale, a pu conduire à un besoin renouvelé d'État.

On a pu observer le même phénomène avec la crise sanitaire des années 2020 qui a conforté le rôle essentiel de l'État, placé en première ligne dans la gestion de la crise. Les États ont adopté des politiques de soutien budgétaire et creusé les déficits publics, affirmant le rôle protecteur de l'État et le conduisant à intervenir fortement comme acteur économique. Dans le même temps, la gestion de la crise a donné lieu au développement d'une rhétorique décentralisatrice et a pu permettre une réaffirmation du rôle des collectivités territoriales⁹.

Dans un ouvrage consacré à ce que cette crise nous enseigne quant aux transformations de l'action publique en contexte de crise, Patrick Hassenteufel et Sabine Saurugger soulignent le développement, dans les années qui ont suivi, de nombreuses publications s'intéressant aux politiques publiques dans la crise, privilégiant souvent l'analyse de l'influence des politiques d'austérité sur le contenu des politiques macro-économiques. La place de plus en plus importante des considérations budgétaires et financières dans les orientations de l'action publique est ainsi soulignée. Mais les auteurs invitent à compléter ce type d'analyses par une attention

portée à l'ensemble des secteurs de l'action publique, et par une grille de lecture centrée sur les usages stratégiques que les acteurs font d'un tel contexte afin de façonner les politiques publiques dans le sens de leurs représentations sur les politiques existantes et à mener.

Les contextes de crise sont en effet des contextes où se reconfigurent les relations de pouvoir entre acteurs. Ces rapports de pouvoir entre acteurs sont ainsi vus comme une variable à la fois dépendante et indépendante des changements dans l'action publique. Cette approche relationnelle permet de relativiser les changements attribués à la crise elle-même, et d'être attentif aux effets de la crise en tant que contexte favorable au changement. En effet, ce contexte fait l'objet d'interprétations et d'usages par les acteurs pour défendre leur conception des changements ou de l'absence de changements souhaitables concernant les politiques publiques au sein desquelles ils sont impliqués¹⁰.

En outre, la question économique rejoint alors la problématique du contexte international, dans lequel se trouvent de plus en plus immergées les organisations publiques.

Les mouvances géopolitiques

Le développement de la « globalisation » (qui correspond à la mondialisation des marchés, des économies, voire des modes de vie) et la construction européenne conduisent aujourd'hui à plusieurs interpellations des appareils publics français.

Face à la globalisation, de nouveaux défis pour les systèmes publics

En premier lieu, l'interpénétration des économies et la circulation de plus en plus libre (sur l'ensemble de la planète) des hommes, des marchandises, des services et des capitaux, amènent à une logique de « course à la compétitivité » au niveau mondial, dans laquelle les nations développées sont inéluctablement entraînées. Du fait de l'existence de firmes multinationales et de réseaux d'entreprises transnationaux, pour lesquels les frontières n'ont plus grand sens,

les États ne peuvent plus aujourd'hui être les régulateurs uniques d'activité et se voient dépassés par de puissantes logiques capitalistiques et socio-économiques qu'ils ne sont pas en mesure de maîtriser. Dès lors, pour ne pas subir d'engrenage géopolitique et mettre en péril leur survie et leur développement, les États doivent s'adapter à ce contexte mondial. C'est en tout cas la logique qu'ont choisie la plupart des pays européens, lorsqu'ils sont entrés dans les négociations commerciales du GATT puis dans la construction de l'Union européenne.

Or, la principale conséquence de ces macro-phénomènes pour le milieu public est la remise en cause directe ou indirecte des monopoles traditionnels au sein des frontières nationales¹¹. Plusieurs facteurs y ont contribué : les réseaux économiques transnationaux, les progrès technologiques qui amènent à des flux d'informations et d'échanges non contrôlables par-delà les frontières, les attentes des consommateurs et des usagers en faveur de biens plus attractifs en termes de qualité/prix, etc.

Tout cela a engendré dans de nombreux secteurs d'activité des possibilités de choix nouveaux, là où n'existait précédemment que l'offre unique du service public monopolistique. Dès lors, les usagers choisissent, et les services publics, dans un contexte économique difficile, doivent aligner leurs prix et leurs prestations pour faire face à ce nouveau défi. L'engrenage consiste alors à entrer de plain-pied dans la recherche de compétitivité mondiale, ce qui peut aller jusqu'à la vente de services nationaux sur les marchés internationaux, voire jusqu'à la délocalisation des outils de production publics.

Dans un tel contexte d'évolution rapide, les secteurs publics nationaux se sont révélés de plus en plus incapables de répondre, seuls, aux besoins d'infrastructure de demain, en termes technologiques et financiers. Ils ne peuvent alors qu'avoir recours, eux aussi, à des logiques de partenariat entre capitaux publics, et à la recherche d'économies d'échelle, ce qui suppose la plupart du temps de sortir des frontières du pays.

Ce rapide tour d'horizon du contexte mondial pour les organisations publiques des pays développés montre à quel point l'interpellation est forte, voire difficilement contournable.

Les réglementations en cours de l'Union européenne s'inscrivent généralement dans ce cadre. Or, s'il est souvent inexact de considérer qu'elles sont à l'origine de la mise en concurrence des appareils publics, il paraît clair qu'elles en accentuent l'enjeu et accélèrent vraisemblablement certaines remises en cause.

En particulier, l'Acte unique européen impose une triple contrainte aux organismes publics :

- une contrainte concurrentielle (les monopoles semblent constituer l'un des derniers obstacles substantiels à l'ouverture effective des marchés) ;
- une contrainte de taille (l'enjeu de compétitivité pousse aux partenariats transnationaux) ;
- une contrainte budgétaire (les normes européennes mettent en exergue des niveaux de déficit public acceptables, qui stimulent la compétition des économies concernées).

Les mouvements géopolitiques internationaux que connaît notre société contemporaine ont donc bien, clairement, un impact déstabilisateur sur le secteur public national...

Après le 11 septembre : Nouvelles menaces et nouveaux risques...

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, de nombreux États se sont organisés afin de revoir leur politique en matière de terrorisme. En France est élaboré un Livre Blanc publié en 2006¹². Il constitue le premier essai d'élaboration d'une doctrine et d'une politique publique de la France en matière de lutte contre le terrorisme, conçues pour guider les décisions à prendre par l'État en ce domaine. Il s'agit d'un enjeu crucial pour tout État : « Un échec dans le domaine de la lutte antiterroriste se traduit à la fois par une perte de légitimité de l'État à assurer l'ordre public sur son territoire et par un affaiblissement au niveau international compte tenu de l'importance considérable de cet enjeu¹³ ».

Ce Livre Blanc met en avant durablement la notion de sécurité globale, érigée en objectif stratégique par l'État.

Pierre Berthelet souligne qu'il s'agit là d'un « concept multifacettes » : « Appréhendée comme forme nouvelle d'action en

vue de faire face aux menaces transnationales, elle est une version adaptée de la sécurité nationale aux transformations connues depuis un quart de siècle. Elle constitue un moyen pour l'État (de même que pour l'Union européenne à présent), de faire face aux « nouvelles menaces » et aux « nouveaux risques¹⁴ ».

Or toujours selon cet auteur, la notion de sécurité globale marque, dans la sphère de la sécurité, un « retour de l'État », dont la place est contestée par une série d'acteurs émanant du secteur privé¹⁵. « En tant que discours de légitimation, la sécurité globale est un moyen d'assurer le retour de l'État hobbesien, c'est-à-dire entendu comme État protecteur. Elle signifie une reprise en main par l'État, dans une certaine mesure, d'une mondialisation qui tendait à lui échapper¹⁶ ».

Les attentats de 2015 en France ont conduit au recours à l'état d'urgence et à des mesures d'exception, et à l'adoption de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Dans ce contexte, le recours à l'état d'urgence a fait l'objet de controverses, autour de ce qu'il pouvait impliquer, en termes de légitimité et d'enjeux¹⁷.

D'une manière générale, le cadre de l'État-Nation est questionné par le développement du rôle de plus en plus marqué d'échelles infranationales d'action publique (décentralisation) mais aussi des échelles supranationales avec le développement du rôle des organisations internationales et des cadres d'intégration régionale (Union européenne pour ce qui concerne la France). Depuis la Seconde Guerre mondiale, des organisations internationales se sont développées afin de maintenir la paix et de réguler l'interdépendance croissante entre les États. Le multilatéralisme qui s'est ainsi développé a pu être fragilisé ces dernières années par les orientations prises par certains pays prenant leur distance avec l'ordre international ; on peut citer les États-Unis pendant la présidence de Donald Trump, la Russie de Vladimir Poutine, la Chine de Xi Jinping... Comme le souligne Franck Petiteville, « Les organisations internationales n'ont pas toujours les moyens de prendre en charge les enjeux d'interdépendance globale : développement, conflits, migrations, environnement, crises financières, pandémies, terrorisme. Le procès de leur insignifiance

est alors fréquent. *A contrario*, pour les courants politiques souverainistes, nationalistes et populistes, ces institutions « supranationales » ont déjà bien trop de pouvoir¹⁸ ».

Les mouvances technologiques

L'impact des nouvelles technologies sur l'action publique a toujours été important. À partir de la deuxième moitié du xx^e siècle, les nouvelles technologies touchant à l'information conduisent à des transformations importantes tant dans le domaine public que dans le secteur privé.

Ces mouvances peuvent faire l'objet d'une première distinction, selon qu'on les analyse en termes internes ou externes.

Sur le plan interne, il faut rappeler que les missions de service public en France sont souvent, depuis le développement industriel du xx^e siècle, celles qui concernent précisément certaines technologies sophistiquées.

En effet la logique d'intérêt général consistant à permettre l'accès égalitaire de tous les usagers à la « modernité », avait conduit à confier à l'État les activités touchant à l'énergie, la santé, les grandes infrastructures, les télécommunications, les transports, la défense, etc. En d'autres termes, il s'agit souvent des missions recourant le plus directement aux techniques de pointe et nécessitant tout à la fois des investissements considérables et des remises en cause permanentes en fonction des progrès scientifiques dans le monde.

Or, il est un moment où de tels investissements dépassent les capacités nationales, comme on l'a vu précédemment. En outre, les évolutions technologiques conduisent à l'interpénétration des secteurs d'activité, certains étant sous monopole et d'autres dans le secteur concurrentiel. C'est le cas par exemple des télécommunications avec l'informatique, ou encore de la production d'électricité avec les réseaux de chauffage... L'imbrication entre le « public » et le « privé », ou entre le « marchand » et le « régalién » devient ainsi d'autant plus complexe !

Par ailleurs, *sur le plan externe*, les « autoroutes de l'information » et les réseaux d'échange planétaire bousculent la pertinence de la notion de frontière nationale dans les relations commerciales. L'exemple du *call back*, qui a permis depuis plusieurs décennies d'établir une communication téléphonique bilatérale dans le sens correspondant à la tarification la plus avantageuse, est l'une des nombreuses illustrations de ce phénomène, comme l'est également le développement du commerce électronique qui oblige un groupe comme La Poste à développer de nouveaux modèles économiques où l'activité courrier ne peut plus occuper la même place centrale que par le passé.

Signalons également l'informatisation et la numérisation croissantes des activités de toute nature qui provoquent de rapides obsolescences des méthodes de travail et des modes de gestion dans les organisations, auxquelles n'échappent évidemment pas les organismes publics... L'exemple du télétravail basé sur les technologies numériques, dont l'accélération s'est fait sentir avec force depuis la crise du Covid-19, est significative à cet égard.

Plus généralement d'ailleurs, le développement des Technologies de l'Information et de la Communication, et plus spécifiquement d'Internet et ses multiples ramifications, interpelle le secteur public qui développe de plus en plus, et avec plus ou moins de réussite¹⁹, des politiques de « e-administration » (ou administration électronique...²⁰).

Un processus de transformation numérique de l'État a ainsi été renforcé ces dix dernières années, la question de la numérisation des services publics commençant à s'accroître au début des années 2010. En 2017, dans le cadre de « Action Publique 2022 », programme de transformation de l'administration, une des six priorités est la transformation numérique des administrations, avec pour objectif la dématérialisation de l'intégralité des services publics à l'horizon 2022.

Le développement du *big data* et l'intelligence artificielle ont accéléré ces évolutions, et sont porteuses de nouvelles promesses mais aussi d'enjeux et de défis. On peut y voir de façon positive « de formidables possibilités de réinventer les services publics, d'optimiser les dépenses publiques et de lutter contre la fraude. Par

exemple, les administrations fiscales déploient des croisements astucieux des données fiscales avec des informations des réseaux sociaux afin d'optimiser le recouvrement fiscal et lutter contre la fraude fiscale²¹ ». Des analyses plus réservées sont également développées, notamment lorsque sont pointées les confusions entre la fin et les moyens, ou entre la politique et les outils...

La transformation numérique de l'État fait partie des enjeux inspirant à certains l'idée d'un État « en mode start-up » présenté comme le plus adapté pour réinventer l'action publique et la rendre plus agile et collaborative, « augmentée » par l'innovation technologique et sociale²².

Cette approche a donné lieu à la création en 2013 d'un d'incubateur de start-up d'État, beta.gouv.fr, afin d'améliorer les services publics de l'intérieur en développant des produits numériques centrés sur les usagers²³. Alors président de Cap Digital, Henri Verdier rejoint l'administration pour diriger Etalab, le service du Premier ministre chargé de l'ouverture des données publiques.

Selon cette approche, une start-up d'État est un « service public numérique développé par une équipe autonome pour répondre à un problème lié à une politique publique, financée par une administration porteuse ». Le pari est d'instaurer la philosophie des start-up dans les administrations pour accélérer la transformation des services publics grâce au numérique et aux données²⁴.

En 2019, un rapport du Défenseur des droits alerte sur les risques et dérives possibles de la transformation numérique des services publics²⁵. La dématérialisation des services publics peut aboutir à accentuer les inégalités sociales et territoriales, et le Défenseur des droits insiste sur la nécessité de porter attention aux laissés pour compte de la dématérialisation (personnes en situation de handicap, personnes détenues...).

L'intégration rapide et massive des technologies telles que le *big data* et l'IA dans les processus d'action publique pose cependant question, en termes de nouvelles modalités d'exercice du pouvoir, voire de contrôle des sociétés. Les possibilités ouvertes par le traitement massif de données ainsi que la géolocalisation, ouvrent

des perspectives dont il est encore difficile de mesurer les effets possibles sur les modes d'action publique²⁶.

Ces éléments ont conduit à l'émergence progressive d'une politique publique spécifique en matière de numérique, comme en témoigne la nomination en 2020 d'une ministre de la Transformation et de la Fonction publiques – Amélie de Montchalin – ayant directement autorité sur les différentes directions en charge des transformations publique et numérique (à savoir la DITP et la Dinum). Plusieurs analyses plaident en faveur de la création d'un ministère de plein exercice en charge du numérique²⁷ et l'émergence d'une véritable « DSI Groupe » de l'État, capable de s'imposer plus largement aux DSI ministérielles.

La cybercriminalité constitue une menace importante, aussi bien pour les entreprises que pour les collectivités locales et certains organismes publics tels que les établissements de santé. D'après l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le nombre de cyberattaques par rançongiciels aurait connu une forte augmentation entre 2019 et 2020.

Ce sont ces constats qui ont conduit à l'annonce d'une stratégie nationale d'accélération pour la cybersécurité par le président de la République le jeudi 18 février 2021.

Le financement total de la stratégie d'accélération cybersécurité dans le cadre du plan France Relance, s'élève à plus d'un milliard d'euros²⁸.

Enfin, un des effets de la crise du Covid-19 a été le renouvellement des manières de travailler, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public, avec la généralisation du télétravail. L'organisation du travail à distance conduit à transformer la relation managériale²⁹.

Les mouvances socioculturelles

L'évolution des systèmes de valeur, des modes de vie, et des attentes de la population à l'égard du « pouvoir » (de quelque nature qu'il soit) a également une influence directe ou indirecte sur l'activité de l'État.

En effet, ces mouvances touchent autant la relation « employeur/employé » (et le positionnement plus général des agents de l'État dans la société) que la relation « client/fournisseur » (et l'approche de l'utilisateur vis-à-vis des services publics).

Évolution de la relation « employeur-employé »

En ce qui concerne ce premier point, le comportement plus gestionnaire des organismes publics dans les années quatre-vingt, ainsi que les interpénétrations plus fortes des mondes publics et privés, conduisent à des comportements des fonctionnaires sans doute plus proches des salariés du secteur privé qu'ils ne l'étaient par le passé. Les mouvements dits de « responsabilisation » de l'encadrement, liés notamment aux démarches de management, renforcent cette évolution. Sa principale traduction consiste en un rapprochement et une concrétisation de la relation « employeur-employé » : aujourd'hui le supérieur hiérarchique direct, encouragé à être le « manager », est directement concerné par cette relation. Autrefois, il s'appuyait (ou se réfugiait) sur les textes et les statuts, donc sur un employeur « désincarné » ; désormais, les nouveaux défis amènent vraisemblablement une réactivité aiguë des agents publics dans leurs exigences et implications vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques, cette attitude étant accrue par le développement des désarrois et des inquiétudes face aux nombreux changements du contexte.

Par ailleurs, les fréquents conflits sociaux des années passées dans le secteur public, les taux de syndicalisation toujours relativement élevés³⁰ (à la différence du déclin général de la syndicalisation dans le secteur privé français), le développement de diverses formes de représentation du personnel (comme les « coordinations infirmières » dans le secteur hospitalier des années 1990), illustrent assez clairement l'existence de transformations socio-culturelles internes aux organisations publiques, même si elles restent difficiles à interpréter. Nombreux sont ceux qui y voient en effet la traduction d'un « malaise des fonctionnaires » lié notamment aux problèmes de légitimité et d'interpellation de l'État ; d'autres estiment qu'il s'agit là d'excès engendrés par les surprotections

statutaires des agents ; certains, enfin, analysent ces réactions comme des mouvements légitimes face aux tentatives (ou tentations) de remise en cause du service public... Quoi qu'il en soit, les relations sociales à l'intérieur des organisations publiques se transforment à un point tel que des efforts d'analyse et de prévention se manifestent de plus en plus souvent chez les gestionnaires concernés, notamment à travers la mise en place « d'observatoires sociaux »³¹ supposés déceler des signes avant-coureurs de difficultés dans la gestion des ressources humaines.

Évolution de la relation « client-fournisseur »

Plusieurs facteurs interviennent également sur le plan de la relation entre le prestataire (le service public) et le destinataire (le citoyen). Tout d'abord, les besoins et les attentes de la population se sont considérablement différenciés et multipliés avec le développement socio-économique, l'évolution des modes de vie et des marchés. Du coup, l'action standardisée, uniforme et impersonnelle des organismes publics n'est plus adaptée à ce contexte, et le service public doit davantage tenir compte des spécificités et des cas particuliers. Ce fut d'ailleurs en France, l'une des motivations de la décentralisation au début des années 1980.

Mais cette question n'est pas simple, sur le plan même des principes. En effet, le traditionnel principe dit de « mutabilité » du service public suppose qu'il y ait une adaptation des prestations aux besoins de la population ; dès lors, si ces besoins sont différenciés, les activités publiques doivent pouvoir y faire face... Pour autant, un autre principe dit « d'égalité » doit mettre l'ensemble des usagers dans la même position face à l'accès et à la nature des services publics ! C'est notamment dans cette « quadrature du cercle » que se placent les démarches de marketing public qui se développent depuis plus d'une vingtaine d'années, transformant la traditionnelle relation « service public/usager » (voire « assujetti ») en une relation plus marchande (ou mercatique) de type « fournisseur/client ». Bien entendu, une telle terminologie soulève de nombreuses polémiques, dépendantes de l'interprétation que l'on veut ou que l'on peut lui donner.

Quelle que soit la façon dont les organisations publiques réagissent face aux évolutions de l'impact de leurs prestations dans la société, il semble que l'utilisateur souhaite disposer davantage aujourd'hui d'informations et de « rendu-compte³² » sur ces prestations, sous l'effet de plusieurs tendances ; citons-en quelques-unes parmi les principales :

- dans un contexte de tension économique, la sensibilité à la « bonne » utilisation des financements collectifs est accrue ;
- avec l'augmentation des niveaux de qualification et d'éducation, la vulgarisation des connaissances conduit à une soif de données plus détaillées (le phénomène est flagrant dans le domaine médical) ;
- la médiatisation générale des informations dans le monde met en exergue de nouveaux horizons, tant sur le champ des possibles qu'en ce qui concerne les dysfonctionnements, ce qui provoque par contrecoup les comparaisons concurrentielles et l'accentuation des exigences.

Bien entendu, la pression externe du client-usager est ressentie plus ou moins fortement suivant le type d'organisation publique concerné. Ainsi, les prestations s'adressant directement aux particuliers (transports, organismes sociaux, etc.) ou liées aux collectivités territoriales (activités des communes notamment) se trouvent directement interpellées par cette situation...

La mobilisation des Gilets Jaunes à partir de 2018 et le grand débat national qui a suivi en 2019, ont mis en évidence une demande de davantage de services publics et un sentiment de déclassement de certaines parties de la population et de certains territoires.

Au sein même de la fonction publique, on note que toutes les transformations évoquées jusqu'ici, qui se déroulent dans un contexte de réduction globale des moyens, ne sont pas sans effets sur le travail des agents. Le sentiment d'une perte de repères et de sens semble de plus en plus répandu. Les agents publics sont souvent directement confrontés aux tensions sociales. C'est dans ce contexte que les partenaires sociaux nationaux de la fonction publique ont signé dès 2013 un accord sur la prévention des risques

psycho-sociaux, inspiré par l'accord sur la prévention du stress au travail dans le privé. La loi de 2018 dite ESSOC vise à restaurer pour sa part une logique de confiance entre l'administration et les acteurs de la société civile.

Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)

Parmi les mesures les plus emblématiques de la loi ESSOC, la reconnaissance d'un « droit à l'erreur³³ » constitue l'une des mesures les plus emblématiques de la loi ESSOC dont l'objectif est de placer les relations entre administration et usagers sous le signe de la confiance. La possibilité est désormais reconnue à chaque Français de se tromper dans ses déclarations à l'administration, sans risquer une sanction dès le premier manquement³⁴.

Un autre aspect de la loi ESSOC porte sur les entreprises, avec la création d'un partenariat fiscal (pour les plus grandes entreprises) et d'un accompagnement fiscal personnalisé (pour les PME). Ces deux formes d'accompagnement se traduisent par un dialogue, périodique ou permanent, entre la DGFIP et l'entreprise, notamment aux moments-clés de sa vie financière (dépôt de déclaration, paiement, mais aussi cession, acquisition³⁵...).

Les mouvances juridiques

La fin du xx^e siècle et le début du xxi^e siècle dans le secteur public français sont marqués par de profondes et nombreuses restructurations et réformes juridiques. La décentralisation, la refonte des statuts et la réforme comptable et financière en constituent certains des éléments marquants.

La décentralisation

La décentralisation a modifié le paysage général de la répartition traditionnelle des pouvoirs publics.

En effet, auparavant, le cadre administratif français était très centralisé, ce qui avait été régulièrement dénoncé comme un carcan rigide empêchant toute adaptation locale et/ou rapide. De nombreux projets de reconfiguration du secteur public avaient été avancés et abandonnés, certains allant jusqu'à remettre en cause l'existence de divers échelons administratifs, comme celui des communes³⁶.

On remonte parfois aux premières années révolutionnaires françaises pour situer les origines de la décentralisation, en rappelant la querelle des jacobins (tenants d'une république unitaire) et des girondins (partisans d'une assez large décentralisation).

Finalement, c'est l'alternance politique de 1981 qui remet la décentralisation à l'agenda gouvernemental. La loi Deferre sur la décentralisation (intitulée « Loi relative aux droits des libertés des communes, des départements et des régions ») est ainsi votée en mars 1982.

De nombreux analystes politiques estiment que si celle-ci est « passée », à la différence des multiples projets précédents, c'est parce que sa forme différait et correspondait à une tactique spécifique : la loi de décentralisation possédait en effet la particularité de fixer un cadre général portant sur le nouveau rôle des élus locaux, sans entrer dans le détail du transfert des compétences et de la recomposition des pouvoirs. Elle visait à être suivie de textes complémentaires et surtout de négociations locales entre l'État et les collectivités, pour préciser les modalités des répartitions d'activité.

La réforme créée par la décentralisation a reposé sur deux modifications majeures :

- la suppression de l'approbation préalable par le représentant de l'État (le préfet) concernant les intentions d'action des mairies ; cette mesure a souvent été résumée par l'expression de « suppression des tutelles » qui s'exerçaient *a priori* dans les domaines administratifs, financiers et techniques. Dès lors, les

actes du conseil municipal et du maire sont devenus exécutoires de plein droit, et soumis à des contrôles *a posteriori*, notamment aux plans légal et financier. Quant au préfet, il ne dispose, pour les actes qu'il reçoit, que de la possibilité de saisir le tribunal administratif d'un recours baptisé « déferé » ; il est ainsi placé dans une situation qui rappelle celle de l'administré qui désire contester un acte administratif³⁷ ;

- un transfert de compétences sur certaines missions limitées, concernant notamment les prises en charge territoriales suivantes : pour le département, la « solidarité » et l'aménagement rural ; pour la région, le développement local, la formation professionnelle, etc. ; pour la commune, l'aménagement des sols et l'urbanisme...

La décentralisation a eu plusieurs conséquences rapides pour la gestion des organisations publiques ; ainsi, certaines administrations d'État ont vu leurs prérogatives largement diminuées (c'est le cas du ministère de l'Équipement et de celui des Affaires sanitaires et sociales notamment), et ont dû entrer dans des processus de contractualisation avec le département pour les transferts d'activité et éventuellement de personnel.

Des organisations précédemment inexistantes (ou presque) se sont développées parfois avec des moyens tellement soudains qu'ils n'ont pu être utilisés de façon entièrement optimale... et ont provoqué quelques jalousies ; cette situation s'est produite dans certains conseils généraux, voire régionaux. Globalement, les effectifs des collectivités ont augmenté sensiblement³⁸.

Quant aux communes, tout en ayant tendance à considérer que les compensations en moyens (effectifs et budgets) n'ont pas été à la hauteur des transferts de compétences, elles se sont réorganisées énormément autour de leurs missions nouvelles (urbanisme notamment) et de leurs activités de gestion.

Les lois Defferre du début des années 1980 ont représenté le premier acte d'une suite de réformes, qu'il est devenu courant d'évoquer comme différents actes d'une pièce de théâtre.

L'acte II de la décentralisation, à partir de 2003³⁹, a relancé de nombreuses questions d'ordre politique, organisationnel, social et financier. Il est marqué par l'affirmation, dans la Constitution elle-

même, du caractère décentralisé de l'organisation de la République. En plus d'une révision constitutionnelle, l'acte II de la décentralisation a fait l'objet de différentes mesures législatives. Elles concernent différents domaines dont : le champ social, les routes, l'éducation. Trois lois organiques relatives respectivement à l'expérimentation, au référendum local et aux questions financières, déclinent les principes décentralisateurs.

L'acte III de la décentralisation a quant à lui été préparé dès 2007 et adopté à partir de 2013. Il a porté sur la réforme des modes de scrutin des collectivités et sur la réorganisation de leurs compétences, ainsi que sur le périmètre des intercommunalités. Il a également concerné les régions, qui ont été fusionnées, et se sont vues confier un rôle de « chef de file » dans certains domaines comme le développement économique, les transports, ou la formation.

L'acte IV est lié aux revendications portées par le mouvement des Gilets Jaunes. Dans le grand débat national organisé pour sortir de la crise, une des questions posées était : « *Faut-il renforcer la décentralisation et donner plus de pouvoir de décision et d'action au plus près des citoyens ?* ». Au cours de la conférence de presse où il dressait le bilan du débat, Emmanuel Macron s'engageait à « changer le mode d'organisation de notre République ».

Un projet de loi d'abord intitulé « 4D » pour Décentralisation, Décomplexification, Déconcentration et Différenciation, a ensuite conduit à la loi 3DS pour Différenciation, Décentralisation et Déconcentration, et Simplification de l'action publique locale⁴⁰. Promulguée le 21 février 2022, elle comporte des mesures dans une multitude de domaines (transports, éoliennes, logement social, RSA, chantier institutionnel de la métropole marseillaise, etc.). Le texte adopté, assez technique, a pu être qualifié d'inventaire à la Prévert⁴¹.

L'État donne aux préfets une plus forte autorité sur ses agences : le préfet de département devient le délégué territorial de l'Office français de la biodiversité (OFB) et voit son rôle renforcé sur la gouvernance des agences de l'eau, tandis que le préfet de région devient le délégué territorial de l'Ademe. En ce qui concerne les ARS (Agences régionales de santé), bien que critiquées pour leur

gestion de la crise sanitaire, elles restent aux mains de l'État, les préfets de région présidant leur conseil d'administration.

La loi 3DScrée une compétence d'évaluation des politiques publiques pour les Chambres régionales des comptes (CRC), rapprochant ainsi leurs missions de celles de la Cour des comptes. Les CRC pourront être saisies par les présidents de conseils régionaux, départementaux ou de métropole⁴².

La décentralisation en France a donc plus de 40 ans et fait toujours l'objet d'ajustements réguliers. En poursuivant le transfert des compétences de l'État vers les collectivités, la gouvernance publique de la France continue ainsi à se transformer, à la recherche de nouveaux équilibres, qui ne sont guère faciles à établir.

La refonte de statuts

Entre 1983 et 1986, plusieurs lois vont venir rénover et compléter les « statuts » énonçant les droits et obligations des fonctionnaires. Rappelons en effet que le statut général datait de 1946⁴³.

Au-delà du texte transversal de 1983 (texte devenu le « titre I » du statut général de la fonction publique) et de la loi de 1984 actualisant les éléments de la fonction publique d'État (texte devenu le « titre II » du Statut général), c'est surtout la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale (texte devenu « titre III » du statut général) qui constitue un véritable changement. Elle confère en effet un véritable statut de fonctionnaire aux agents territoriaux (qui n'étaient alors considérés que comme « assimilés » aux agents de l'État) et intègre de ce fait dans un même ensemble réglementaire plus de 1 million de personnes jusqu'alors dispersées entre 50 000 employeurs différents⁴⁴. En fait, la construction de ces règles est intimement liée à la décentralisation, celle-ci nécessitant que les agents territoriaux, pour assumer leurs nouveaux pouvoirs, ne fassent pas figure de « parents pauvres » au regard des agents de l'État... « Il s'agit de passer d'une fonction publique non exempte d'un certain amateurisme à une fonction publique professionnelle. »⁴⁵

Les modalités de fonctionnement de ces statuts territoriaux continuent aujourd'hui à évoluer, avec de nouvelles règles et

dispositions régulièrement mises en œuvre ou redéfinies depuis une vingtaine d'années.

Enfin, c'est au tour des agents hospitaliers d'être régis par une nouvelle loi en 1986 (texte devenu le « titre IV » du statut général). Ce texte achève le cadre d'une organisation statutaire unifiée pour les agents hospitaliers, dont les bases avaient été posées par la loi du 21 décembre 1941. En effet, jusqu'alors, les règles concernant l'emploi et la carrière de ces personnels s'élaboraient localement par le biais du règlement intérieur des établissements hospitaliers. Dans les années quarante et cinquante ont ainsi été dessinés les dispositifs statutaires relatifs aux agents concernés par la Santé publique. Mais la loi du 9 janvier 1986 crée leur articulation avec le statut de la fonction publique d'État.

Ainsi, cette dernière étape marque l'achèvement de l'ossature d'ensemble des statuts de la fonction publique, telle qu'elle existe aujourd'hui.

Un projet de loi relatif à la déontologie, droits et obligations des fonctionnaires, avait été annoncé en juillet 2013 par Marylise Lebranchu. La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est parue au *Journal officiel* du 21 avril 2016. Elle vient actualiser ce statut et apporte sur certains points des éléments nouveaux (protection des lanceurs d'alerte en matière de conflits d'intérêts, lutte contre le pantouflage, le cumul d'activités, etc.).

Ce texte ne met pas en cause l'ossature et les principes généraux qui ont fondé depuis maintenant trente ans les statuts de la fonction publique, pas plus que la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Ce dernier texte renforce les contrôles sur les emplois les plus exposés aux risques déontologiques et en responsabilisant les administrations pour les autres emplois. Un contrôle préalable à la nomination dans les emplois les plus exposés est prévu, lorsque la personne qui va être nommée a exercé dans le secteur privé au cours des trois dernières années. Les nouvelles procédures sont décrites dans le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Ce dernier établit, notamment, la liste des emplois les plus exposés aux risques déontologiques (art. 2).

Mais c'est sans doute la question des voies d'accès à la fonction publique qui est de plus en plus au cœur des débats ces dernières années⁴⁶. Les écoles d'accès à la haute fonction publique (Polytechnique, ENA, etc.) ont ainsi fait l'objet de propositions de réformes. En 2021, une ordonnance est venue réformer l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat⁴⁷. Elle crée à partir de janvier 2022 l'Institut national du service public (INSP) qui devient l'opérateur de la formation initiale et continue de l'encadrement supérieur. Elle s'inscrit dans le prolongement d'une ordonnance du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public⁴⁸.

Un tronc commun destiné à 14 écoles de services public est mis en place afin de donner une culture commune à l'encadrement supérieur de l'État. Cette réforme reprend une des propositions formulées par Frédéric Thiriez intitulé *Pour une haute fonction publique plus agiles, plus attractive et plus représentative*, qui avait pointé le fait que « la multiplication des écoles d'administration depuis la création de l'ENA [...] nuit au développement d'une culture commune chez les grands serviteurs de l'État, pourtant appelés à travailler ensemble⁴⁹ ». Ainsi, au 1^{er} janvier 2022, l'ENA est remplacée par l'Institut national du service public (INSP).

La Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéAte) initiée à partir de 2007 a en revanche, profondément redessiné le paysage politico-administratif local. Cette réforme visait, par le biais de l'interministérialité instaurée au niveau territorial, à décroquer les ministères et à créer des guichets uniques. Elle repose à la fois sur un échelon régional de pilotage sous la responsabilité du préfet de région, et sur un échelon départemental interministériel pour la mise en œuvre, sous la responsabilité du préfet de département. Quelques années après son lancement, elle est considérée comme utile mais complexe et inachevée⁵⁰.

La modification des méthodes budgétaires et comptables

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁵¹, promulguée le 1^{er} août 2001, rénove en profondeur l'architecture du budget de l'État et conduit au passage d'une structure budgétaire par nature de crédits (sans véritable lien avec des objectifs) à une structure

budgétaire par destination de crédits reliés à des missions (déclinées en programmes et en actions)⁵². Cette modification vise à une profonde remise en cause de la logique de fonctionnement à tous les échelons de l'action publique, puisqu'elle implique de fixer des objectifs de performance à tous les responsables qui disposeraient d'une relative liberté d'emploi des ressources qui leur sont confiées.

Ce texte, qui balaye l'ordonnance de 1959, donne un cadre pluriannuel et quasiment « managérial » à la gestion publique française (voir *infra* chapitre 9).

La LOLF a eu 20 ans en 2021, et des travaux ont été engagés pour en faire le bilan et proposer de la modifier, notamment par la Cour des Comptes dans son rapport sur le budget de l'Etat en 2018 et par la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans un rapport de septembre 2019.

Selon certaines analyses, ce dispositif n'aurait cependant que très peu d'impact sur la gestion publique et ne servirait pas à améliorer les performances de l'État. En particulier, la répartition des crédits budgétaires n'a aucun rapport avec les indicateurs des PAP et RAP. Certes, aucun pays n'a établi de lien automatique entre performances des services et dotations budgétaires mais, comme le soulignait déjà une mission d'information de l'Assemblée nationale en 2009, « si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer », ce qui n'est même pas le cas. Selon ce rapport, le dispositif de performance « est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion⁵³ »

En 2012, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques intègre les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). La loi crée un Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant chargé notamment d'examiner le respect des orientations pluriannuelles de solde structurel.

Une révision de la LOLF a été opérée avec la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Elle améliore la qualité des discussions

budgétaires et consolide le rôle central du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques.

Le secteur public, objet de réformes

Comme le montre le tableau 3.1, la décentralisation et la refonte des statuts constituent des éléments certes substantiels, mais pour autant encore partiels de la redéfinition de l'arsenal juridique du secteur public depuis une quinzaine d'années. En réalité, une multitude de textes complémentaires ont existé, au-delà des formalisations « officielles » accompagnant les changements fondamentaux.

En outre, même s'il ne s'agit que d'une circulaire, il paraît important de rappeler ici celle du Premier ministre Rocard en 1989, qui officialise l'idée de modernisation de la sphère publique, avec le concept de « renouveau ». Sous ce vocable, on trouve en particulier des domaines d'action liés soit au champ technique (avec l'informatisation) soit au champ managérial (avec la gestion des ressources humaines ou le contrôle de gestion notamment). Quelques années plus tard, la circulaire du Premier ministre Juppé sur la « réforme » de l'État et des services publics a renforcé, sur des axes différents, le besoin d'évolution des organismes publics.

Sur la période récente, une politique de transformation publique a été déployée à partir de 2017 et lancée sous le nom de programme Action publique 2022, notamment par une circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017. Le déploiement de cette politique va cependant être confronté à partir de 2019 à plusieurs difficultés qui vont conduire à des « corrections de trajectoire⁵⁴ » : le mouvement des Gilets Jaunes conduit à infléchir le programme par le recours à un grand débat national qui se déroule du 15 janvier au 15 mars 2019. Un nouvel infléchissement est donné à partir du début de l'année 2020 du fait de la pandémie.

Tableau 3.1 – Mouvances juridiques françaises - Quelques dates marquantes de l'histoire récente de la sphère publique française :

Année	Texte
1982	– Loi sur la décentralisation
1983	– Loi réactualisant les droits et obligations des fonctionnaires (« titre I » du statut général) – Loi sur l’institution d’une « dotation globale dans les hôpitaux »
1984	– Loi sur la fonction publique d’État (« titre II » du statut général) – Loi sur la fonction publique territoriale (« titre III » du statut général)
1985	– Mission d’étude de Messieurs Belin et Gisserot proposant l’allègement des structures des administrations centrales
1986	– Loi sur la fonction publique hospitalière (« titre IV » du statut général) – Programme sur l’innovation et la qualité dans le secteur public d’H. de Charrette (ministre délégué à la Fonction publique) et E. Balladur
1989	– Circulaire Rocard (1 ^{er} ministre) sur le « renouveau » du service public – Propositions de la commission De Closets sur l’efficacité de l’État (proposant des contrats à objectifs annuels ou pluriannuels)
1990	– Changement du statut des postes et télécommunications
1991	– Loi portant sur la réforme hospitalière

Année	Texte
1992	– Loi relative à l’administration du territoire, avec une charte sur la déconcentration des services publics
1993	– Création du comité pour la réorganisation et la décentralisation des administrations
1994	– Rapport de Monsieur Picq (conseiller-maître à la Cour des comptes) à Monsieur Édouard Balladur (1 ^{er} ministre) sur la réforme de l’État
1995	– Circulaire Juppé sur la réforme de l’État et des services publics – Création du Commissariat à la réforme de l’État
1996	– Ordonnance portant sur la réforme de l’hospitalisation publique et privée Lancement d’un plan triennal de réforme de l’État
1999	– Loi Voynet sur l’aménagement et le développement durable du territoire – Loi Chevènement sur l’intercommunalité
2000	– Loi 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l’électricité et du gaz
2001	– Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) – Nouveau Code des marchés publics
2002	– Loi de modernisation sociale (relative à la démocratie de proximité) – Décret sur les nouvelles conditions d’évaluation, de notation et d’avancement des fonctionnaires de l’État
2003	– Loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République
2004	– Changement de statut (passage en sociétés anonymes) des entreprises publiques EDF et GDF – Nouveau Code des marchés publics (intégrant plus de responsabilisation et de souplesse dans les procédures, ainsi que l’obligation de « publicité ») – L’État devient minoritaire dans le capital de France Télécom
2005	– Loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (rendant possible la création de CDI dans la fonction publique)
2007	– Loi de modernisation de la fonction publique – Loi relative à la fonction publique territoriale – Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) – Lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – Lancement de la REATE
2009	– Loi portant réforme de l’hôpital – Loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels (Loi Grenelle 1) – Loi HPST (hôpital, patients, santé et territoires)
2010	– Loi relative à l’entreprise publique La Poste – Loi Grenelle 2 – Entrée en vigueur de la loi REATE (réforme de l’administration territoriale de l’État) – Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 instituant une nouvelle organisation du marché de l’électricité en France

Année	Texte
2012	– Lancement du programme de modernisation de l'action publique (MAP) et création du secrétariat général de la MAP
2014	– Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles – Projets de loi de réforme territoriale (régions) – Loi relative à l'économie sociale et solidaire
2015	– Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) Promulguée le 7 août 2015 – Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral– Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
2016	– Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires parue au « Journal officiel » du 21 avril 2016. – Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé – Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle– Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
2017	– Loi organique et loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique
2018	– Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance
2019	– Loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 – Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
2020	– Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire – Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP) – Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur
2021	– Loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. – Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Ordonnance n°2021-328 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public. – Ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.
2022	– Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Dans le cadre de la modernisation des organisations d'État, il existe également une restructuration spectaculaire au début des années 1990, avec le changement de statut des anciennes « Postes et Télécommunications », qui sortent du giron des administrations pour devenir deux « exploitants autonomes » à la structure juridique *ad hoc*.

Cette transformation permet aux deux organismes de modifier leurs méthodes et leurs techniques de gestion (notamment en termes comptables et financiers), en les rapprochant de celles des entreprises, afin de faire face de façon plus souple aux mécanismes du marché. France Télécom poursuit sa restructuration à partir de 1997 en devenant société de capitaux. En 2004, l'État devient minoritaire dans le capital. En 2013, France Telecom change de nom et devient Orange, marquant par la même occasion une forte étape d'internationalisation de l'entreprise. Le même type de mouvement s'est engagé à partir de 2004 chez EDF (Électricité de France) et GDF (Gaz de France).

Il convient de citer également les évolutions législatives du secteur de la santé. Ainsi, la loi de réforme hospitalière de 1991 a rénové l'ancienne loi de 1970 en intégrant des dimensions managériales nouvelles : on y trouve en particulier un accent fort mis sur la participation des personnels ou sur les choix stratégiques, avec les projets d'établissement. Cette loi de 1991 n'a pas été abrogée mais ajustée et bien complétée par l'ordonnance de 1996 qui reposait sur deux grands objectifs :

- d'une part concilier l'accès de tous à des soins de qualité et la maîtrise des dépenses hospitalières ;
- d'autre part favoriser l'adaptation programmée des établissements et l'évolution de leurs activités en fonction des besoins⁵⁵.

En 2009, la loi HPST a réformé en profondeur l'organisation de la santé en créant les Agences régionales de santé (ARS) et en leur confiant le rôle de coordonner les hôpitaux, la médecine de ville et les établissements médico-sociaux. La loi prévoit également une nouvelle gouvernance des hôpitaux et encourage les coopérations entre secteur public et secteur privé. Elle s'attache enfin à faciliter l'accès aux soins pour tous et à développer la prévention et la santé

publique. En 2016, la loi de modernisation de notre système de santé favorise les rapprochements avec la mise en place de groupements hospitaliers de territoire (GHT) permettant aux hôpitaux géographiquement proches de partager des missions ou des fonctions support, et renforce la logique territoriale du système de santé. Dans le secteur public territorial, de nombreux textes ont également été introduits. Ainsi par exemple en 1999, la loi sur l'intercommunalité a stimulé les rapprochements entre communes pour la constitution d'agglomérations, tout en incitant à la cohérence et la synergie de l'action publique. Les textes de 2002 sur la démocratie locale ont complété le dispositif pour rapprocher les pouvoirs publics du citoyen.

En 2005, la loi concernant la transposition de certaines mesures du droit communautaire européen a par ailleurs introduit quelques changements importants concernant l'emploi public. En particulier, l'une des mesures phares du texte limite à six ans au maximum le renouvellement des contrats à durée déterminée (CDD), les contrats arrivant au terme de cette période ne pouvant être reconduits qu'en contrats à durée indéterminée (CDI).

Plusieurs nouveaux textes arrivent en 2007, certains s'inscrivant dans la continuité des travaux antérieurs, d'autres étant liés au changement de gouvernement. Ainsi, la loi de modernisation de la fonction publique a eu pour principal objet de mettre en œuvre les accords conclus par le gouvernement avec certains syndicats en 2006, sur l'action sociale et l'évolution statutaire dans la fonction publique. Les mesures proposées tendaient à faciliter les progressions de carrière, à développer la mobilité et à accroître les échanges aussi bien entre administrations publiques qu'entre le secteur public et le secteur privé.

En juillet 2007, sous l'impulsion du nouveau président de la République, le premier ministre a lancé les travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP), cadre structurant de la réforme de l'État. La RGPP reposait sur une analyse approfondie des politiques publiques actuelles, la mise en œuvre de scénarios de réformes et leur application concrète au sein des ministères ou au niveau interministériel. Ses objectifs annoncés étaient alors les suivants : mieux adapter les administrations aux besoins des

usagers, réduire les dépenses publiques pour revenir à l'équilibre au plus tard en 2012, et valoriser le travail des fonctionnaires. En 2012, le programme de Modernisation de l'action publique (MAP) vient prendre la place de la RGPP, en s'efforçant de redonner du sens à la modernisation. En 2014, la loi de modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles vient compléter le dispositif.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, en 2008, le paysage français est fortement modifié par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) qui transforme les modalités de gouvernance des établissements universitaires et leur confère une relative autonomie sur certaines dimensions de la gestion, en particulier sur le plan budgétaire. Certains, à l'instar du PDG du CNRS Antoine Petit, prônent des évolutions plus fortes pour une stimulation accrue des activités de recherche scientifique : « Il faut une loi ambitieuse, inégalitaire oui, inégalitaire, une loi vertueuse et darwinienne, qui encourage les scientifiques, équipes, laboratoires, établissements les plus performants à l'échelle internationale⁵⁶ ».

Plus généralement, on peut constater que les réformes juridiques les plus récentes dans le secteur public ont la particularité d'être liées à la fois à des recherches de solutions face aux défis sociétaux et à des transformations internes. Elles amènent en effet des impulsions nouvelles dans les compétences et dans les méthodes de gestion, lesquelles doivent être prises en charge par les responsables administratifs et gestionnaires des organisations publiques concernées.

LES TRANSFORMATIONS INTERNES

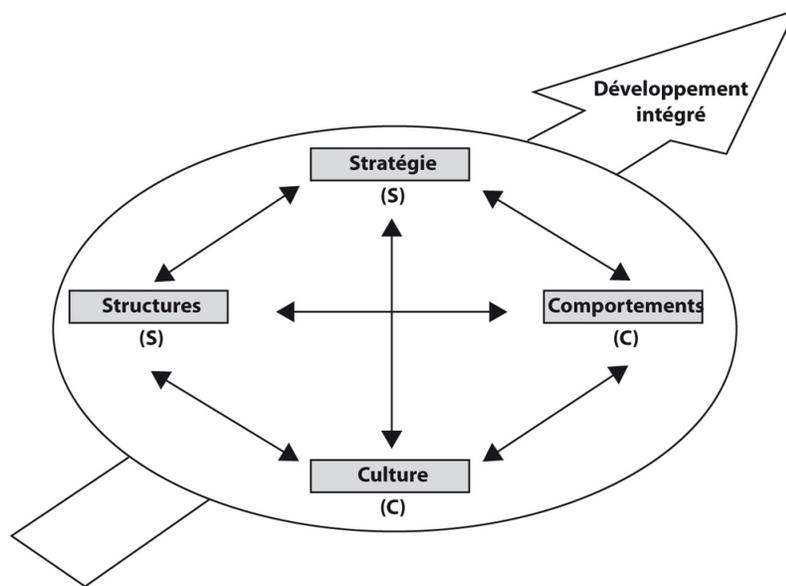
Une telle accumulation d'évolutions externes ne peut qu'avoir bousculé le degré d'adéquation des organisations publiques à leur contexte. Il ressort clairement, en particulier, que de nouveaux enjeux sont apparus. Leur développement a alors engendré des démarches de changement spécifiques.

Les enjeux actuels du fonctionnement des organisations publiques

Face aux transformations économiques, géopolitiques, technologiques, socio-culturelles et juridiques de l'environnement des organisations publiques, ce sont bien leurs modes de fonctionnement internes qui se retrouvent directement mis en cause, et en présence d'enjeux d'une nature inévitablement différente de ceux des décennies passées.

Ces enjeux peuvent être resitués sur le tétraèdre « stratégie – structure – culture – comportement » (SSCC) que nous avons proposé par ailleurs comme représentation du processus de fonctionnement global (ou « développement intégré ») des entreprises et des organisations. La figure 3.1 rappelle les principaux pôles de cette représentation.

Figure 3.1 – Le tétraèdre « SSCC » [57](#)



Les enjeux stratégiques

Sur le plan stratégique, plusieurs enjeux sont repérables.

En premier lieu, on peut considérer que les « métiers » du secteur public se sont souvent trouvés transformés ou redistribués au cours des dernières années, ce qui a pu conduire à une nouvelle définition des politiques et des champs d'expertise de certaines organisations.

En outre, les phénomènes de marché et de concurrence évoqués ci-avant conduisent chaque organisation publique à la nécessité de travailler son positionnement stratégique, ce qui n'était généralement pas le cas en situation de monopole ou de relation captive entre le service public et l'utilisateur.

Une autre série d'enjeux stratégiques apparaît également aux plans de la répartition des pouvoirs et des processus de décision. Les exemples de la décentralisation et de l'intercommunalité restent évidemment très significatifs à cet égard, mais peuvent largement être complétés par d'autres cas liés à des modifications de statut ou d'impact des pouvoirs publics, comme dans les entreprises publiques ou les transformations en sociétés anonymes.

Enfin, le couple « missions-moyens » des unités du secteur public s'est trouvé souvent remis en cause, tant par les restrictions budgétaires que par les évolutions d'activité, ce qui conduit à des besoins de redéfinition d'objectifs et d'évaluation des priorités. On peut également penser ici à la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens, passés entre une tutelle et un service ou un établissement⁵⁸. Ces dispositifs de contractualisation interne au secteur public, déjà prévus à titre expérimental dans la circulaire Rocard sur le Renouveau du service public en 1989, n'ont cessé d'exister depuis lors en diverses parties de la sphère publique, avec des dénominations variées, celle de contrat de service ayant longtemps été dominante⁵⁹. Ces dispositifs contractuels se sont largement développés au cours des années passées, par exemple avec les « CPOM » (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens) prévus dès 2002 dans le secteur sanitaire et médico-social⁶⁰.

Dans ce contexte, l'organisme public se trouve clairement confronté à une problématique stratégique. En effet, ses responsables doivent effectuer des choix qui vont orienter l'ensemble de l'activité ; si ces choix ne sont pas toujours analysés et délibérés, l'impact de la problématique stratégique n'en demeure

pas moins inévitable, et court alors le risque d'être subi et porté « à chaud » par les événements.

Les enjeux structurels

Plusieurs remises en cause structurelles sont engendrées par les situations nouvelles que connaissent les institutions publiques. Elles concernent l'organisation générale et les outils de fonctionnement.

• *Sur le plan organisationnel*

Les transferts d'activité et de moyens entre les administrations d'État et certaines collectivités territoriales depuis la décentralisation ont apporté un premier type de réorganisations et de restructurations internes, afin de réadapter les fonctionnements de chacun aux configurations nouvelles. La conduite du changement socio-organisationnel devient alors une préoccupation explicite ou implicite, dans la mesure où le passage d'une structure à une autre ne se réalise pas sans conditions de réussite et sans écueils à surmonter... De nombreuses recompositions organisationnelles sont également intervenues au fil des ans, en particulier celles impulsées par des textes de loi ou des réformes qui ont pu inciter à des fusions, rapprochements, regroupements, ou mises en réseaux dans de nombreuses parties de la sphère publique.

• *Sur le plan des outils de fonctionnement*

Avec d'une part le développement des technologies de l'information et de la communication ou de la digitalisation de nombreuses activités publiques, et d'autre part les changements statutaires induisant des marges de manœuvre nouvelles dans les règles de comptabilité ou de gestion de ressources humaines, les systèmes d'information et de pilotage des organismes publics connaissent de profondes mutations.

Les outils de gestion eux-mêmes ont nécessité de profondes transformations, modernisations et actualisations, notamment pour rendre compte de façon appropriée des actions, résultats et logiques de performance publique. Les évolutions du contexte public ont

nécessité de construire des tableaux de bord plus précis ou plus pertinents, ce qui s'est fait notamment ressentir dans les institutions qui doivent négocier ou rendre compte à leurs partenaires, comme les administrations qui « partagent » leurs activités avec des collectivités locales : le cas de certaines administrations fortement reconfigurées depuis la décentralisation, comme l'ancien ministère de l'Équipement et les transferts de compétences vers les conseils départementaux⁶¹ avait été à ce titre fort significatif. Les enjeux territoriaux mis en exergue par les préfetures dans leurs démarches de développement de « l'inter-ministériarité » ont également été à l'origine de la refonte de nombreux outils de gestion dans les services déconcentrés de l'État.

Enfin, les exigences imposées par le contexte de ressources limitées, renforcées par la difficulté d'augmenter les recettes (notamment lorsque celles-ci sont directement liées aux impôts, donc sources d'enjeux électoraux, comme dans les communes) conduisent à des besoins de pilotage plus rigoureux et à des méthodes gestionnaires d'évaluation conçues en conséquence.

Les enjeux culturels

Les systèmes de valeurs et les référentiels traditionnels des acteurs de la sphère publique française se trouvent fortement interpellés par l'ensemble de ces mutations, externes et internes.

En particulier, la notion de « service public » à l'égard de l'utilisateur trouve de nouvelles connotations dans un contexte où le prestataire et l'utilisateur ne sont plus dans une situation de dépendance exclusive et unilatérale.

Par ailleurs, la base de la légitimité de nombreuses organisations publiques a longtemps été le savoir-faire et l'expertise, que ceux-ci se situent sur le plan technique ou dans le domaine juridique. Les membres des organisations publiques avaient donc acquis une compétence professionnelle spécifique, basée sur la technicité et non sur la gestion. Or, désormais les *leitmotiv* ou les défis conduisent à valoriser presque davantage les capacités commerciales, managériales, ou sociales que les connaissances techniques. Il peut s'agir alors d'un véritable « choc culturel », qu'ont

connu (et continuent à connaître) en particulier des organisations comme Orange (précédemment France Télécom), la Poste, les hôpitaux publics, les universités et bien d'autres.

En ce qui concerne le fonctionnement des organisations publiques, l'évolution récente du contexte français a aussi transformé le poids respectif des rationalités en présence. La primauté du droit, puis celle de l'économie, avait, pendant un temps, laissé place à un dosage plus ou moins équilibré et performant dans lequel s'intégraient de plus en plus les logiques gestionnaires et/ou managériales. Là encore, la transition était d'autant moins facile qu'elle s'accompagne souvent de débats d'idées acharnés ou de prises de position idéologiques, qui aiguïsent les enjeux culturels et leur donnent une dimension majeure. Depuis la crise de 2008, la primauté de l'économie fait l'objet de nombreux débats, sans pour autant être remise en cause en pratique⁶². La pandémie des années 2020 a également mis en avant ces variables à la fois culturelles, sociales et économiques, dans un contexte de choix politique que n'ont pas adopté de la même manière tous les pays, et qui a été appelé en France sous la présidence Macron la politique du « Quoi qu'il en coûte ».

Pour autant, au sein de ces transformations, et au-delà des débats et connotations sémantiques, il apparaît que les référentiels de l'entreprise privée ne sauraient constituer des valeurs-refuges de remplacement, car les caractéristiques et les contextes sont trop différents, voire parfois divergents. Face à de nouveaux paradigmes non stabilisés, un certain désarroi culturel, pouvant être assimilé à une perte de racines ou de repères collectifs, peut alors en résulter.

Les enjeux comportementaux

Les comportements des acteurs constituent une source majeure d'enjeux pour les organisations publiques françaises, et ce d'autant plus que la garantie d'emploi dont la plupart d'entre eux bénéficient crée une certaine inertie dans les populations en présence. Dès lors, les mouvances ou les blocages comportementaux peuvent être déterminants pour la capacité de l'organisation à évoluer, ainsi que pour le sens ou l'impact de cette évolution.

Compte tenu des caractéristiques de l'environnement externe, deux dimensions principales éclairent la question des enjeux comportementaux.

La première dimension concerne les nouvelles compétences à acquérir, compte tenu des transformations de rôles ou de missions de nombreuses organisations publiques. La question de l'adéquation entre les compétences et les emplois devient alors centrale et repose sur la capacité des acteurs à évoluer dans leurs qualifications, que celles-ci soient techniques ou managériales.

La seconde dimension touche aux processus de changement au sein de ces organismes et, partant, aux malaises sociaux qu'ils risquent d'engendrer. Ces malaises sont souvent appréhendés comme devant être surmontés à travers différents « leviers », comme la communication interne, l'implication ou la responsabilisation des acteurs. Ces variables de gestion des ressources humaines nécessaires ne sont cependant pas suffisantes et de nombreux travaux pointent le sentiment chez de nombreux agents du secteur publics, d'une perte de sens. L'inquiétude de voir disparaître des valeurs propres au service public est constitutive de l'identité professionnelle de nombreux fonctionnaires.

La prise en compte des « risques psycho-sociaux » (RPS) liés notamment aux processus de fusion ou de restructuration, considérée aujourd'hui comme un enjeu majeur de santé publique⁶³, aussi bien au sein des entreprises privées que dans la fonction publique, s'est ainsi développée au sein de cette dernière, dans tous types d'organisations. À la suite, notamment, des vagues de suicides survenues à France Télécom, (société anonyme dont le premier actionnaire était l'État, ultérieurement devenue Orange), en 2008, les pouvoirs publics ont engagé différentes initiatives visant à l'amélioration des conditions de travail des salariés, dont les effets devront être mesurés. Un premier accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique a ainsi été signé en 2009, tandis qu'un protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux a été signé en 2013 par huit organisations syndicales et les représentants des employeurs des différentes fonctions publiques. Pour autant, la prise en compte des dimensions

organisationnelles et managériales de ces risques reste encore balbutiante et mériterait d'être approfondie pour toutes les catégories d'acteurs, des agents aux managers publics⁶⁴.

Tous ces enjeux engendrent des changements aux caractéristiques particulières.

Les démarches de changement

Les responsables du secteur public, qu'ils se situent aux niveaux centraux ou locaux, sont entrés depuis quelques années dans des démarches d'adaptation de leurs organisations. Tout les y pousse en effet : l'environnement externe, les enjeux internes, les phénomènes de mode ou de mimétisme, la pression de l'opinion publique, la recherche d'image, les logiques carriéristes, le contenu de leurs formations dans les grandes écoles d'État, etc.

En fait, les changements engagés visent plus ou moins à répondre à trois objectifs majeurs pour l'organisation :

- la capacité d'adaptation (qui met en avant la *flexibilité*) ;
- la capacité d'anticipation (qui met en avant la *veille*) ;
- la capacité de compréhension et de pilotage (qui met en avant l'*évaluation*).

Flexibilité, veille, et évaluation deviennent ainsi les variables clés des démarches entreprises et conduisent à des opérations de réorganisation, de processus stratégique, de contrôle de gestion, de projet social, etc. Ainsi stimulées, les organisations publiques entrent de plain-pied dans le champ du « management stratégique » qui vise à créer un potentiel de performance adapté au contexte et impliquant pour les acteurs⁶⁵.

La question de la performance de l'organisation publique⁶⁶ n'en demeure pas moins entière et complexe : ce concept est-il pertinent dans le secteur public ? Si oui, comment définir, comment évaluer, comment obtenir cette performance⁶⁷ ?

De très nombreux travaux ont porté directement ou indirectement depuis des années sur ces problématiques. Deux caractéristiques semblent les avoir marqués :

- une certaine dominante de raisonnement au niveau « macro », concernant l'impact de l'action et des politiques publiques⁶⁸ sur la société tout entière ;
- une relation assez systématique entre la question de la performance et celle de la « légitimité » de l'organisme public.

Concernant le premier point, les recherches en sciences de gestion appliquées au secteur public étant en train de se développer en France, on peut considérer que le niveau « micro » (c'est-à-dire portant sur l'activité de chaque unité du secteur public) se trouve entraîné par la dynamique du management public et vient compléter les travaux antérieurs d'économistes, juristes et politistes sur cette délicate « performance » (le terme n'étant d'ailleurs pas toujours utilisé).

Sur le second point (le thème de la légitimité), il convient de mettre en exergue le paradoxe entre d'un côté son caractère incontournable et de l'autre la nécessité de le dépasser.

LÉGITIMITÉ ET PROCESSUS DE LÉGITIMITATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les réflexions sur la légitimité des organismes publics constituent un « grand classique » des travaux de théoriciens ou de praticiens intéressés par ce champ. À la suite des travaux de Jacques Lagroye, il nous semble plus pertinent d'appréhender cette notion à travers les représentations et formes concrètes par lesquelles les dirigeants tendent à établir leur légitimité⁶⁹. Il apparaît bien que ces représentations et actions visant à établir la légitimité de l'action publique sont aujourd'hui au cœur de transformations et de tensions.

En réalité deux grandes questions sont aujourd'hui sous-jacentes derrière le thème classique de la légitimité du secteur public :

- celle touchant à la *distinction public/privé* : elle porte sur la légitimité de l'existence même d'un secteur public, et sur la pertinence de ses contours ;
- celle touchant au *fonctionnement et à l'impact du secteur public* : elle ne concerne alors plus l'existence du secteur public en tant que telle, mais davantage l'intérêt et l'efficacité de ses actions.

La première question, ancienne et plus « universelle », renvoie aux fondements de la construction de la sphère publique et du rôle de l'État dans la société. Elle se situe de ce fait au centre des préoccupations des politistes et des économistes notamment. Quant aux juristes, tout autant concernés, ils ont généralement le souci de relier cette question à celle des principes, des règles, et de la déontologie dans le secteur public.

La seconde question, probablement mise en exergue plus récemment, est aujourd'hui fortement liée aux débats sur le management public, dans la mesure où les promoteurs de celui-ci pensent pouvoir améliorer la performance des organismes publics en les « modernisant », tandis que ses détracteurs dénoncent la perte des valeurs et des principes d'intérêt général au profit de la logique d'entreprise. La relation entre la légitimité et les défis actuels est alors très nette, puisque le débat porte notamment sur la pertinence des modalités de réponse des organisations publiques face aux nouveaux enjeux.

Cet aspect de la légitimité est souvent abordé par les « évaluateurs », c'est-à-dire par les économistes et les gestionnaires notamment. Mais on peut aussi la relier à la légitimité des systèmes sociaux chère aux sociologues, et plus particulièrement à la légitimation de l'autorité et des décisions dans ces systèmes⁷⁰.

LÉGITIMITÉ DE L'EXISTENCE DU SECTEUR PUBLIC

L'apport des théories économiques

Sur l'interrogation concernant les fondements de l'existence même d'une structure publique, les théories économiques ont depuis longtemps été d'un grand apport. Adam Smith⁷¹ attribuait ainsi plusieurs devoirs au souverain. Trois d'entre eux sont souvent rappelés : la défense, la justice, et les travaux publics qui facilitent le commerce général ; mais on oublie souvent le quatrième devoir évoqué par ce pionnier du libéralisme, qui était l'éducation, ce qui peut conduire à penser que, finalement, le libéralisme de Smith était sur certains aspects plutôt tempéré...

D'une manière générale, les théories économiques classiques justifient le recours aux entreprises publiques par les limites du marché et par la recherche du bien-être de la collectivité.

À ces conceptions, il convient d'ajouter bien entendu l'approche marxiste qui analyse le rôle de l'État à partir de la critique du profit, celui-ci ne correspondant pas, selon cette théorie, à l'optimum social mais à l'avantage de la classe capitaliste. L'État est considéré comme un instrument de domination (et de camouflage idéologique) au service de la classe capitaliste dirigeante. L'instauration d'une société sans classe doit entraîner le dépérissement de l'État.

D'une certaine manière, et comme le soulignent R. Laufer et A. Burlaud⁷² « L'approche keynésienne et l'approche marxiste se rejoignent en ce qu'elles sont amenées à contester que la logique de l'intérêt privé suffise à générer un optimum collectif [...]. » En effet, la question posée implicitement ou explicitement par la plupart des économistes sur ce sujet est : pourquoi certains biens ne peuvent-ils pas être produits par voie privée ? Les réponses apportées (notamment dans l'approche économique néo-classique) mettent alors en évidence certaines caractéristiques de ces biens : ils sont non appropriables, du fait de leur caractère indivisible ou parce que leur consommation ne peut être que collective ; leurs technologies correspondent à des rendements non décroissants, etc. Pour autant, la question de la création ou de l'abandon des activités publiques reste généralement dans l'ombre.

Les différentes conceptions de l'activité publique

Ces différents courants de pensée, s'ils étudient la question de la légitimité du rôle de l'État dans l'économie, recèlent cependant des conceptions fort différentes en ce qui concerne l'étendue structurelle d'organismes de statuts et capitaux publics. En effet, ici s'affrontent différents points de vue qui se répartissent sur une sorte de *continuum* : sur l'un des extrêmes on trouve les « ultra-libéraux », considérant que l'État peut avoir une place minimum réduite au contrôle et à la régulation *in fine* des excès ou abus du secteur privé, seul réellement légitime ; sur l'autre extrême du continuum, se situent les « ultra-socialistes » estimant que l'État se doit de gérer et réaliser par lui-même et sans délégation l'ensemble des activités d'intérêt général.

En France, le « rapport Nora » qui fut établi en 1967⁷³ posait concrètement la question de la légitimité de l'existence des entreprises publiques à caractère de service public (comme la SNCF, EDF-GDF, etc.) qui constituent une grosse partie du secteur public au sens large. En particulier, le problème de la pertinence et des abus discrétionnaires de l'administration avait été largement soulevé, remettant ainsi en cause la légitimité « automatique » d'une gestion de l'État.

Pour tenter de s'y retrouver dans ce foisonnement de raisonnements sur l'essence même de l'action publique, on recourt parfois à une distinction entre différents types d'activités⁷⁴ :

- les *activités régaliennes* (comme la justice, la défense, la police, l'administration fiscale...) : elles consistent à mettre en œuvre la « force publique » et sont monopolistiques par nature ; pour garantir les libertés tout en évitant les abus liés à leur contrôle, les démocraties confient généralement ces activités à des organisations publiques ;
- les *activités sociales* (comme l'éducation, la santé, la protection sociale...) : elles traduisent un choix idéologique d'État *welfare* ; en France, une bonne partie de ces activités était traditionnellement dans l'histoire sous tutelle religieuse ;
- les *activités « ordinaires » de production* de biens et de services : elles relèvent d'une logique purement ou essentiellement marchande, ne justifient pas particulièrement

d'un besoin de contrôle étroit, et semblent pouvoir être organisées normalement selon un mode concurrentiel sans risque majeur d'atteinte à l'intérêt général. Ces activités relèvent en principe d'une approche « privée ». Lorsqu'elles sont publiques (souvent pour des raisons « historiques », comme ce fut le cas avec Renault), la question de leur légitimité est majeure et permanente ;

- – les *activités « intermédiaires »* qui touchent des domaines non régaliens mais pour lesquelles l'exercice de la concurrence rencontre des obstacles techniques ou met en cause des intérêts sociaux particuliers (infrastructures, énergie, etc.). En France notamment, le choix a souvent été fait dans ce cas de ne pas s'en remettre entièrement au marché et de placer ces activités dans la sphère publique ; dès lors, le thème de la légitimité est sous-jacent et lancinant car les arguments et contre-arguments peuvent facilement s'affronter pour justifier ou rejeter ce choix.

Le problème du pouvoir de l'organisation publique

Au-delà des interrogations sur le bien-fondé de la sphère publique, il convient de signaler que le thème de la légitimité a aussi largement concerné les grandes organisations, qu'elles soient publiques ou privées.

Dès lors, ce n'était pas toujours la problématique « public ou privé » qui se trouvait mise en exergue, mais plutôt celle de la taille de l'entité concernée et par conséquent de l'éventuel excès de pouvoir de l'organisation sur le reste de la société. Évidemment, le système public français étant précisément de grande taille, il s'est trouvé emporté dans les années soixante-dix dans la vague de la « crise de légitimité » de ces grandes organisations⁷⁵. Or, c'est peut-être précisément à travers cette notion de légitimité organisationnelle qu'apparaissent indirectement les problématiques touchant aux finalités et aux méthodes de gestion de ces grandes structures. La passerelle avec la question de la légitimité des *modes de fonctionnement* du secteur public s'en trouve aussi établie.

LÉGITIMITÉ DU FONCTIONNEMENT DU SECTEUR PUBLIC

Quelles sont les bases de référence des modalités de fonctionnement du secteur public ? Trouvent-elles leur origine dans le droit ? Dans les choix politiques des pouvoirs publics en place ? Dans les besoins ou exigences des citoyens ? Dans les conceptions des fonctionnaires ?

Ces interrogations constituent autant de possibilités, parmi d'autres non évoquées, qui induisent différentes logiques dans l'action administrative et posent une fois de plus la question de sa légitimité.

Indirectement, cette problématique renvoie aussi à l'existence éventuelle d'une « marge de manœuvre » des unités publiques au sein du système administratif global, qui se trouve inséré dans un ensemble juridique et politique plus ou moins contraignant. Dès lors, deux hypothèses apparaissent :

- la première considère que la marge de manœuvre est quasiment nulle, et que les actions « micro » des unités publiques sont directement engendrées par l'exécution pure et simple des décisions et réglementations du niveau « macro ». Dans cette approche, le management n'a pas sa place et semble soit superflu soit impossible à mettre en place. Les chefs d'unité ne sont alors pas responsables des résultats de leurs actions, sauf quand il est montré qu'ils n'ont pas appliqué les règles, procédures ou directives. Quant à leur statut, il n'est légitime que parce qu'il s'intègre dans un cadre procédural préétabli, ainsi que le préconisait Max Weber dans sa conception du pouvoir « rationnel légal⁷⁶ » ;
- la seconde hypothèse, initiée par les sociologues des organisations⁷⁷, repose sur l'idée d'un degré de liberté incompressible de tout secteur ou de tout sous-système au sein d'un système plus global, et met en évidence autant l'impact du niveau « macro » sur l'unité « micro » que la marge de manœuvre de cette dernière.

C'est dans ce cadre qu'ont été étudiés les dysfonctionnements du « phénomène bureaucratique⁷⁸ » et qu'ont été montrés les effets pervers de l'illusion du règlement omniprésent et omnipuissant.

Les chercheurs en sciences de gestion s'inscrivent généralement dans cette optique et tendent à considérer que la légitimité du fonctionnement repose sur la pertinence et la cohérence des choix et pratiques des acteurs de tout niveau (« macro » et « micro »), au regard des besoins et défis de l'environnement.

Les deux hypothèses peuvent se rejoindre sur certains thèmes, tels que ceux de la déontologie et des valeurs ; cependant ce sont les références qui changent : les tenants du premier groupe considèreront que la déontologie des agents du secteur public repose sur un respect des règles et des principes, tandis que les porteurs du second groupe verront davantage la question de la responsabilité et de la nécessaire conscience des enjeux et de l'intérêt général par chaque acteur.

Là encore, le thème de la déontologie dans la sphère publique est relativement « classique » puisqu'il remonterait au moins à Philippe Le Bel et à son « ordonnance sur la réformation du royaume⁷⁹ ». En 2007, la loi de modernisation de la fonction publique a actualisé l'obligation traditionnelle de déontologie des agents publics, s'agissant notamment de la question du cumul d'emplois et du départ des agents publics vers le secteur privé.

Légitimité, déontologie, éthique dans le secteur public... Si ces questions sont anciennes, elles n'en sont pas pour autant résolues, loin s'en faut. Il semblerait même, à l'inverse, que le « serpent de mer » de la légitimité ait resurgi avec une acuité particulière depuis quelques années. C'est ainsi que de nombreuses réflexions et démarches sont engagées ces dernières années, soit à travers les statuts des fonctions publiques, ou à travers des chartes de déontologie, pour consolider la légitimité des fonctions publiques⁸⁰ et intégrer une réflexion d'ordre éthique. Les débats auxquels ont donné lieu les notions de développement durable et de responsabilité sociale ont sans doute contribué à ces questionnements autour de nouveaux fondements de la légitimité de l'action publique. La thématique de l'État exemplaire, aujourd'hui très

présente dans les discours politiques et dispositifs d'action publique, en est une des illustrations.

Qu'elle agisse dans le milieu public ou dans le milieu privé, la notion d'éthique dans les organisations redevient très présente⁸¹.

Pour les entreprises, il s'agit tout autant d'intégrer des préoccupations générales de société (pollution, emploi, etc.) que de respecter l'individu (relations « employeurs-employés » sans discrimination, sans abus de pouvoir, etc.).

Pour les organisations publiques la question de la déontologie est sous-jacente à celle de l'éthique, (même si elle en est distincte) et peut être posée autour de trois signaux d'alerte majeurs :

- la décentralisation sans contre-pouvoir marquant (déjà évoqué ci-avant) ;
- l'accélération des dépenses des appareils politiques (avec le développement de campagnes électorales coûteuses conduisant à des ponctions sur les entreprises...) ;
- enfin, ce que certains appellent « la tradition française de fraude » (fiscale, douanière, sociale, etc.) qui peut conduire les agents publics à définir de façon discrétionnaire des seuils de tolérance, et choisir des traitements différents « selon les cas », créant ainsi des situations de favoritisme.

Ces phénomènes de plus en plus connus, ont pu créer depuis les années quatre-vingt et surtout dans les années quatre-vingt-dix, autant de motifs de dénonciation que de sujets d'engagement électoral. On peut ainsi par exemple penser à la multiplication des commissions « anticorruption » mises au point depuis quelques années par des hommes politiques français, avec notamment l'accent mis sur ce sujet par Pierre Bérégovoy lorsqu'il était Premier ministre.

LA RÉACTIVATION DES QUESTIONS DE LÉGITIMITÉ

De nombreux facteurs ont joué plus récemment en faveur d'une réactivation des interrogations sur la légitimité du secteur public, tant

sur le plan de son existence que de ses caractéristiques.

Les exigences de valeur ajoutée

Dans un contexte de restriction de moyens, avec des « richesses » publiques plus rares, donc moins de ressources à partager entre les citoyens, ces derniers attendent d'autant plus de leurs services publics qu'ils utilisent leurs fonds à bon escient, dans une logique d'efficience.

Ainsi, dès que le citoyen a le sentiment de découvrir des gaspillages ou des sources inutiles de coût dans l'action publique, il a tendance à considérer que c'est « le contribuable qui paye »⁸² à travers ses impôts, ce qui l'amène à remettre en cause et à critiquer d'autant plus le système... et les comportements dits « de fonctionnaire ». Ce phénomène semble très présent à l'heure actuelle et correspond à l'attente d'une valeur ajoutée clairement identifiable des services publics. Dès lors, la notion de « monopole public », très en vigueur il y a quelques décennies, a été complètement battue en brèche aujourd'hui, dans la mesure où sa valeur ajoutée ne paraît plus très claire aux yeux de l'utilisateur. À l'inverse, les situations concurrentielles semblent pousser à une plus grande prise en compte des attentes du marché, comme l'indiquent souvent par exemple les sondages réalisés depuis la dérégulation du trafic aérien français ou du marché de l'énergie.

Les difficultés d'évaluation de la performance

Attendre des pouvoirs publics qu'ils soient efficaces est une chose ; obtenir un consensus sur les critères de cette « performance » en est une autre ! La notion de performance, on l'a vu, est elle-même sujette à controverses. Les différentes logiques et stratégies d'acteurs en présence vont amener des représentations multiples du résultat attendu et donc de la légitimité des produits publics intermédiaires ou finals, certains préférant chercher à mesurer l'utilité sociale, dès lors qu'il s'agit d'action publique.

Ainsi, de plus en plus aujourd'hui, les thèmes de l'évaluation et du contrôle de gestion de l'action publique sont évoqués et travaillés⁸³, sans que l'on puisse considérer qu'une méthode universelle ait été établie et reconnue.

La gestion de la crise sanitaire à partir de 2020 et son pilotage par les organisations publiques ont pu conduire à revisiter la notion de performance publique. Ainsi, certaines analyses tendent à montrer que la crise a favorisé une nouvelle appréhension par les managers de cette notion⁸⁴.

La médiatisation des pratiques et des logiques « politiciennes »

La dénonciation des excès liés aux enjeux électoralistes ou personnels des élus et des fonctionnaires est devenue très fréquente. Il est difficile de savoir réellement dans quelle mesure de tels excès sont vraiment plus nombreux que par le passé ou s'ils sont seulement plus repérables du fait des phénomènes accrus de médiatisation et de la diffusion rapide des informations ou rumeurs à travers les réseaux sociaux et les technologies de communication avancées. Quoi qu'il en soit, l'opinion publique semble avoir développé une sensibilité particulièrement aiguë sur ce type de sujet. D'aucuns considèrent d'ailleurs que les processus de décentralisation, en augmentant le pouvoir des collectivités locales, a multiplié les risques d'apparition d'abus et pourrait être à l'origine de la montée des « affaires » de corruption au niveau des agents publics.

Dans ce contexte, le souci de traquer la non-conformité, la non-équité ou la non-loyauté devient prépondérant et rend « illégitime » aux yeux de certains, l'ampleur du secteur public ; celui-ci est en effet perçu comme susceptible de provoquer des actions et réactions à finalité plus électoraliste que vraiment nécessaire.

Les réactions face aux dysfonctionnements

Le fonctionnement très réglementé et parfois rigide des organismes publics provoque, comme l'ont bien montré plusieurs sociologues des organisations, des dysfonctionnements bureaucratiques avec des phénomènes d'engrenage voire de blocage, qui surgissent jusqu'au niveau du client-usager.

Face à cette situation, deux types de comportements apparaissent fréquemment, tous deux étant susceptibles d'apporter des mises en cause de la légitimité du secteur public :

- la première réaction est une approche de rejet pour le citoyen qui, lassé des lourdeurs et difficultés qu'il rencontre dans certains de ses contacts avec les services publics, culpabilise systématiquement ces derniers et remet parfois en question leur existence même ;
- le second comportement est une tendance à contourner les règles et les procédures pour éviter la rigidité du système ; dès lors, toutes les « dérives » sont possibles, tant de la part de l'agent public que de l'utilisateur. Le constat de certains excès porte alors au premier plan la question des principes et, partant, renforce une nouvelle fois le thème de la légitimité.

Crise et légitimité du « retour » de l'État

La réaffirmation du rôle de l'État à l'occasion de la gestion de la crise sanitaire à partir de 2020 a permis de faire jouer à plein le rôle protecteur de l'État. Mais elle a aussi conduit à utiliser des mesures de restriction des libertés. L'état d'urgence sanitaire créé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 avait déjà soulevé des interrogations sur ce plan. Selon les termes de l'article L. 3131-15 du Code de santé publique issu de ce texte : le Premier ministre peut désormais, « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie », adopter une longue série de mesures de police très strictes, telles que « réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules », « interdire aux personnes de sortir de leur domicile », « ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine » ou le « placement et [l]e maintien en isolement », « ordonner la

fermeture provisoire et réglementer l'ouverture » de tous les établissements recevant du public, « limiter ou interdire les rassemblements », « ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services », contrôler les prix ou encore limiter « la liberté d'entreprendre.

Certains ont ainsi pointé les risques en termes d'atteinte aux libertés individuelles et de dérives autoritaires⁸⁵, à l'instar de Mireille Delmas-Marty qui écrivait dans le journal *Le Monde* le 1^{er} mars 2021 : « Le coronavirus accélère le recul de l'État de droit. Et ce au nom d'une urgence sanitaire qui se prolonge au point qu'on se demande s'il ne s'agit pas cette fois d'une mutation durable du régime politique⁸⁶ ».

L'affrontement de diverses conceptions sur le rôle de l'État

Les débats sur le rôle de l'État ne sont certes pas nouveaux et renvoient à des conceptions quelque peu « idéologiques » du fonctionnement de la société en général.

Cependant, de nos jours, c'est une fois de plus le thème de la modernisation qui relance de tels débats, dans la mesure où ce thème pose la question délicate de la distinction entre ce qui est « immuable » et ce qui est « réformable ». Bien entendu, selon la conception du rôle de l'État à laquelle on se réfère, le seuil de passage entre l'un et l'autre n'est pas le même. Cette situation est ainsi susceptible de provoquer de nombreuses polémiques tournant de près ou de loin autour du thème de la légitimité.

Parmi les grandes catégories que l'on peut repérer dans ces « affrontements » de conceptions, quatre principales approches se dégagent⁸⁷ : l'approche bureaucratique traditionnelle, l'approche libérale, l'approche juridique, et l'approche moderniste.

- *L'approche bureaucratique traditionnelle* consiste à promouvoir l'existence d'un large secteur public pour répondre directement aux besoins sociaux de la population ; cette conception met souvent en avant le bien-fondé des valeurs de « service public », et défend les garanties des fonctionnaires.

- *L'approche libérale*, à l'inverse, met en avant la nécessité de déléguer les activités publiques à des organismes privés, et de limiter le rôle de l'État au contrôle et à la régulation en cas de problème ou encore aux seuls secteurs relevant de raisons politiques de Défense nationale. Plusieurs degrés peuvent exister sur l'échelle de ce libéralisme, sachant que les plus extrêmes semblent être majoritairement américains ; ils considèrent alors que l'État n'a à intervenir que pour arbitrer ou pour contraindre, quand les relations et les contrats interindividuels ou inter-organisationnels ne fonctionnent pas par eux-mêmes. Les arguments de l'approche libérale sont d'une part une dénonciation de l'hégémonie de l'État, de son coût, ou de son inefficacité, et d'autre part le souci de la liberté du citoyen face aux risques de pouvoir excessif des agents publics.
- *L'approche juridique* insiste quant à elle sur l'État de droit, et semble fréquente dans un pays de traditions réglementaires comme la France ; elle met en avant la primauté du droit comme source incontestable des choix et modalités de fonctionnement des organismes publics, et porte les valeurs d'un fonctionnaire « neutre et impartial ».
- *L'approche moderniste*, évidemment plus récente, est celle qui met l'accent sur l'intérêt de s'appuyer sur les structures et principes existants mais en les améliorant pour les adapter à un contexte en évolution ; d'une certaine manière, cette conception serait plutôt celle des gestionnaires et des sociologues promoteurs du management public, dans la mesure où ceux-ci proposent d'aménager le fonctionnement interne des organisations publiques en dépassant l'opposition public/privé.

Au total à travers ces différentes approches, ce sont bien plusieurs conceptions de la légitimité de l'action publique qui s'affrontent. Cet affrontement semble marqué aujourd'hui par la diffusion de systèmes de représentations où les registres de la performance et de l'efficacité prennent une place de plus en plus importante. Or ce seul registre ne suffit pas à incarner les valeurs et objectifs fondamentaux de la société.

Le retour aux valeurs et la question du sens

Le contexte d'incertitudes et de transformations profondes évoqué ci-avant⁸⁸ crée un besoin de référentiel plus stable. Parmi les valeurs traditionnelles susceptibles de répondre à ce besoin, celles de l'honneur et du « sens de l'État » peuvent jouer un rôle important.

Ce n'est pas alors l'existence du secteur public qui risque de paraître illégitime (au contraire), mais plutôt sa modernisation, selon des caractéristiques qui peuvent être perçues par certains comme opposées aux principes de base du service public. Tout se passe comme si la légitimité de l'action publique reposait aujourd'hui sur de nouveaux vecteurs, combinant d'une part la recherche de l'efficacité et d'autre part la recherche d'un intérêt général ou d'un bien commun qui restent à définir collectivement.

Cette question de la légitimité de l'action publique gagne alors à être appréhendée comme faisant l'objet d'un processus de construction sociale, au sein duquel ces deux dimensions sont aujourd'hui en tension. C'est cette tension qui donne au management public un caractère ouvert, voire non stabilisé, quant aux ressorts du consentement des acteurs.

CONCLUSION

Face à autant d'ambiguïtés et de diversité d'approches, nul ne peut être étonné de la fréquence des « dialogues de sourds » en matière de management public : souvent en effet, les interlocuteurs ne parlent pas du même objet et leurs « grilles de lecture » ne sont pas spontanément compatibles.

Pour notre part, résumons en quelques points :

1. L'enjeu du domaine est considérable, tant le volume et l'impact des activités concernées sont importants pour la société tout entière.
2. L'action publique repose en France sur une tradition, des valeurs et une structuration anciennes, qui confèrent au

management public une incontournable spécificité nationale. Le management public, malgré ses apparences de jeunesse, est loin d'être nouveau.

3. Pour autant, les défis actuels se manifestent sur un horizon local, national ou international, et se révèlent de plus en plus aigus pour les organisations publiques.

4. Or, les contraintes de tout système bureaucratique sont tout à la fois difficiles à réguler et parfois contre-performantes. Le management public s'inscrit dans ce cadre et se doit d'en tenir compte.

5. Depuis déjà plusieurs décennies, des démarches et actions réformatrices ont été engagées pour développer la performance des organisations publiques, contrecarrer les dysfonctionnements, adapter les organisations et les instruments aux transformations des sociétés. Au-delà des discours de sens commun autour d'une Administration réputée figée et rétive à tout changement, l'action publique apparaît en perpétuelle réforme et recherche d'amélioration, de simplification, de modernisation.

6. Cependant, on trouve derrière ces évolutions des réalisations d'une extrême variété, pouvant être assimilées à un patchwork incohérent, connecté à des systèmes de valeurs pluriels et contrastés, voire conflictuels.

7. Parmi les thèmes de réflexion fondamentaux du domaine, le clivage public/privé continue d'être structurant et difficile à dépasser même si la frontière public/privé semble tendre à s'estomper ou à devenir de plus en plus poreuse.

8. Le champ du management public gagne à être abordé de façon pluridisciplinaire, en mobilisant des disciplines à même de rendre compte de ses multiples facettes. Or la tendance au cloisonnement disciplinaire dans le champ scientifique, la persistance du clivage public/privé dans les modes d'appréhension des réalités, peuvent faire obstacle à l'appropriation et la circulation des connaissances.

9. Quoi qu'il en soit, le management public se transforme et se rénove de lui-même, le fonctionnement des organisations publiques connaissant un phénomène d'évolution permanente.

10. Certaines de ces évolutions paraissent davantage subies que pilotées, et ne semblent guère débattues et partagées.

Face à ces analyses et conclusions, une étape majeure de clarification sémantique semble d'abord s'imposer : une définition actualisée du management public s'avère nécessaire, celle-ci devant inclure les notions de dynamique et d'adaptabilité. Il convient également d'éviter deux extrêmes : d'un côté celui du réductionnisme', qui prétendrait délimiter le management public à quelques thèmes ou périmètres clés, et de l'autre celui de l'impérialisme qui voudrait à l'inverse intégrer toutes les problématiques – qu'elles soient techniques, juridiques, sociales, économiques, culturelles, etc. – touchant aux organisations publiques dans ce champ.

Il semble par ailleurs nécessaire de distinguer clairement la logique managériale et la notion de profit. En effet, si le développement des démarches de management peut contribuer à accroître le surplus (ou la « valeur ajoutée ») dégagé par l'organisation, aucun *a priori* ne saurait exister sur son utilisation. Le véritable enjeu pour le management public est de savoir quelle peut être, ensuite, la meilleure allocation possible pour ce surplus, en fonction de la vocation propre de l'organisation concernée et du principe d'intérêt général qui l'anime. Il serait en outre inapproprié de chercher une définition du management public qui reposerait trop directement sur les fonctions de la gestion (gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion commerciale, etc.) ; cette approche présenterait en effet le premier inconvénient de renvoyer à un découpage conçu pour les activités marchandes de l'entreprise privée. Elle aurait en outre un second travers réductionniste, en mettant l'accent sur les techniques gestionnaires plus que sur les processus et sur le sens à leur donner. Dans la même veine, il est essentiel de ne pas confondre l'approche ouverte et spécifique d'un management public adapté à son contexte, et celle des courants dits du « New Public Management » qui tendraient à rechercher un rapprochement des logiques marchandes de l'entreprise, indépendamment des valeurs et particularismes de la sphère publique.

Le management public correspond alors à l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation. Il s'appuie sur un principe général du management qui est celui de la contingence, ou de l'adaptation des processus et méthodes de gestion à la diversité des situations et des enjeux.

Plusieurs niveaux peuvent traduire ce champ :

- *le niveau « micro »* qui s'intéresse aux dynamiques locales et aux comportements des acteurs ainsi qu'à leurs interactions avec les systèmes ;
- *le niveau « méso »* qui touche aux processus organisationnels et aux démarches de transformation du fonctionnement des unités publiques ;
- *le niveau « macro »* qui concerne le contexte environnemental, les relations inter-entités publiques et/ou privées, ou les interactions entre l'action publique et les cadres socio-économico-politiques.

Telle est l'option que nous développons, avec un centrage plus fort sur le niveau « méso », notamment pour étudier les dimensions managériales des démarches de qualité, de recherche de performance, ou de dynamique stratégique dans la deuxième partie de cet ouvrage.

Dans ce cadre, l'un des défis majeurs à relever pour le management public reste celui de la conciliation entre les nécessaires mouvements de modernisation et la raison d'être de l'action publique autour de l'intérêt général, tout en tenant compte des facteurs de motivation et d'attachement des agents publics et des citoyens. C'est alors toute la question d'un management par le sens qui est posée⁸⁹.

QUELS PROCESSUS
DE MANAGEMENT
POUR LES
ORGANISATIONS
PUBLIQUES ?

2

PARTIE

SOMMAIRE

[INTRODUCTION](#)

[CHAPITRE 4 PERFORMANCE ET QUALITÉ](#)

[CHAPITRE 5 FONCTIONS ET PROCESSUS DE
MANAGEMENT](#)

[CHAPITRE 6 L'APPROCHE STRATÉGIQUE](#)

INTRODUCTION

Après avoir analysé la légitimité de la logique managériale dans le secteur public, et mis en exergue les caractéristiques des organisations publiques, la question de la spécificité du management public elle-même doit être posée. Cela suppose non seulement de s'intéresser à ce qui le distinguerait du management des entreprises ou organisations marchandes, mais aussi d'identifier ses caractéristiques intrinsèques sur des concepts aussi fondamentaux que ceux touchant à la performance, la stratégie, la qualité, ou aux processus managériaux.

En effet, si l'on considère :

- que les démarches managériales ne vont pas *a priori* à l'encontre de la vocation particulière des organisations publiques (pour peu que l'on cherche à la respecter...) ;
- que l'approche managériale peut aider à éviter de *subir les mouvances* et interpellations internes et externes, et, par conséquent, de réduire les gaspillages et les dysfonctionnements qui en découleraient ;
- qu'il est possible de trouver une *synergie constructive* entre les méthodes gestionnaires des organisations publiques et celles des organisations privées, tout en les distinguant afin d'en préserver les particularités ;
- que la transposition pure et simple de techniques et démarches managériales d'une sphère à l'autre serait incohérente et inefficace ;

Dès lors, il paraît alors opportun, voire nécessaire, de construire et de mettre en œuvre des *processus managériaux adaptés aux organisations publiques*.

Cet objectif suppose, en premier lieu, d'avoir éclairci les finalités poursuivies par de tels processus, ce qui impose d'analyser et de discuter les conditions de recours à la notion de *performance*, qui est fondamentale pour toute logique gestionnaire. En effet, si la problématique de la performance peut être commune à toutes les organisations, cela ne signifie pas pour autant qu'elle ait la même signification partout, loin s'en faut. C'est la question qui sera abordée dans le chapitre 4, et qui permettra aussi de déboucher sur la mise en évidence des spécificités des démarches de qualité publique.

Pour rechercher une certaine performance par la combinaison de différents moyens, il convient par ailleurs de préciser certains aspects opérationnels de l'organisation : comment définir et réaliser les « produits » de cette organisation ? Pour quels destinataires ? Avec quels acteurs pour y contribuer ? À quel coût et avec quels financements ? Autant de thèmes qui s'apparentent à ceux des « fonctions de la gestion » telles que la gestion des ressources humaines, la gestion financière, le marketing, ou la logistique notamment. Cependant, qui dit « management » ne dit pas seulement « techniques » de gestion, mais aussi « processus », concernant plus particulièrement la finalisation, l'organisation, l'animation et le contrôle. En se distinguant du caractère statique de la technique ou de l'outil, la notion de processus renvoie à des phénomènes dynamiques et transversaux. Dans cette optique¹, les processus peuvent être vus comme des combinaisons coopératives d'activités élémentaires mobilisant des ressources et des compétences, et contribuant à la réalisation d'un résultat ayant de la valeur pour un destinataire interne ou externe à l'organisation.

Quelles réalités de tels processus recouvrent-ils dans le domaine public, et qui les porte ? De quelles marges de manœuvre les managers de ces organisations disposent-ils au regard des cadres statutaires, des politiques publiques, des choix politiques ? L'objet du chapitre 5 sera de faire le point, d'abord sur les fonctions de la gestion, lorsqu'elles sont éclairées par une logique publique, et d'analyser ensuite les questions soulevées par l'approche en termes de processus.

Fonctions et processus de management n'ont de sens que s'ils répondent à des finalités connues, voire débattues. C'est ainsi que

l'approche stratégique joue un rôle essentiel pour l'action publique. Qu'elle concerne le niveau « macro » des grandes orientations de politique générale, celui des missions formalisées dans un projet spécifique, ou celui des objectifs déclinés en résultats attendus, la stratégie de l'organisation publique se doit d'être abordée de façon spécifique, en ayant à l'esprit la nécessaire complémentarité entre les choix politiques et les logiques managériales. Ce sera l'objet du chapitre 6.

Cette deuxième partie présente donc à la fois un ensemble d'analyses distanciées sur le sens de ces processus et un caractère plus opératoire permettant de comprendre la réalité des démarches managériales publiques, afin de concrétiser les réflexions et les cadres généraux énoncés en première partie.

4

Performance et qualité

Pour les chercheurs et praticiens en management, le concept de performance est un vieux « serpent de mer » qui engendre de nombreux travaux, études et débats. Il n'est en effet pas si simple de définir, de mesurer, et encore moins, bien entendu, d'obtenir, la performance d'une organisation quelle qu'elle soit, même lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée.

On peut alors aisément imaginer que la problématique se complique encore davantage lorsqu'on l'insère dans la sphère publique.

On peut énoncer quatre principales difficultés qui surgissent régulièrement autour de la notion de performance :

- la première difficulté concerne le *sens* à donner au *concept* lui-même ;
- la seconde touche à la définition de la *performance attendue* pour l'organisation considérée ;
- la troisième repose sur les *modalités d'obtention* de ladite performance ;
- la quatrième, enfin, renvoie à l'identification des *critères et indicateurs de performance*, et donc à la question-clé de l'évaluation.

Ce chapitre s'efforce d'aborder ces différentes questions pour les organisations. Une première section traitera ainsi du

contenu de la notion de performance et de son lien avec les logiques d'*efficience*, d'*efficacité*, de *qualité* et de *valeur*.

La seconde section s'attachera à définir les axes actuels de recherche de performance, à travers les démarches dites de *modernisation*.

Enfin, le chapitre se terminera par une réflexion transversale concernant l'*évaluation* de la performance des organisations publiques.

DE QUELLE PERFORMANCE PARLE-T-ON ?

Si l'on revient au cadre étymologique, on découvre en premier lieu que le concept de performance renvoie à l'idée d'*accomplir* une action. C'est d'ailleurs le sens principal que revêt ce terme en anglais notamment. Il peut donc s'agir avant tout d'entreprendre et de mettre en œuvre cette action jusqu'à son aboutissement, sans qu'aucun *a priori* ne soit explicité sur la nature ou le niveau du résultat à obtenir.

Dans le langage courant, la performance est entendue assez différemment. Elle renvoie plus souvent au fait d'obtenir un résultat, ce qui sous-entend quelque peu que ce résultat doit être « bon ». Mais qu'est-ce que l'accomplissement d'un « bon résultat » pour une organisation publique ? La réponse à cette question est si complexe et délicate que nombreux sont ceux qui ont renoncé à la rechercher. Ainsi, certains chercheurs n'hésitent pas à affirmer qu'aucun système d'évaluation n'est susceptible d'aboutir à un véritable bilan de performance de l'action administrative¹ et que la manière la plus appropriée d'approcher la performance publique consisterait à étudier sa conformité aux lois et règlements. Pour autant, une telle approche ne peut paraître que réductrice.

Sans nier la difficulté, et sans prétendre non plus pouvoir utiliser des méthodes venues du privé, il semble dommage de renoncer à dessiner aussi précisément que possible les contours et lignes principales du concept. De nombreux chercheurs en management public se sont ainsi attelés à cette question de l'évaluation de la performance, considérée comme complexe et incontournable à la fois. Ainsi, Rainey (2014)² propose de mettre en avant la notion d'efficacité organisationnelle de l'organisme public et de la détacher des considérations de pertinence des politiques publiques dans lesquelles il est inséré. Il en donne un exemple significatif avec l'efficacité organisationnelle (opérationnelle et logistique) de l'armée américaine pendant la guerre du Golfe, notoirement bien supérieure à celle de l'armée américaine pendant d'autres opérations militaires comme la guerre du Vietnam, mais qu'il faut distinguer des analyses sur la pertinence (ou la non-pertinence) de la décision politique ayant conduit au recours à la force dans le Golfe au début des années 1990.

Nous proposons donc de réfléchir à la question de la performance du secteur public en partant de quelques notions de base pour tenter d'y voir plus clair.

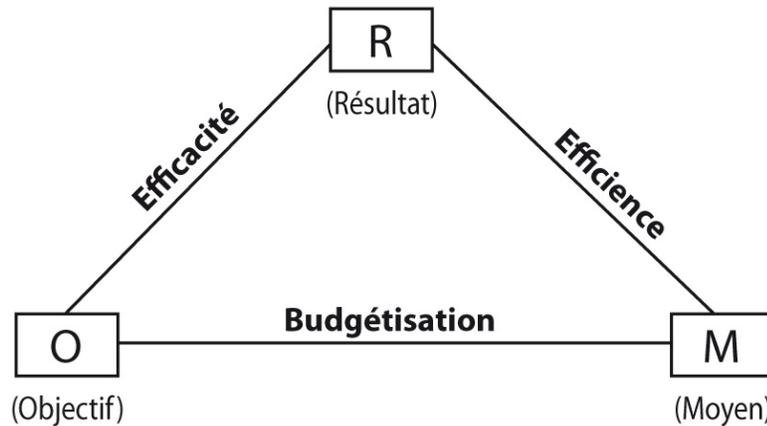
RÉSULTATS, MOYENS, ET OBJECTIFS

Pour le fonctionnement de toute organisation, la mise en relation des trois notions de résultats, moyens, et objectifs s'impose. La combinaison de ces notions implique alors trois logiques possibles, résumées dans la figure 4.1 :

- une logique d'efficacité ;
- une logique d'efficience ;
- une logique de pertinence budgétaire.

Reprenons chacune de ces logiques pour analyser sa spécificité dans le contexte public.

Figure 4.1 – Le triangle de la performance³



(inspiré de Gibert, 1980)

L'EFFICACITÉ

L'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre. Ce concept suppose donc d'une part qu'un objectif ait été préalablement défini, et d'autre part que le résultat obtenu ait été mesuré (ou du moins estimé).

On peut également noter que dans cette acception, l'efficacité ne semble présenter aucun caractère d'incompatibilité avec les spécificités publiques. Les organismes publics ou non marchands sont ainsi susceptibles de définir des objectifs en lien avec leur vocation ou leurs missions, et à constater des résultats plus ou moins obtenus.

Par exemple, en période pandémique comme celle connue à partir de 2020, les pouvoirs publics peuvent se fixer un objectif de vaccination de 70 % de la population, et mesurer le résultat quelques mois après pour évaluer l'efficacité de la mesure.

Dans le domaine de la sécurité routière, on pourra estimer qu'un plan de signalisation a été efficace si l'objectif de réduction de 20 % du nombre d'accidents annuel moyen de la zone concernée a été atteint ou approché.

Ces illustrations, apparemment simples, peuvent amener cependant à poser de nombreuses questions.

- L'objectif fixé était-il pertinent ? Était-il suffisamment clair, et était-il le même pour tous les acteurs impliqués ? Ne pouvait-on pas

être plus ambitieux ? La fréquence des accidents est-elle plus importante que leur gravité ? Le taux de vaccination est-il clair ou ambigu (nombre d'injections pouvant varier, situations de contamination antérieure plus ou moins prise en compte dans le taux, etc.).

- Cette action présentait-elle un incontestable caractère de priorité par rapport à d'autres démarches possibles en matière de sécurité routière ou de politique sanitaire ?
- Quels sont les acteurs satisfaits par le résultat ? Et pour quelle(s) raison(s) le sont-ils ? Quelle éventuelle logique personnelle, électoraliste, ou idéologique a-t-elle poussé les décideurs publics à mettre l'accent sur cette zone ou sur cette action plutôt que sur une autre ?
- Y a-t-il des effets pervers entraînés par cette action ? Les problèmes de sécurité n'ont-ils pas été reportés sur une zone connexe ? Les pratiques de vaccination ont-elles entraîné dans la population une diminution des « gestes barrière » de protection contre le virus ?
- L'instauration de ce type de démarche est-elle cohérente au regard de la politique publique nationale ou supra-nationale dans laquelle elle s'inscrit ? La signalisation correspond-elle bien à la politique nationale du gouvernement en matière de sécurité routière ? La vaccination est-elle en phase avec les politiques de santé publique basées sur la science, telles qu'énoncées par le gouvernement ? Sont-elles en adéquation avec des orientations plus générales ?
- L'organisation mise en place autour de ces objectifs entre les différentes entités concernées (services de l'État, collectivités, conseils scientifiques et experts, organismes internationaux, bureaux d'études, prestataires, représentants des usagers, etc.) a-t-elle bien fonctionné ? Correspond-elle aux rôles et missions prévus ? Quels impacts secondaires peut-elle avoir sur les pouvoirs des parties prenantes ?

Ainsi, si plusieurs réponses à ces questions se révèlent être négatives ou douteuses, et même si le ratio « résultat obtenu/objectif prédéfini » est élevé, on pourra trouver le paradoxe suivant : montrer

une certaine efficacité tout en relevant de nombreux éléments de non-performance...

L'ensemble de ces questionnements renvoie plus généralement à l'ambiguïté des objectifs dans le contexte public, ambiguïté que des chercheurs ont mis en avant depuis longtemps. On peut citer en particulier les quatre dimensions mises en avant par Chun et Rainey⁴, à savoir : ambiguïté dans la compréhension de l'objectif, ambiguïté des directives qui en découlent, ambiguïté des évaluations à mettre en place, ambiguïté des priorités stimulées par les objectifs.

En outre, la question de la *pertinence de l'objectif* reste centrale, et renvoie de fait à une logique stratégique⁵. Dans une approche gestionnaire, l'objectif devra en effet correspondre à un *choix*, aussi parfois qualifié d'*intentionnalité*⁶, présentant les caractéristiques suivantes :

- il traduit une recherche de cohérence par rapport à la mission et à la vocation de l'organisation ;
- il s'inscrit dans un horizon temporel de moyen ou long terme ;
- il s'accompagne d'une part de la définition du résultat attendu à cette échéance, et d'autre part de l'étude de la situation de départ, de façon à pouvoir identifier le parcours intermédiaire à réaliser ;
- il est mesurable, et doit donc donner lieu à l'élaboration d'indicateurs ou d'indices (quantitatifs et/ou qualitatifs).

Pour les organisations publiques, la pertinence de l'objectif ne peut s'entendre qu'au regard du rôle que doit assumer cette organisation à son niveau. Ainsi, un service déconcentré de l'État ou un établissement hospitalier auront-ils à s'inscrire dans le cadre des politiques nationales dans les domaines qui les concernent, mais leurs objectifs devront être déclinés de façon plus précise et dans une logique de mise en pratique, compte tenu du rôle local ou spécifique qui leur est assigné dans leur zone d'action. Or bien souvent, comme on l'a vu, les objectifs d'une politique publique sont toujours pluriels et d'autant moins explicités qu'ils renvoient aux attentes – parfois contradictoires – d'acteurs aux intérêts et besoins contrastés.

Le concept d'efficacité souffre également d'une autre ambiguïté, liée au niveau de regard que l'on porte à l'objectif : s'agit-il de l'efficacité « macro » touchant à l'impact de l'action sur les objectifs d'intérêt général pour la société ? Ou plus précisément de l'efficacité « micro » concernant l'effet des opérations locales en référence à la stratégie de l'unité ?

L'une des particularités de l'application du concept d'efficacité dans la sphère publique est précisément que les différents niveaux sont inter-reliés et doivent être pris en compte de manière à la fois distincte et combinée. Un regard trop exclusivement « macro » risque en effet de *perdre de vue les conditions de possibilité* de l'efficacité en restant au stade de l'incantation, (souvent qualifiée familièrement de « yaka »), comme si les unités déconcentrées ou locales n'étaient que des intendances qui devaient suivre automatiquement. En sens inverse, un regard trop « micro » peut *s'éloigner du sens fondamental de l'action* de service public, et ne raisonner qu'en vase clos, là où une cohérence globale ou nationale, voire internationale, s'impose.

L'atteinte des objectifs fixés peut aussi être inégale selon les catégories d'acteurs considérés. la manière dont les résultats se répartissent selon les catégories de population considérées est ainsi de plus en plus prise en compte dans le cadre des démarches visant à évaluer les politiques de développement, quand bien même l'équité n'est pas l'objectif premier des interventions.

Quoi qu'il en soit, le défi à relever en matière d'efficacité pour la sphère publique est double : il renvoie d'une part à la capacité d'obtenir des résultats pertinents définis préalablement sur la base d'objectifs à atteindre ; d'autre part à la nécessité de passer « d'une logique de consommation des moyens à une culture de résultats⁷ » basée sur une responsabilisation des acteurs.

L'EFFICIENCE

L'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés.

En termes économiques, il s'agit alors de mettre en relation l'*output* (l'extrant) et l'*input* (l'entrant). C'est donc un concept parfaitement distinct du précédent.

Le rapport Nora de 1967 en faisait d'ailleurs déjà une mission essentielle des entreprises publiques, en partant du principe suivant :

« La politique des pouvoirs publics, les objectifs qu'elle assigne aux entreprises publiques, sont nécessairement tributaires des moyens dont dispose l'entreprise elle-même pour connaître ses propres conditions de fonctionnement, particulièrement en ce qui concerne la demande, les coûts et les résultats⁸ ».

Quelle que soit l'organisation publique, la question des moyens est d'autant plus cruciale aujourd'hui que l'État se trouve en phase de resserrement de ses budgets, compte tenu du contexte économique difficile qui caractérise le début du XXI^e siècle.

La question de la relation entre les résultats obtenus et les moyens consommés devient donc centrale.

Cette situation conduit à raisonner de nos jours beaucoup plus en termes d'efficacité que par le passé, lorsqu'il est question de performance dans la sphère publique.

Dans certains cas, la logique d'efficacité heurte des valeurs traditionnelles selon lesquelles le service public ne peut s'arrêter à des questions de rentabilité. Ainsi, pendant longtemps, on a entendu le principe selon lequel « la santé n'a pas de prix... » jusqu'à ce que les réalités économiques et la nécessité de faire des choix amènent son complément et conduisent à l'aphorisme populaire : « la santé n'a pas de prix mais elle a un coût ! » C'est d'ailleurs sur la base de ce raisonnement qu'avait été introduite en son temps la loi sur le « budget global » en milieu hospitalier⁹.

Dans le milieu public, la préoccupation de l'efficacité n'a pas toujours été présente, du moins pas en articulation avec celle d'efficacité. Ainsi, par exemple : « Pour ce qui est de son efficacité, la Nasa est parvenue à envoyer un homme sur la lune avant la fin des années 1960, ce qui était l'attente essentielle qu'avait par rapport à elle le président Kennedy [...]. Mais pour ce qui concerne son efficacité, les observateurs s'accordent à dire que le coût de la conquête de l'espace fut extrêmement élevé, qu'il y eut des

gaspillages...¹⁰ » Cet exemple illustre bien l'opposition possible des logiques en présence.

En fait, les réticences principales que l'on rencontre dans le champ public à propos de la logique d'efficience reposent vraisemblablement sur un malheureux rapprochement avec l'idée de « rendement » entendue au sens étroit, c'est-à-dire au sens de l'activité mesurée de façon quantitative à des fins de rentabilité immédiate. Le blocage se révèle alors, sans doute à juste titre, d'ordre idéologique ou culturel, en ce sens que cette acception réductrice a toutes les chances de s'opposer aux valeurs de service public. Or, « il faut se garder de l'idéologie : la rentabilité, cela évoque le profit [...]. Mais doit-on pour autant refuser de faire des gains de productivité ? [...] Il s'agit de rechercher des marges de manœuvre que l'on peut utiliser ensuite selon les choix politiques¹¹ ».

Ainsi, un élargissement de perspective peut faciliter l'intégration de l'efficience au sein d'une conception plus systémique de la performance des organisations publiques. Les études et réflexions sur le sujet montrent en effet de plus en plus que l'efficience, si elle n'est pas suffisante, n'en est pas moins nécessaire, ne serait-ce que pour éviter les effets pervers de son ignorance.

Il est devenu clair désormais que sa négation totale a pu être longtemps source de déplorables gaspillages et de contre-performances. Ainsi, le principe antérieur de l'allocation des budgets uniquement annuels dans les unités publiques (l'Armée notamment, mais pas seulement) a pendant des décennies été basé sur un référentiel issu des consommations précédentes. Le postulat implicite reposait en effet sur l'idée selon laquelle plus l'administration considérée dépensait, plus elle était censée produire... Il suffit pour s'en convaincre de se rappeler les situations de consommations artificielles et superflues en fin d'année, qui ont été (et sont peut-être encore) fréquentes dans certains organismes publics et ont largement contribué à l'image générale d'une administration dépensière et source de gaspillages. Même si cette logique d'annualité s'est assouplie, des bases solides en relevant sont toujours présentes dans les systèmes comptables publics de bon nombre d'organisations. Ainsi par exemple, encore de nos jours,

certaines composantes et facultés au sein des universités se trouvent contraintes à consommer excessivement en fin d'année des ressources qu'elles ont reçues tardivement et qu'elles ne pourront pas reporter l'année suivante et qui risqueraient de ne plus leur être allouées ultérieurement si elles n'affichaient pas leur utilisation...

Dès lors, un aspect paradoxal de cette problématique est à souligner. En effet, autant la logique d'efficience a pu être négligée, autant le raisonnement exclusivement basé sur le calcul des coûts directs et sur la consommation des moyens s'est avéré prédominant dans les modes de gestion publics. En réalité, à défaut de réelle évaluation des performances, les gestionnaires publics ont plus généralement réalisé des opérations de *suivi budgétaire*.

LA PERTINENCE BUDGÉTAIRE

Le troisième volet du « triangle de la performance » présenté dans la figure 4.1 ci-avant est celui de la budgétisation, qui correspond à une programmation de moyens au regard d'objectifs, et au suivi de leur application. Là encore, il est question de pertinence, comme le rappelle Gibert (1980) dès lors que l'on cherche à savoir si l'organisation s'est munie des moyens appropriés pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe.

La mise en relation des objectifs et des moyens peut aussi être un test de cohérence et de faisabilité de l'activité déployée, qui peut permettre de révéler si elle s'inscrit dans une réelle démarche stratégique.

Pour autant, dans la réalité, cette logique peut n'inclure aucune prise en compte du résultat, ni aucune mesure des réalisations effectives, sauf si l'on introduit en complément une comptabilité analytique conduisant à des analyses d'écarts entre prévisions et réalisations.

Ainsi, comme le souligne J. Prokopenko : « Le mode d'établissement des budgets peut faire obstacle à l'accroissement de la productivité dans la fonction publique. Les administrations qui cherchent à obtenir des crédits ou à accroître leurs effectifs n'ont pas l'habitude de justifier leur demande [...] ¹² ».

La logique de budgétisation est traditionnelle dans la sphère publique. Elle vise à définir une référence a priori concernant l'allocation des ressources en fonction d'une activité à réaliser ; elle permet ainsi d'établir une certaine standardisation et un contrôle procédural des actions et de leur coût. D'une certaine façon, il s'agit là d'un suivi de conformité, puisque le budget (ou le programme) constitue une norme au sein de laquelle les agents publics doivent s'insérer pour pouvoir agir. La performance consiste, dans cette approche, en un degré maximal d'adéquation entre la consommation de ressources et la prévision de dépenses, sans que le résultat obtenu et son impact n'entrent directement en ligne de compte.

Ainsi, par exemple, pour un établissement hospitalier, se limiter à la budgétisation consisterait à présenter un projet de budget à son conseil d'administration ou aux organismes de tutelle, selon une nomenclature-type et normalisée. Ce projet s'accompagnerait de prévisions d'activités, permettant notamment de justifier d'éventuelles demandes d'augmentation de dépenses dans le cas où elles seraient supérieures au taux directeur (ou, en d'autres termes, à une limite annuelle de croissance des dépenses hospitalières, définie par les pouvoirs publics).

Or, la budgétisation est une logique de choix a priori qui ne s'accompagne pas toujours d'évaluation a posteriori. Dans ce cas, le risque est double pour l'activité publique : la budgétisation, si elle est le seul outil, peut d'une part pousser au gaspillage, et d'autre part conduire aux défauts ou erreurs d'investissements.

Pour reprendre le cas hospitalier évoqué ci-avant, il est compréhensible qu'une reconduction systématique de dépenses pharmaceutiques, alors que la nature de l'activité a changé, puisse entraîner des surconsommations non pertinentes. À l'inverse, une limitation rigide de certains budgets d'investissements risque de retarder le renouvellement de certains équipements centraux ou locaux, et conduire à une fuite de la patientèle face à la vétusté du système public, au regard de certaines modernisations privées. C'est d'ailleurs l'esprit dans lequel avait été conçue la loi HSPT (Hôpital, Santé, Patient et Territoire) en 2009 : celle-ci s'était inscrite dans un objectif de performance non limité aux financements, et mettait en avant une réorganisation du système de soins basée sur

des priorités sanitaires, et sur des objectifs de qualité, modernisation et coordination.

UN BESOIN D'APPROCHE COMBINÉE

Il ressort de ces analyses et illustrations l'idée selon laquelle les trois dimensions d'efficacité, d'efficience et de budgétisation ne peuvent atteindre un certain niveau de pertinence que lorsqu'elles sont *combinées*, puisque chacune d'elles prise isolément comporte des risques importants d'effets pervers.

La réforme dite de la « LOLF » (Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) s'inscrivait déjà dans cet esprit, même si certains aspects de sa mise en œuvre se sont avérés plus ambigus¹³.

Plus généralement, même lorsqu'elles sont toutes les trois intégrées, ces diverses dimensions de la performance peuvent encore présenter un caractère d'incomplétude si elles restent appréhendées dans une approche restreinte, comme cela a pu l'être traditionnellement avec des critères purement quantitatifs. Une approche plus globale de la performance dans la sphère publique conduirait à articuler des facteurs quantitatifs (données chiffrées ou financières, par exemple) et des facteurs qualitatifs (appréciations des parties prenantes, analyse des processus à l'oeuvre, ou bilans de faits et réalisations, par exemple).

Une approche plus globale de la performance est d'ailleurs d'autant plus opportune qu'en matière d'activité publique, le thème de la qualité pris en tant que tel s'avère essentiel.

LA QUALITÉ DE L'ACTIVITÉ PUBLIQUE

De nouvelles approches de la qualité

L'image traditionnelle de l'action publique n'est pas souvent une image de qualité, l'utilisateur étant particulièrement sensible aux problèmes de lourdeur ou lenteur, et aux dysfonctionnements des

systèmes bureaucratiques, par ailleurs bien analysés par les chercheurs depuis au moins un demi-siècle¹⁴.

En mettant en exergue la réponse aux besoins collectifs, la quantité, la standardisation, et le moindre coût, la sphère publique ne semble-t-elle pas en effet porter en elle-même des germes de non-qualité ? Cela correspond alors à une forme de non-performance, dont l'impact peut être important, comme semble le révéler l'observation de certains choix du consommateur lorsqu'il se trouve face à la possibilité d'opter pour un service public ou pour une prestation privée.

Prenons ainsi l'exemple des institutions françaises d'enseignement, de santé, ou de transport qui sont typiques de cette dualité « public/privé ». Divers sondages ont révélé que l'on choisit souvent le privé lorsque l'on cherche plus de « qualité », c'est-à-dire plus de personnalisation, de confort, d'accompagnement, d'écoute, etc.

L'option publique amène une certaine assurance d'obtenir le produit ou le service considéré, et d'en disposer avec un coût généralement réduit, mais cela peut supposer aussi d'accepter un certain anonymat, la nécessité d'une implication personnelle plus forte en cas de besoin particulier, et l'uniformité de la réponse. Ainsi, les exemples des classes d'école surchargées, des bancs d'université dégradés et bondés, d'un soin hospitalier technique et efficace mais sans le temps d'un sourire ou d'un dialogue, d'un transport sûr et effectif mais parfois en retard et généralement sans service associé, sont fermement ancrés dans les mémoires ou les représentations. La qualité serait-elle donc exclue du champ public ?

Une telle conclusion serait un contresens car, comme l'a bien rappelé S. Trosa, « une tradition longue fait quasiment de la qualité l'essence même du travail au sein du service public (il y va de la fierté et de la motivation des agents)¹⁵ ». Mais l'auteur poursuivait en indiquant que la qualité que l'on pratique dans le service public présente plusieurs limites, dont celle de correspondre à une vision trop interne : « Les bonnes normes sont celles que les techniciens, au regard de leur expérience, considèrent bonnes ; mais qu'en est-il de l'avis des usagers ? » Or la société actuelle, qualifiée souvent de « post-industrielle », ne demande pas du techniquement parfait et du

systematique ; elle requiert à l'inverse du qualitatif et du sur-mesure¹⁶. C'était également l'avis de G. Santel¹⁷ qui a signalé que, d'un point de vue historique, l'administration française a été peu habituée à se soucier des préoccupations des usagers : le principe de base est en effet fondé sur l'idée que l'État est le seul garant de l'intérêt général ; dès lors, le respect des procédures a toujours prévalu sur la façon dont elles étaient mises en œuvre et sur leurs conséquences.

Or, la prise en considération des attentes des usagers par l'administration pour améliorer la qualité du service rendu constitue l'une des premières orientations des pouvoirs publics en matière de réforme de l'État depuis quelque temps¹⁸. Ce serait pour certains le signe d'un passage progressif d'une logique de moyens à une logique de résultat dans la sphère publique¹⁹

Ce sont là, à l'évidence, des enjeux importants pour le secteur public.

Les enjeux de la qualité

Partout dans le monde (au Japon, aux États-Unis, en Europe, etc.), de nombreux travaux ont largement contribué à remettre en cause certaines idées fausses sur la qualité, en particulier dans le milieu des entreprises. Ainsi, l'*a priori* selon lequel le souci de la qualité coûte plus cher à l'entreprise est tombé, sur la base de plusieurs constats :

- la notion de qualité est relative ; même un positionnement « bas de gamme » renvoie à une certaine logique de qualité, selon des critères à définir en connaissance de cause ;
- la non-qualité coûte souvent plus cher que la qualité elle-même, dans la mesure où elle repose sur un ensemble de dysfonctionnements socio-organisationnels, générateurs de temps perdu et de surconsommation²⁰ ;
- la qualité est source de crédibilité pour le client ou l'utilisateur, et contribue à la compétitivité de l'organisation, notamment à travers l'attractivité comparative et la fidélisation.

Pour le secteur public, ces constats s'avèrent tout aussi adaptés, voire encore plus aigus dans certains cas. Ainsi, pouvait-on déjà lire

dans certains articles américains de la fin du xx^e siècle : « *The goal of the quality movement is increasing confidence in government* »²¹ (le but du mouvement qualité est d'accroître le niveau de confiance à l'égard du gouvernement), ce qui met en évidence un certain enjeu de reconstruction d'une légitimité de l'action publique et politique, à une époque où différents signaux (abstentionnisme, conflits sociaux et mobilisations autour de grands projets d'aménagement et d'infrastructures, développement d'attitudes de mise en cause du consentement à l'impôt en réaction à divers scandales et affaires de corruption, etc.) ont commencé à suggérer une forme de crise de légitimité de nos systèmes politico-administratifs.

Compte tenu des défis évoqués précédemment²², la qualité constitue donc l'une des réponses possibles du secteur public à l'évolution de ses environnements, et aux exigences accrues des usagers et des élus.

En effet, dans la mesure où la logique de qualité suppose un effort de prise en compte des attentes spécifiques des clients et utilisateurs, elle paraît parfaitement compatible avec l'idée de base du service public, qui correspond à une recherche de réponses adaptées à l'égard de certains besoins de la population. En outre, elle peut constituer un levier de dynamisation interne non négligeable. C'est d'ailleurs en ce sens qu'avait été conçue la démarche « qualité – innovation » suscitée dès 1986 par E. Balladur et H. de Charette (alors ministres) : elle cherchait explicitement à mobiliser les différents niveaux d'exécution et d'encadrement, pour chasser la non-qualité quotidienne et à décroquer les services pour « réduire le gâchis de la maladministration²³ ». Depuis lors, et en l'espace de trois ou quatre décennies, les mises en œuvre de démarches qualité dans le secteur public se sont multipliées. Selon Gilles Barouch²⁴, on serait passé de quelques expériences éparses d'amélioration de l'accueil ou de mise en place de cercles de qualité à une très large diffusion de processus ou systèmes de qualité dans les services publics.

Il y aurait ainsi un enjeu essentiel à combattre le coût de la non-qualité publique²⁵.

Usager, bénéficiaire, ou client ?

S'il y a des similarités dans l'approche de la qualité entre le secteur public et le secteur privé, cela ne supprime pas, cependant, l'existence de certaines différences fondamentales liées au statut du « client ».

En premier lieu, le client d'un organisme public peut être considéré comme étant à la fois son consommateur et son « actionnaire²⁶ » (du fait de la fiscalité), ce qui n'est pas nécessairement le cas à l'égard d'une entreprise privée. Cette particularité de l'utilisateur conduit à considérer que celui-ci est susceptible d'être plus sensible à la notion de qualité lorsqu'il est en présence d'un organisme public, dans la mesure où il peut se sentir plus directement concerné, en tant qu'électeur et contribuable au sein d'une démocratie.

En outre, dans le secteur public, le « client » est une entité abstraite qui ne correspond pas à un acteur unique. Comme dans certaines activités industrielles privées, il faudrait alors parler de *système client* car le commanditaire, le bénéficiaire, le payeur ne sont généralement pas les mêmes.

Ainsi, B. de Quatrebarbes²⁷ propose une distinction en cinq catégories plus ou moins étanches :

- les clients (qui passent commande ou décident directement de la prestation) ;
- les prescripteurs (qui recommandent l'utilisation de tel produit, service ou fournisseur) ;
- les usagers directs (qui utilisent ou consomment le produit ou service) ;
- les usagers indirects (qui bénéficient ou pâtissent des prestations sans être forcément les destinataires directs) ;
- les payeurs (qui financent ou subventionnent la prestation, sans être directement les bénéficiaires).

Un troisième type de réticence à l'utilisation du terme « client » dans le secteur public vient de la différence dans le rapport de dépendance entre « client » et « fournisseur », qui est généralement très défavorable à l'utilisateur dans le cas d'une prestation de service public : en effet, même si ce dernier dispose aujourd'hui d'une certaine liberté de choix entre différents prestataires publics (du fait

des contextes de plus en plus concurrentiels), le rapport de force est rarement équilibré, et le déséquilibre n'est évidemment quasiment jamais en faveur de l'utilisateur.

Enfin, c'est la connotation même du terme « client », évoquant le monde des affaires et du profit, qui est souvent rejetée pour le secteur public. Pour ce problème, les Anglo-Saxons ont alors une parade possible dans la mesure où ils préfèrent parfois renoncer au terme *customer* qui concerne le milieu du commerce et des affaires, pour utiliser le mot *client* qui s'applique à la prestation professionnelle dans les activités libérales notamment : or, le citoyen s'attend à recevoir une prestation de service « professionnelle » (à tous les sens du terme) de la part des entités publiques, en dehors d'une simple logique commerciale et marchande.

Malgré toutes les réserves évoquées, il peut paraître opportun d'utiliser le terme de « client » si l'organisation cherche à s'adapter au mieux à ses besoins et à lui apporter satisfaction. On peut d'ailleurs rappeler que la norme ISO 9000 : 2005 définit un client comme un organisme ou une personne qui reçoit un produit, ce qui est suffisamment large pour s'adapter au secteur public.

Afin d'éviter l'ambiguïté, nombre de documents faisant formellement référence à ce secteur ou créés dans ce cadre (comme la Loi organique relative aux lois de finances - LOLF) avaient cependant utilisé des termes tels que « citoyens » ou « usagers ». L'ancienne terminologie d'« assujetti » semble quant à elle abandonnée, ce qui se comprend dans la mesure où elle évoquait très directement une certaine passivité obligée face aux administrations.

À l'inverse, on considère plus souvent désormais que « l'adhésion et la participation des usagers sont indissociables de la notion même de qualité des services publics²⁸ ». Les arguments alors mis en avant sont de trois ordres :

- l'utilisateur est co-réalisateur du service public ;
- l'utilisateur est un citoyen, co-responsable du service (dans le prolongement de la démocratie représentative) ;
- l'utilisateur est un expert de l'utilisation du service public dans la mesure où il a l'expérience vécue du service effectivement

rendu ; les savoirs et l'expertise d'usage sont ainsi de plus en plus reconnus dans des domaines aussi divers que les établissements de santé, les transports, etc.

Dans ce contexte, une logique d'*écoute* des acteurs externes se développe de plus en plus dans le milieu public, notamment en amont dans le cadre des processus de concertation, et en aval dans le cadre de l'évaluation des dispositifs et des programmes²⁹.

L'écoute externe

Les organismes publics n'ont pas découvert récemment la notion de qualité : depuis longtemps, cette préoccupation est intégrée dans leurs activités : les ponts, les routes, les actes de santé publique, la protection sociale, les systèmes éducatifs, les réseaux énergétiques, etc., sont en France, depuis des lustres, marqués par une certaine « qualité ».

Mais aujourd'hui, l'approche change, et ce n'est plus tout à fait de la même qualité qu'il s'agit. En effet, on considère désormais davantage que la qualité traduit des *choix explicites* d'une entité dans le but de développer ses aptitudes à *satisfaire certains besoins* (exprimés ou implicites) de ses clients³⁰. Dans cette approche, la qualité ne saurait correspondre à un standard absolu source de critères de conformité à respecter, mais elle est l'aboutissement de décisions spécifiques qui ont été prises par l'entité considérée, après écoute et analyse des besoins et perceptions de ses clients (ceux-ci pouvant être externes ou internes, si l'on se place dans une optique de qualité totale).

Ce principe d'adaptation aux spécificités du contexte a depuis longtemps été souligné : « La qualité apparaît donc comme une décision issue de compromis et d'ajustements, fondée sur une bonne connaissance des différentes politiques, attentes, contraintes... et non comme une notion préexistante, un standard à atteindre³¹ ».

Il s'agit dès lors d'ouvrir et de renforcer les modalités de contact avec les différents interlocuteurs de l'environnement (ceux qui participent peu ou prou au « système client »). Pour l'organisme public, cela concernera au moins quatre niveaux d'acteurs :

- les *bénéficiaires* (les usagers finals de la prestation publique) ; il s'agit parfois aussi de leurs « accompagnateurs » (parents, conseillers, etc.) ;
- les *contribuables* (la société tout entière, l'opinion publique, les citoyens...) ; on doit dans certains cas distinguer les contribuables collectifs (type « entreprises ») et les particuliers ;
- les *commanditaires* (ou les prescripteurs) qui déclenchent la mise en route de certaines activités d'organismes publics (des élus locaux pour une direction de l'équipement, des médecins libéraux pour un hôpital, etc.) ;
- les *politiques* (les gouvernements, les élus, leurs instances, leurs représentants au plan local, etc.) qui expriment les orientations des politiques publiques.

Une telle logique d'écoute peut être développée au cas par cas, par des moyens appropriés : réunions avec des acteurs-clés, dialogues formels ou informels à l'occasion des prestations, enquêtes diverses, usages des réseaux sociaux, sondages en ligne, etc.

On peut citer ici le cas de certaines démarches déjà anciennes de collectivités locales sensibilisées depuis longtemps aux questions de qualité. Ainsi, la ville d'Angers avait mis en place dès 1985 des cercles de qualité, puis des groupes de résolution de problèmes, et a élargi sa démarche à « l'écoute client » en 1993. Un « Plan d'écoute des Angevins » avait d'ailleurs été formalisé et validé par la municipalité dès juin 1994³². Ce type de dispositif s'est ensuite largement diffusé à différents niveaux du secteur public.

On remarque d'ailleurs de plus en plus une multiplication des enquêtes de satisfaction, en tant qu'instrument privilégié (bien que non suffisant) de la mesure de la qualité dans le secteur public. De tels sondages existent alors, soit au niveau d'une entité considérée dans une logique de type « marketing³³ », soit au niveau national, au titre du regard démocratique de l'opinion publique sur ses gouvernants.

L'écoute des « clients externes » constitue donc un point fort des démarches qualité. Elle conduit de plus en plus souvent à des mesures de satisfaction.

L'évaluation de la satisfaction des usagers/clients des services publics

La mesure de la satisfaction d'un usager fait partie inhérente des démarches de développement de la Qualité, qu'elles s'inscrivent dans des procédures de certification ou dans des approches de Qualité Totale³⁴. Les référentiels « ISO » énoncent ainsi qu'il s'agit de la mesure « du sentiment (de l'utilisateur) résultant de l'écart entre sa perception du service rendu et ses attentes » (ISO/DIS 9000).

La satisfaction est donc subjective et relative. Dès lors, la mesure de la satisfaction ne peut être que multiforme, avec des critères « qui portent à la fois sur le *résultat* (contenu, rapidité, sécurité, etc.), sur le *déroulement de la prestation publique* (information préalable, accueil, traitement du dossier, prise en compte des objections, etc.) ainsi que sur *l'environnement de la prestation* (modernité des locaux, contexte social et politique, etc.³⁵) ».

De plus en plus, l'évaluation formelle de la satisfaction se met en place dans le secteur public, en France comme à l'étranger. Citons par exemple :

- les questionnaires diffusés et utilisés par la direction des Musées de France, et l'analyse nationale des résultats qui en est faite ;
- les enquêtes réalisées par les collectivités locales, notamment les mairies, pour mesurer la satisfaction des citoyens, parfois dans le cadre de processus plus globaux d'assurance qualité ;
- les nombreuses enquêtes auprès des clients réalisées par les « entreprises publiques » (La Poste, EDF, SNCF, etc.) ;
- les travaux parfois sophistiqués des établissements hospitaliers, notamment depuis le cadre devenu obligatoire en 1996 des procédures d'accréditation.

Plus globalement, dans les différents pays d'Europe, la modernisation du service public s'accompagne de plus en plus souvent de l'évaluation de la satisfaction des usagers.

En 2000, un colloque des pays de l'Union Européenne à Lisbonne³⁶ avait déjà permis d'échanger des « bonnes pratiques » en matière de qualité dans l'administration. Celle de l'évaluation de

la satisfaction était ressortie en plusieurs endroits, notamment en Espagne où le thème de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens apparaissait en plein développement.

Plus récemment, en 2021, sur le site du gouvernement français, on trouve un message fort sur le développement de l'écoute du citoyen en vue d'améliorer sa satisfaction, autour d'un programme appelé « Services Publics + ».

Services publics + : un programme d'amélioration continue des services publics

« Pour accélérer l'amélioration de la qualité des services publics et garantir la confiance entre l'administration et les usagers, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre un programme unique : Services Publics +.

Concrètement, Services Publics + c'est :

- afficher les engagements de service public de chaque administration ;
- publier les résultats atteints par les services au niveau local ;
- recueillir l'avis des usagers sur leur expérience des services publics et sur les formalités en ligne ;
- mettre en place des actions d'amélioration du service rendu à partir de ces avis et résultats. »

Source : « Des services publics à l'écoute de mes besoins », Services publics et territoires, 13 janvier 2021.

Pour autant, si ces pratiques d'évaluation de la satisfaction se sont multipliées, elles ne sont pas faciles dans le secteur public. En effet, la satisfaction n'est pas toujours spontanément compatible avec l'intérêt général défendu par le service public. Celui-ci passe en effet parfois inévitablement par de l'insatisfaction individuelle, notamment pour les missions régaliennes (fiscalité, justice, etc.). La raison d'être du service public, garant de cohésion et d'équité sociales, n'est pas

uniquement de satisfaire le citoyen et peut parfois, dans des situations conflictuelles, produire l'effet inverse. Dans ce cas, on peut considérer que c'est autour du « service associé » à la prestation de base que pourra se rechercher la satisfaction.

Mais d'autres dimensions sont encore nécessaires pour rendre cohérentes les démarches qualité de la sphère publique.

Les autres facettes de la qualité

S'ils apportent un certain type d'indicateurs de qualité, les sondages et les contacts avec les clients ne sauraient prétendre englober toutes les dimensions du concept de qualité.

Il s'agit en effet d'entendre ce concept au sens large, c'est-à-dire, comme le précise P. Hermel³⁷ selon au moins trois niveaux :

- celui du *produit ou du service final* (par exemple, pour la sphère publique : le soin, l'apprentissage, la route, la liaison téléphonique, la piscine municipale, etc.) que l'on peut appréhender en termes de satisfaction de l'utilisateur et/ou d'impact pour la société, et/ou de cohérence avec des politiques ;
- celui des *actes intermédiaires* réalisés dans l'activité quotidienne des unités publiques (l'accueil au guichet, la tenue d'un dossier, la préparation de matériaux et équipements de travail, la planification d'actions, etc.), niveau qui suppose tout à la fois une pertinence de l'action et une efficacité au regard des moyens engagés ;
- celui des *relations*, d'une part *hiérarchiques et professionnelles* au sein de l'organisation (le style de management, les processus de coordination, le travail en équipe, etc.), niveau qui s'intéresse ainsi à la performance du fonctionnement socio-organisationnel, et d'autre part *commerciales* entre le fournisseur et l'utilisateur (le savoir-être autour de la prestation, la personnalisation du contact et de l'offre, etc.).

La qualité, entendue au sens global du terme, concerne donc non seulement les produits, mais aussi les processus et les projets de l'organisation.

Les spécificités de la qualité dans la sphère publique

Ainsi, la qualité concerne à la fois des *interactions externes* (la mise à disposition du produit et du service à l'égard du client) et des *interactions internes* (les processus de management et les mises en situation du personnel).

Sur le plan interne, il est clair que toutes les particularités du fonctionnement public (en termes structurels et culturels notamment) doivent être pris en compte pour obtenir les niveaux de qualité attendus, et surmonter les dysfonctionnements qui peuvent être engendrés par les bureaucraties.

Mais la logique externe de la qualité se trouve décélérer tout autant de spécificités propres au secteur public (si ce n'est davantage) que les processus internes eux-mêmes.

Prestations de base et service associé

Dans la mesure où l'un des principes du service public est l'égalité (du traitement, de l'accès au service, et donc, de la prestation elle-même), la personnalisation du « produit » fourni au bénéficiaire paraît difficile. Or, qui dit satisfaction des besoins, dit prise en compte de leurs particularités. Est-il donc impossible de fournir une prestation de qualité, susceptible d'apporter une satisfaction adaptée au client du service public ? De même, comme on l'a vu ci-avant, certaines facettes de l'action publique peuvent par essence engendrer de l'insatisfaction sur la « prestation de base », qui n'est pas définie à partir de la « demande », mais pour garantir une politique collective au nom de l'intérêt général ; il suffit pour s'en convaincre de penser à l'administration fiscale ou au système pénitentiaire, dont la mission ne consiste pas à satisfaire le contribuable ou le délinquant.

C'est là que le « service associé » peut trouver sa place et sa légitimité. En effet, si la prestation de base du service public est réputée universelle, les modalités de sa distribution, les conditions d'écoute de la demande, le confort des dispositifs d'accueil, les délais d'octroi, la clarté de l'information qui entoure la prestation,

l'amabilité des agents en contact, etc., sont autant d'éléments composant le service associé qui peuvent faire toute la différence. En d'autres termes, c'est dans le couple « prestation de base – service associé » que peut se jouer l'un des enjeux de la qualité pour le secteur public. Par exemple, la clarté des formulaires fiscaux, la propreté des lieux d'incarcération, la rapidité de réponse d'un agent public à la question d'un contribuable, sont des « services associés » non négligeables pour l'obtention de la « qualité ». Elle passe en effet par des services rendus dont la perception est un élément important du lien avec les citoyens³⁸.

Au-delà de la satisfaction engendrée par la qualité du service associé, l'écoute du client développée par le personnel en contact dans le cadre de ce service, peut constituer un gisement considérable d'informations sur les besoins d'évolution des prestations de base qui sont délivrées par le service public. C'est alors le principe de mutabilité (adaptation de l'action publique aux évolutions des besoins sociaux) qui pourrait intervenir, pour peu que les politiques mettent eux aussi en place des dispositifs d'écoute de leurs personnels en contact. Les démarches qualité à l'initiative d'un nombre croissant d'unités publiques pourraient conduire à activer ce type d'approche.

L'engagement de service

Depuis quelques décennies, le consommateur français a vu se développer des offres particulières de certains fournisseurs ou distributeurs de biens de grande consommation, qui « s'engagent » à respecter certaines formes d'excellence dans leur service. Ce fut très tôt le cas par exemple du livret formalisant le « contrat de confiance » de l'entreprise Darty, remis à chaque client lors de l'achat d'un produit. D'une certaine manière, les processus de certification, notamment dans l'industrie, relèvent d'une logique proche puisqu'ils reposent sur un engagement de la firme à respecter certains critères de qualité supposés importants pour garantir la satisfaction des clients.

Le courant du secteur public qui « s'engage » s'est à son tour beaucoup développé depuis les années 1990. À quoi correspond-il ?

« L'engagement est une promesse que prend un prestataire vis-à-vis de ses bénéficiaires à partir des attentes implicites de ces derniers [...]. L'engagement est destiné à être communiqué et explicité publiquement [...]. C'est la raison pour laquelle l'organisme doit se préparer efficacement en interne³⁹ ». Cette définition, élaborée à l'origine par des responsables d'organismes publics⁴⁰ rappelle que « l'engagement » représente un stade d'aboutissement cohérent des démarches de management et de qualité. Il s'agit en effet, à partir d'une écoute des clients, de choisir des critères d'une qualité de service conforme à la politique générale de l'organisme public, de mettre en œuvre un véritable processus managérial pour y parvenir, et d'explicitier publiquement son engagement tout en s'assurant de sa mise en application. On peut, à titre d'exemple, citer certains engagements publics assez pionniers, formulés dès le milieu des années 1990 par EDF-GDF (formalisés dans un document : « La garantie des services »), par France Télécom – devenu Orange – (formalisés dans deux documents : « France Télécom et les particuliers », « France Télécom et les professionnels ») ou par la Caisse nationale d'assurance maladie (formalisés dans un document « Les 7 engagements retraite de la Sécurité sociale »). C'est également dans cet esprit que le ministère des Solidarités et de la Santé a instauré le CESP : « Contrat d'Engagement de Service Public », issu de la loi HPST (Hôpital, Patients, Santé, Territoires) de 2009. Il est présenté sur le site du ministère dans les termes suivants :

« Dans le souci d'assurer une meilleure répartition des professionnels de santé sur le territoire et de garantir l'accès aux soins de tous, le ministère de la santé a élaboré et mis en œuvre un ensemble de mesures incitatives : parmi elles, le contrat d'engagement de service public (CESP), avec l'objectif de fidéliser des jeunes médecins dans des spécialités et des lieux d'exercice fragiles où la continuité des soins est menacée⁴¹ ».

De telles démarches supposent une cohérence entre la politique interne et la politique externe de l'organisation. Elles doivent ainsi chercher à allier qualité, management et stratégie. Dans ces approches, la qualité constitue donc un processus global qui étend la logique « clients-fournisseurs » à tous les niveaux, et promeut

l'autocontrôle et la responsabilisation des acteurs ; elle s'appuie sur une notion de service systématiquement associé au produit de base et nécessite une recherche permanente d'amélioration (ou d'« excellence », comme l'énoncent certains auteurs⁴²). C'est en ce sens que le management de la qualité suppose avant tout (dans le secteur public encore plus qu'ailleurs) une qualité du management⁴³. On retrouve cet esprit dans les démarches de qualité conduites au niveau européen et déclinées dans le modèle « CAF ».

Le Cadre d'auto-évaluation des Fonctions Publiques (CAF)

Cette approche globale de la qualité dans les services publics a été formalisée depuis le début des années 2000. Ainsi, la première version du « Common Assessment Framework » (CAF), appelé en français le « Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques » a été développée à partir de 1998, avec le soutien de divers organismes européens dont la European Foundation for Quality Management (EFQM), et l'Institut européen d'administration publique (IEAP). Le modèle, inspiré du modèle EFQM a été lancé en 2000 au cours de la 1^{ère} Conférence européenne de la Qualité à Lisbonne. Son approche est globale et basée sur la prise en compte des processus de management et sur l'intégration des diverses parties prenantes internes et externes de l'organisation. Il est intéressant de remarquer qu'il est présenté comme une démarche de « performance managériale » par le gouvernement français, vocabulaire rarement utilisé jusqu'alors : « Développé par le Groupe des services publics innovants (IPSG) au niveau européen, sur une initiative des ministres responsables de l'administration publique, le CAF est un instrument spécialement conçu pour favoriser l'introduction de l'auto-évaluation et le management de la qualité dans le secteur public de l'Union européenne. Il contient tous les éléments qui permettent à une organisation de s'analyser et par là même de se perfectionner dans une optique de performance managériale⁴⁴ ».

La simplification des démarches administratives

Un autre axe majeur de l'amélioration de la qualité dans la sphère publique, tant en France qu'à l'étranger, repose sur le rejet du

carcan bureaucratique, généralement vécu comme lourd et inhumain par l'utilisateur.

Dans ce cadre, la simplification des démarches administratives joue un rôle essentiel, et de nombreux pays sont engagés dans cette voie : c'est ce que montrait déjà le rapport parlementaire sur la réforme de l'État à l'étranger en 2001⁴⁵.

Ainsi, au Royaume-Uni, chaque ministère met à disposition une *helpline* (ligne d'aide) à partir de laquelle il est possible d'obtenir tout type de renseignements avec un délai d'attente satisfaisant.

En Italie, une loi de simplification identifie chaque année les procédures que le gouvernement est autorisé à supprimer ou à simplifier par ordonnance. En Belgique, une agence de simplification administrative a été instaurée en octobre 1999. En Norvège, des guichets uniques pour l'ensemble des services publics ont été créés dans chaque commune...

Les résultats de ces démarches sont parfois chiffrés. Ce fut ainsi affiché dans un colloque de 2008 : « Côté britannique, plus de 280 réglementations ont été simplifiées ou éliminées [...]. Aux Pays-Bas, les charges administratives pour les citoyens ont été réduites de 23 % en temps et 18 % en coût⁴⁶ ».

En France, la simplification des formalités et des procédures administratives est également un cheval de bataille des gouvernements successifs, notamment sous la houlette évocatrice du « choc de simplification » de Jean-Marc Ayrault, alors premier ministre, en 2013. Selon le rapport global de compétitivité économique du « World Economic Forum », le poids des réglementations publiques mettrait la France en 126^e position sur 144 pays en 2012⁴⁷. C'est ainsi que des démarches de simplification des formalités et des procédures administratives ont été mises en place par les gouvernements, autour de mesures concrètes. Il est cependant intéressant de noter que les textes officiels précisent à leur propos : « Ces dispositions concernent des domaines différents et ne répondent pas à un plan stratégique d'ensemble⁴⁸ ». Ce commentaire pourrait expliquer le regret de bon nombre d'observateurs sur le fait que ces démarches s'attaquent aux symptômes et non aux causes, et qu'elles provoquent des effets

pervers tels que l'intervention de lobbies pour faire reculer certaines dispositions et lois prises par ailleurs mais jugées gênantes.⁴⁹

La performance dans le secteur public peut donc reposer tout à la fois sur des considérations quantitatives et qualitatives. Au final, l'un des aspects qui devient déterminant relève du combat contre la sclérose, la lourdeur, la non-utilité... et, partant, de la création d'une réelle « valeur ajoutée ».

LA VALEUR AJOUTÉE DANS L'ORGANISATION PUBLIQUE

Un concept traditionnel mais toujours d'actualité

La notion de *valeur ajoutée* constitue traditionnellement un indicateur central de création de richesse, tant dans l'analyse micro-économique que dans les théories macro-économiques. Ainsi, historiquement, le premier économiste à avoir formellement défini une approche de la valeur ajoutée semble bien avoir été, une fois de plus, Adam Smith. Au xx^e siècle, c'est sans doute en France (ou dans certains pays francophones) que ce concept a été travaillé de façon significative.

Ainsi, depuis les années 1950, l'apparition d'une « taxe sur la valeur ajoutée » (se substituant à l'ancien régime de taxes sur le chiffre d'affaires) vient familiariser le contribuable avec le terme de *valeur ajoutée*, celui-ci ne concernant directement que le secteur privé.

Au niveau de la comptabilité nationale, la *valeur ajoutée* d'un agent économique est conçue à partir des années 1960 comme la richesse amenée par cet agent dans l'économie nationale. Puis, la « valeur ajoutée produite » du plan comptable de 1982 constitue l'un des « soldes intermédiaires de gestion » essentiels à l'analyse financière d'une organisation. Elle est définie comme « la création de valeur ou l'accroissement de valeur que l'entreprise apporte aux biens et services en provenance des tiers, dans l'exercice de ses activités professionnelles courantes ».

Enfin, au-delà de sa signification comptable précise, le concept de valeur ajoutée est de plus en plus utilisé dans le langage managérial pour qualifier *la réalité d'une création de valeur* (ou de « richesse ») engendrée par une activité donnée au sein de l'organisation. Cette approche plus récente présente l'avantage de « passer au crible » les différentes actions de l'entreprise pour remettre en cause celles dont la cohérence, la pertinence, ou l'impact, ne seraient pas évidents au regard de la politique générale. Elle aide également à réduire les risques de sur-qualité ou de perfectionnisme excessif, dans un contexte de limitation des ressources.

Dans ce cadre, la question se pose de l'intérêt et de la transférabilité du concept de valeur ajoutée dans le secteur public. En effet, l'un des facteurs majeurs de contre-performance des organisations publiques semble être précisément celui de la réalisation d'activités non pertinentes ou inutilement dépensières, de gaspillages divers, et de temps passés à la réalisation de procédures lourdes aux résultats minimales... Dans cette acception, c'est bien un problème de valeur ajoutée qui semble se poser. Le principal intérêt de l'utilisation de cet indicateur de performance serait alors de pouvoir établir un lien entre les notions d'exploitation et les notions de financement, lien traditionnellement faible dans la comptabilité publique. Elle constituerait également un précieux outil d'aide à la décision, tant pour le choix et la gestion des actions à mener, que pour l'optimisation des moyens.

Pour autant, il ne s'agit pas d'entendre le vocable de « valeur ajoutée » dans un sens traditionnel et étroit. Il s'agit à l'inverse de mettre en place « un fonctionnement plus inscrit dans une logique de projet que dans une logique de 'bureau', et un management fondé sur la flexibilité et la réactivité plutôt que sur les procédures et la frilosité⁵⁰ ».

Dans ce cadre, une question essentielle à se poser est bien celle de la valeur produite par les services publics. Or, comme le souligne C. Rochet⁵¹, cela est difficile car la création de valeur par une administration publique ne peut se retrouver ni à son bilan ni à son compte d'exploitation. Elle se mesure donc essentiellement par des « externalités » (effets induits).

La question des limites d'utilisation de cette notion de valeur ajoutée dans le secteur public tourne parfois autour des problèmes de répartition. En effet, la notion de création de richesse appelle celle de répartition de la richesse créée qui, dans la logique de l'entreprise, renvoie en final aux propriétaires du capital. Pour l'organisation publique, dans la mesure où les biens sont collectifs, l'enjeu consiste à savoir à qui profite la richesse créée par la collectivité. Cette interrogation clé, loin d'être contradictoire au regard du service public, peut au contraire être considérée comme fondamentale vis-à-vis des politiques, des fonctionnaires, et des contribuables. Elle nécessite donc d'être posée, afin que les acteurs institutionnels s'efforcent d'y apporter une réponse dans le cadre des orientations de politiques publiques, et de recherche de l'intérêt général.

Les deux niveaux de mesure de la performance et de la valeur ajoutée publiques

L'un des aspects les plus délicats de la mesure de performance dans la sphère publique concerne le double niveau de raisonnement qu'il est nécessaire d'adopter, et qui crée souvent des confusions, voire des incompréhensions :

- le niveau des *outputs*, qui fait référence aux résultats au plus près de la production de services ;
- le niveau des *outcomes*, qui concerne les résultats ultimes d'un processus de production de biens ou de services, en termes d'impacts pour la société ou pour le « collectif » concerné.

La distinction entre ces deux niveaux de résultat est traditionnelle en recherche médicale, où l'*outcome* fait référence aux changements à terme de l'état de santé et renvoie généralement à des études expérimentales sur des cohortes de population dont on évaluera les résultats globaux de traitements spécifiques menés dans la durée.

L'extension de cette distinction entre *output* et *outcome* dans d'autres milieux publics tient son origine principale aux réformes engagées par la Nouvelle-Zélande dans les années 1980. Les

réformes néo-zélandaises⁵², en particulier le « Public Finance Act », ont en effet placé au cœur des procédures budgétaires l'exigence de résultat, appréciée notamment au regard de ces deux niveaux :

- l'*output* concernant les résultats mesurables sur le court terme, et désignant les biens et services produits par les ministères ou les agences ;
- l'*outcome* concernant l'appréciation, sur le long terme, de l'impact et des conséquences pour la société des activités du gouvernement et des actions de service public.

Le caractère « pratique » de cette terminologie, pour qualifier deux niveaux de raisonnement dont la sphère publique a toujours eu besoin à propos de la mesure de sa performance, a conduit à une assez rapide diffusion de ce vocabulaire. Désormais, de nombreux travaux en management public font référence aux *outputs* et aux *outcomes*, ce qui présente au moins le mérite de réduire certaines ambiguïtés récurrentes sur la performance publique.

Prenons un instant l'exemple de la recherche. Qu'ils soient portés par des structures publiques ou privées, les fruits de la recherche scientifique constituent des biens collectifs d'intérêt général.

Comment mesurer la performance de la recherche ? Deux niveaux de raisonnement coexistent, dans un mouvement de complémentarité qui gagne à être explicité : les résultats de chaque entité de recherche vont être mesurés généralement à partir d'indicateurs de « production » à courts ou moyens termes. Ainsi, un laboratoire public de recherche universitaire fera état du nombre de publications, de brevets, d'applications, de thèses de doctorat soutenues, de communications dans des colloques, de nombre de citations des articles de ses chercheurs, etc. Une structure de recherche privée pourra chercher pour sa part à mesurer notamment combien d'innovations, produits ou procédés sont issus de ses activités. Par exemple, un laboratoire pharmaceutique considérera que sa recherche interne est performante si un nombre significatif de nouvelles molécules découvertes conduit à des mises sur le marché de nouveaux médicaments.

Dans ces deux cas, les résultats menés à travers des indicateurs de production relèvent de la logique des *outputs*.

Si les mesures des *outputs* sont nécessaires, elles ne sauraient être suffisantes. En effet, le fruit de la recherche est aussi (voire surtout) lié aux impacts sur les évolutions de la société tout entière, sur le développement de la connaissance et du savoir, sur la réponse aux grands problèmes de notre temps et du futur, sur les progrès économiques, technologiques, culturels, sociaux, etc. Ces *outcomes* sont évidemment beaucoup plus difficiles à appréhender, mais leurs enjeux sont considérables et supposent une approche macroscopique dépassant le niveau des structures elles-mêmes, même si ces dernières y contribuent directement. Ainsi, pour approcher la mesure de certains *outcomes* de laboratoires scientifiques, on pourrait analyser l'impact des travaux de recherche touchant au développement durable ou à la responsabilité sociale des entreprises sur la conscience des populations concernant les grands problèmes planétaires liés aux transitions environnementales. On pourrait également s'interroger sur ce que les politiques de l'éducation dans les établissements d'enseignement d'un territoire apportent aux dynamiques de l'emploi et du chômage ou à la baisse de la pauvreté dans telle ou telle région. En restant plus près de l'activité-même de la structure publique, il pourrait s'agir dans un autre exemple de voir en quoi une organisation du travail basée sur davantage de polyvalence dans certains services de soin a facilité l'adaptation de ces services aux situations critiques liées à la pandémie de la Covid-19.

De tels enjeux ont d'ailleurs également été soulignés par les économistes de l'innovation⁵³ qui ont montré notamment que la qualité des institutions de soutien à la recherche et à l'innovation constitue un facteur clé de la croissance économique.

Ainsi, qu'il s'agisse d'efficacité, d'efficience, de qualité ou de valeur ajoutée, la question de la performance dans le secteur public semble toujours reposer sur la nécessité de d'approches plus globales, une fois que sont levées certaines ambiguïtés et les tentations de transpositions pures et simples en provenance du secteur privé. Dans cette logique, l'enjeu d'amélioration de la performance, lui, paraît clair et de plus en plus important.

L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE

LA « MODERNISATION » DU SECTEUR PUBLIC

La perception des besoins de « modernisation » de l'État et des services publics n'est ni nouvelle ni spécifiquement française. Ainsi, depuis l'émergence d'une fonction administrative publique formellement distincte du pouvoir politique au cours du XVIII^e siècle, il est régulièrement question de la réformer⁵⁴. Et même lorsqu'elle ne comptait que quelques milliers de membres, certains la jugeaient déjà trop lourde et insuffisamment performante⁵⁵ !

L'un des facteurs de contre-performance possibles pour une organisation quelle qu'elle soit, concerne son obsolescence, ou son immuabilité face à l'évolution de ses environnements. Ainsi, l'image d'une administration « poussiéreuse », dépassée, et inadaptée par rapport aux réalités de son temps, est fréquente et tenace. Pourtant, les organisations publiques changent, selon des logiques diverses, tout à la fois locales et nationales. Ce constat n'est pas récent, comme on a pu le voir en première partie.

Les évolutions spécifiques

Toutes les organisations publiques n'évoluent cependant pas de la même manière ni à la même vitesse. On peut en particulier remarquer que les organismes les plus « bousculés » par la nature même de leur activité, ont davantage pris l'habitude de moderniser régulièrement leurs modes de fonctionnement.

Le cas de France Télécom (Orange)⁵⁶

C'est le cas par exemple de l'organisation France Télécom qui, même lorsqu'elle était, sous une autre dénomination, une administration publique à part entière, ne cessait de se transformer

au fil du temps en fonction de l'évolution des technologies, des besoins de couverture nationale, des attentes des usagers, etc.

Or, au départ, c'est le produit lui-même qui évoluait rapidement dans ses fonctions, ses matériaux et ses procédés. Ces divers progrès techniques entraînaient des besoins de nouvelles compétences, de réorganisations, d'équipements sophistiqués, de locaux réadaptés, etc. En conséquence, la gestion et le management de l'organisation se sont trouvés régulièrement réajustés, créant ainsi un réflexe de changement et une forte réactivité interne. Peut-être faut-il voir là l'un des facteurs explicatifs d'un certain niveau de performance et de compétitivité de cette organisation, habituée depuis longtemps à se remettre en cause pour affronter de nouveaux défis.

Ainsi, après la période d'après-guerre pendant laquelle la partie « Télécommunications » des PTT⁵⁷ (puis P & T : Postes et télécommunications) devait avant tout intégrer les progrès techniques et répondre au fort besoin de premier équipement de la population, il lui a fallu dès le début des années 1990, développer une nouvelle culture, de type plus « commercial⁵⁸ » pour proposer de nouveaux produits et services à des clients dont les besoins de base étaient déjà satisfaits. Cette mutation culturelle a supposé une nouvelle forme d'implication et de valorisation des agents, ainsi que de nombreuses réorganisations de missions.

Par ailleurs, les nouvelles données économiques, les progrès techniques au plan mondial, la préparation des effets de l'ouverture des frontières et de la diffusion planétaire des réseaux de communication modernes, ont soulevé depuis le début des années 1990 tellement de fortes interpellations qu'une stratégie de changement plus globale a dû être entreprise. Cette stratégie est allée jusqu'à la remise en cause de la structure juridique, avec d'abord le statut d'entreprise publique, puis, en 1996, celui de Société Anonyme avec des capitaux publics majoritaires, lesquels sont ensuite devenus minoritaires à partir de 2004. La « déréglementation » des télécommunications sur le territoire national en 1998 n'a pas été le moindre des défis à affronter pour cette organisation qui avait vécu longtemps en position de monopole. C'est d'ailleurs ce que certains ont appelé les

« contradictions libéralo-jacobines » de la mission de France Télécom⁵⁹ et avaient conduit à conclure que le système d'économie mixte (mi-publique mi-privée) serait une impasse... Un autre changement majeur a concerné le statut des salariés : les 240 000 personnes employées en 1993 étaient essentiellement des fonctionnaires, alors qu'il restait moins de 65 000 fonctionnaires chez Orange en 2012, sur un effectif total de plus du double dans le monde⁶⁰. Cette part de fonctionnaires continue à diminuer⁶¹, à tel point que les bilans sociaux de la Société Anonyme Orange ne distinguent plus, désormais, les effectifs des fonctionnaires et des contractuels sous contrat à durée indéterminée⁶².

Par ailleurs, les crises boursières et financières ont ébranlé la confiance des actionnaires, des clients et de l'opinion publique, et provoqué l'apparition de malaises internes et le départ en 2002 d'un patron très médiatique, Michel Bon, qui occupait cette fonction depuis 1999. Un plan de redressement a été lancé en 2005. En 2008, la situation est sensiblement améliorée et France Télécom était en passe de devenir l'un des premiers opérateurs européens. Cependant, la vague de suicides dans les rangs de son personnel dans les années 2008-2009 a considérablement entaché l'image de l'entreprise, avec un phénomène qui a d'ailleurs pu durer dans le temps et faire l'objet de diverses analyses interpellatrices au-delà des frontières nationales⁶³. L'entreprise France Télécom a pris le nom de Orange en 2013, et représente aujourd'hui une organisation entièrement transformée au regard de ce qu'elle était quelques décennies auparavant.

Les mouvances de cette organisation se sont situées sur tous les plans de fonctionnement et ont concerné des questions de Stratégie, de Structures, de Culture, et de Comportements. Elles ont nécessité de la part des dirigeants, agents et autres parties prenantes de France Télécom puis d'Orange, la recherche de facteurs et démarches de performance sans cesse actualisées, dans un contexte particulièrement turbulent et composé d'une combinaison complexe de changements subis et délibérés.

D'autres exemples

Les années 1980 et 1990 ont vu fleurir en France et dans d'autres pays du monde de nombreuses situations comparables à celles des illustrations précédentes, toutes caractérisées par une finalité commune : la recherche d'amélioration de la performance publique. Ainsi, des « projets de ville » sont apparus dans les communes françaises ; des « observatoires sociaux » ont été instaurés dans les établissements d'EDF (Électricité de France) ; des systèmes d'information sur l'activité médicale (PMSI) ont été mis en place dans les hôpitaux, suivis ultérieurement par des procédures « d'accréditation⁶⁴ » pour garantir la qualité des établissements de santé publics et privés, etc. À l'étranger, la ville de Québec s'est engagée dans une « stratégie de développement durable », basée sur cinq orientations majeures : la cohésion sociale, la santé globale, la décarbonisation, la résilience et la transition, cette dernière orientation cherchant à promouvoir une culture de l'innovation et de l'expérimentation⁶⁵.

Un cas remarquable de transformation, avec une contribution « managériale » au pilotage du changement, est celui du secteur public territorial français. Depuis les lois de décentralisation en 1982, qui ont impulsé un développement quantitatif et qualitatif des collectivités territoriales, ce milieu n'a cessé de se transformer pour tenter de faire face aux défis et opportunités qui se présentaient à lui. La formation des cadres dirigeants a tenu depuis plusieurs décennies une place majeure dans ces transformations, notamment sous l'impulsion de l'INET (Institut national des études territoriales)⁶⁶ créé en 1984 sous une autre dénomination, et qui, ayant pris beaucoup d'ampleur depuis cette date, est parfois considéré aujourd'hui comme l'équivalent de l'ENA (École nationale de l'administration)⁶⁷ pour la fonction publique territoriale française. Dans ce cadre, des cycles longs de formation continue en management stratégique sont proposés aux cadres et dirigeants territoriaux. Parmi ceux-ci, le Cycle supérieur de management (CSM) créé au début des années 1980, comme son équivalent pour l'Administration de l'Équipement, a piloté plus de 55 promotions de stagiaires managers territoriaux en une quarantaine d'années.

Bien entendu, chacun de ces cas relève d'une logique spécifique et s'appuie sur des objectifs (explicites ou implicites) qui lui sont

propres. Cela étant, le mouvement a été stimulé par un certain phénomène de mode managériale⁶⁸ (complémentaire à la nécessité d'agir face à de nouveaux défis), ce qui a pu être à l'origine d'un effet de masse significatif sur le plan national. Globalement, on a pu repérer ainsi les axes de modernisation suivants :

- des approches stratégiques de choix d'objectifs prioritaires, en relation avec des actions et des moyens ;
- la rénovation de processus de management, encourageant notamment les modes participatifs ou collaboratifs ;
- des démarches de qualité totale ou globale (relations « clients-fournisseurs » internes et externes, logique d'engagement de « service » etc.) ;
- des opérations de transformation numérique des activités (et les réorganisations associées) ;
- la mise en place de systèmes de pilotage et d'outils de contrôle de gestion.

Dans ce cadre, les évaluations de performance enclenchées ont cherché à mesurer les différentes dimensions suivantes, parfois difficiles à concilier⁶⁹ :

- l'efficacité, les coûts, la qualité ;
- et, dans certains cas les effets « sociétaux » à moyen et long termes.

En effet, la grande différence de ces démarches publiques au regard de leurs homologues privés, est que la performance de chacune des unités ou des actions se doit d'être située au regard de l'ensemble des autres services publics... Faute de quoi, l'efficacité de l'une risquerait de se réaliser aux dépens d'une autre mission publique, et donc aux dépens de l'intérêt général.

On peut voir poindre ici certaines des difficultés majeures de la recherche de performance dans le secteur public : d'une part, le système bureaucratique dans son ensemble est si lourd et complexe que l'on ne peut envisager de le transformer globalement du fait d'une forte inertie ; de l'autre, du fait des très nombreuses interactions entre les éléments du système, l'action locale et ponctuelle au sein de l'un d'entre eux risque de provoquer des effets

pervers, par cascade, et des coûts externes, sur d'autres dimensions de la sphère publique. La réponse à cette problématique n'est donc pas simple et reste aujourd'hui encore l'un des défis fondamentaux de l'amélioration du service public.

La volonté politique de « modernisation » du service public

La rénovation administrative du service public est un objectif déjà ancien, qui a fait l'objet de nombreux slogans et de diverses terminologies. Philippe Bézes⁷⁰ a montré que l'introduction du management dans la gestion de l'État et les réformes inscrites dans cette approche ne constituaient pas une invention récente. Avec une analyse remontant aux années 1960, l'auteur montre comment les responsables et systèmes publics ont progressivement mis en œuvre de nouvelles formes de rationalité.

On peut en effet remarquer que même si le vocable « management » ne s'est vraiment développé dans le secteur public français qu'à partir des années 1980, la volonté de « modernisation » allant dans ce sens a été assez constante⁷¹.

Ainsi, le 23 février 1989, Michel Rocard, alors premier ministre de la France, lance une circulaire sur le « renouveau du service public⁷² ». Son message et ses orientations s'articulent autour de trois têtes de chapitre : un devoir d'évaluation des politiques publiques ; une politique de développement des responsabilités ; une gestion plus dynamique des personnels. Implicitement, ce texte considérait que les problèmes des organisations publiques se situent au plan gestionnaire (voire managérial, même si le mot « management » n'y était jamais cité). En particulier, des démarches touchant à l'organisation du travail, au rôle de l'encadrement, à la concertation interne, à la gestion des ressources humaines, et à la mise en place d'outils de contrôle et de mesure, devaient contribuer à lancer une dynamique d'amélioration dans le secteur public.

Comme l'a ensuite souligné M. Crozier⁷³, cette opération de stimulation lancée à la fin des années 1980 se différenciait des précédentes volontés de moderniser le secteur public : en effet,

antérieurement, on avait surtout cherché à créer de nouvelles structures ou à imposer des réformes institutionnelles technocratiques. On avait pensé à des « solutions » ou à des « contenus » et non à des « processus » ou à des « contenants ».

Il n'est évidemment pas certain que la circulaire de 1989 ait produit les effets escomptés en matière de modernisation du secteur public. Cependant, elle a sans doute contribué à en « officialiser » l'idée et à démystifier les démarches touchant aux processus managériaux au sein de ce type d'organisations. Ainsi, certains services de l'État, certaines communes, ou même des établissements publics, dont les dirigeants avaient essuyé les difficultés des pionniers de la recherche de performance, ont dit s'être sentis moins marginaux, voire moins subversifs après cette étape. À l'inverse, on peut considérer que l'effet gadget du « nouveau » a aussi existé dans certains cas...

L'impulsion de changement pour les services publics a également été marquée à partir de 1995, par la circulaire Juppé sur la « réforme de l'État »⁷⁴. Elle s'est notamment concrétisée par la création d'un Commissariat à la réforme de l'État (service du Premier ministre). Les grands axes de la réforme ont été les suivants⁷⁵ : une nouvelle relation entre l'État et le citoyen ; une nouvelle organisation de la décision au sein de l'État ; une nouvelle relation de confiance entre l'État et ses agents. On remarquait de nouveau la forte préoccupation de l'ouverture des organisations publiques sur leur environnement et de la responsabilisation des acteurs.

À partir de 2005 en France, et sous différents gouvernements, une administration de mission, la DGME (direction générale de la modernisation de l'État) s'est positionnée en « aiguillon de la modernisation ». Sa mission a été ainsi de conseiller les ministères dans leurs stratégies et démarches de transformation.

Avec le lancement de la démarche MAP (modernisation de l'action publique), un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) avait été mis en place en 2012. Il s'agissait d'une administration de mission, qui se présentait comme la cheville ouvrière de la réforme de l'État, avec des missions d'expertise et d'excellence en matière de transformation des politiques publiques et des administrations.

À partir de 2015, le SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) a été remplacé par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)⁷⁶.

Les missions de la DITP

I. - La direction interministérielle de la transformation publique coordonne et anime les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers. À cet effet :

1° Elle promeut les actions permettant de mieux prendre en compte les attentes des usagers, des agents et des partenaires de l'Etat, et d'améliorer et d'évaluer la qualité de service ;

2° Elle coordonne et accompagne les actions de simplification et d'allègement des formalités administratives ;

3° Elle est associée aux travaux menés pour l'amélioration du langage administratif.

II. - La direction interministérielle de la transformation publique anime, avec la direction du budget, la direction générale des finances publiques et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, chacune pour ce qui la concerne, les travaux de modernisation de la gestion publique.

Elle assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation. Elle en suit et en évalue la réalisation.

Elle concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'Etat pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion.

Elle participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'Etat et de ses établissements publics.

Elle est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Elle réalise, en associant les administrations et corps d'inspection et de

contrôle des ministères concernés, les travaux destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de ces politiques en veillant à comparer leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre et à dégager des voies d'amélioration.

Source : Article 4 du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique.

Rappelons également la création par décret le 22 avril 2013 de France Stratégie⁷⁷, prenant la suite du Commissariat général du plan qui avait fonctionné depuis l'après-guerre jusqu'en 2006, et du Centre d'analyse stratégique de 2006 à 2013. La mise en exergue du terme « stratégie » dans l'intitulé de cette institution dite autonome tout en étant placée auprès du Premier ministre, est révélatrice de l'évolution des approches concernant l'action publique.

Ainsi, tant à travers les circulaires Rocard et Juppé, que dans les textes ultérieurs et les applications concrètes sur le terrain, la démonstration semble avoir été faite de la nécessité de *jouer à la fois sur le « local » et sur le « global »* pour tenter de moderniser le service public, si tant est que cela soit complètement faisable. En effet, deux natures de blocage peuvent exister, comme le montrent de nombreuses analyses sur ce sujet :

- des blocages comportementaux et culturels, au niveau des agents publics en particulier, habitués à se « fondre » dans un système devenu routinier, du fait de marges de manœuvre réduites par un cadre contraignant ou par des usages enracinés ;
- des blocages stratégiques et structurels, posés par un système administratif français qui se révèle être difficilement adapté à la société d'information et de services dans laquelle nous nous trouvons.

Pour s'efforcer d'avancer dans le sens d'un fonctionnement plus performant des services publics, le management – lorsqu'il est approché sans connotation stéréotypée – est de plus en plus souvent considéré comme un levier nécessaire, pour peu qu'il soit basé sur « la confiance et la responsabilité⁷⁸ ». La notion de

confiance est ainsi parfois considérée comme fondamentalement reliée à la performance publique. Or, comme cela a été montré par Bouckaert (2012)⁷⁹, la confiance n'est pas mécaniquement liée aux résultats du service public, et est particulièrement délicate à appréhender.

En outre, tous les arguments et contre-arguments semblent bons pour freiner ou promouvoir le changement et la recherche de performance dans le cadre de débats incessants : le statut est-il bloquant, ou est-ce l'usage que l'on en fait⁸⁰ ? Les mentalités des agents sont-elles sources d'inertie ou à l'inverse d'innovation ? Le système politico-administratif français est-il générateur de progrès ou d'obsolescence ? Est-ce le rôle de l'État qui doit être révisé ou son mode de fonctionnement ? La refonte des « grilles » de la fonction publique engendrerait-elle une dynamique nouvelle ou serait-elle stérile et sans effet réel ? Il existe en effet une multitude de logiques possibles dès que l'on aborde les questions de performance du secteur public. R. Le Duff⁸¹ en a énoncé trois principales :

- celle de l'ingénieur, qui recherche la productivité « intrinsèque » du produit réalisé ;
- celle de l'économiste, qui s'attache à la minimisation des coûts et à la satisfaction du consommateur ;
- celle du politique, enfin qui recherche l'impact de l'action sur l'usager et, partant, sur l'électeur.

Les deux premières logiques (l'ingénieur et l'économiste) peuvent exister indifféremment dans le secteur public ou le secteur privé. C'est leur combinaison avec la troisième (le politique) qui fera la spécificité et la complexité du concept de performance pour l'organisation publique. C'est alors que se pose de nouveau la si difficile question de l'évaluation, dont on a déjà vu le double niveau à travers les concepts *d'output* et *d'outcome* ; leur étude plus approfondie met aussi en évidence que le premier concept renvoie davantage à l'action tandis que le second relève plutôt du politique...

On pourrait également évoquer une quatrième approche qui préfère poser le problème en termes d'utilité sociale et est attachée à la question non seulement de la valeur ajoutée, mais plus

fondamentalement des valeurs et du sens dans l'action et le management publics.

L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE

Étant donné la complexité de l'approche de la performance dans le secteur public, on ne s'étonnera pas de la difficulté fondamentale à l'évaluer.

Là encore, un premier éclaircissement s'impose quant au niveau d'évaluation que l'on veut réaliser. Deux dimensions peuvent en effet être distinguées :

- l'évaluation « macro » des politiques publiques, qui concerne les effets sur la société des choix et actions de service public réalisés (et suppose une mesure des *outcomes*) ;
- l'évaluation « micro », qui s'attache à deux dimensions : d'une part à l'impact des actions (qui se réfère aux résultats obtenus par les changements engagés au sein de telle ou telle unité et suppose une mesure des *outputs*), et d'autre part au suivi permanent du fonctionnement des entités, (qui peut se traduire notamment en termes de contrôle de gestion).

Nous reprenons ci-après chacune de ces dimensions.

L'évaluation des politiques publiques (dimension « macro »)

Les premiers programmes d'évaluation seraient apparus aux États-Unis au début du xx^e siècle. Le Government Accountability Office (GAO), qui dépend du Congrès américain, a ainsi été créé en 1921 (sous un autre nom à l'époque) et a poursuivi ses activités d'évaluation depuis lors. La France et la plupart des autres pays européens auraient engagé plus tard ce type de démarche, aujourd'hui souvent considéré comme difficile mais indispensable.

Pourquoi évaluer les politiques publiques ?

« L'évaluation est un outil indispensable pour les pouvoirs publics dans la mesure où, à la différence des acteurs économiques qui reçoivent des signaux clairs et immédiats de la part du marché, pour ajuster leur offre de biens et de services, l'administration publique reçoit en retour, de la société civile, des informations fragmentaires et parfois trompeuses au travers de la presse ou de manifestations collectives⁸² ».

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques (EPP) constituerait le « miroir » nécessaire permettant à l'organisation publique de modifier régulièrement son action pour répondre au mieux aux besoins d'intérêt général et respecter alors l'un des principes fondamentaux du service public, à savoir celui de la « mutabilité » (adaptation à l'évolution des besoins).

Cette fonction de retour (*feed-back*) constitue clairement l'un des objectifs de l'évaluation des actions publiques au niveau « macro ». Il s'agit en effet, d'étudier et d'interpréter « l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles⁸³ ».

L'évaluation poursuit donc aussi la finalité d'aider à la décision pour les programmes d'action ultérieurs. Pendant longtemps, la France a un peu été le parent pauvre des pratiques d'évaluation publique, au regard de pays comme la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, l'Allemagne ou la Suède qui sont nettement plus familiarisés avec cette pratique. C'est ainsi que le site du gouvernement français énonçait directement en 2019 un objectif de rattrapage du retard⁸⁴ : « Fruit d'un développement tardif en France, l'EPP est appelée à jouer un rôle croissant dans un contexte de rationalisation de l'action publique et de réforme de l'État ».

En fait, si la préoccupation de l'évaluation des politiques publiques est en nette augmentation en France depuis plusieurs décennies, c'est surtout parce que de nouveaux besoins et défis sont apparus. En premier lieu, le contexte économique et les réductions de ressources ont amené à devoir faire des choix et à optimiser l'affectation des moyens. Ensuite, dans la lignée des lois de décentralisation de 1982 et des diverses réformes de l'administration sur les territoires, les répartitions renouvelées des activités entre les

organismes publics ont renforcé des besoins ou types de relations spécifiques, tels que : la nécessité de « rendre compte » dans des cas de transfert de missions de l'État vers les collectivités et le partage de certaines ressources (par exemple les liens de l'époque entre services de l'équipement et conseil départemental), ou les situations de compétition objective sur des répartitions de compétence aux frontières parfois floues. Enfin, les réactivations de la crise de légitimité du secteur public évoquées ci-avant⁸⁵ créent une certaine nécessité de crédibiliser l'action publique aux yeux de l'opinion. L'évaluation peut devenir alors « outil d'émancipation des citoyens face à la pesanteur des contraintes bureaucratiques⁸⁶ ».

Quelle conception de l'évaluation ?

Ainsi, l'évaluation est devenue l'un des maîtres mots de la modernisation administrative, notamment en France. Elle s'est inscrite dans la mise en place du dispositif décidé par le gouvernement en 1990, après les conclusions de deux rapports officiels demandés en 1986 et 1989⁸⁷. Ce dispositif, énoncé par le décret du 22 janvier 1990 « relatif à l'évaluation des politiques publiques » avait alors instauré de façon institutionnelle pour la première fois en France une activité d'évaluation à vocation générale et de nature permanente. Selon le texte de ce décret, il s'agissait « de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés⁸⁸ ».

Cette définition relevait d'ores et déjà d'une conception relativement managériale, notamment parce qu'elle supposait une définition préalable d'objectifs, et qu'elle s'attachait à identifier l'utilisation effective des moyens. Elle n'allait cependant pas jusqu'à tirer les conséquences possibles de l'évaluation, telles que le souci de réduction ou de maîtrise de la dépense publique, ou encore l'aide à la décision sur les politiques et les budgets⁸⁹.

En réalité, c'est la nature même de l'évaluation (que veut-on évaluer ?) qui aurait depuis longtemps eu du mal à être claire. Ainsi, J.-P. Nioche⁹⁰ distinguait plusieurs types possibles d'évaluation des politiques publiques :

- l'évaluation de moyens qui s'assure de la mise en place des moyens prévus (budgets, effectifs, etc.) ;
- l'évaluation de réalisations, qui apprécie les résultats immédiats de l'activité productrice dans le cadre de la politique (nombre de lits d'hôpitaux, nombre de contraventions, etc.) ;
- l'évaluation d'impact, qui estime le degré de réalisation des objectifs initiaux ;
- l'évaluation d'efficience, qui met en rapport les résultats avec les efforts et ressources déployés ;
- l'évaluation de satisfaction, qui sonde l'opinion de la population sur l'évolution du besoin à satisfaire dans le cadre de la politique.

Comment évaluer l'action publique ?

Comme on l'a vu, depuis la fin des années 1980, de nombreuses tentatives et opérations d'évaluation ont été engagées, en France comme ailleurs.

Cependant, par choix ou par difficulté, aucune méthodologie-type, ni aucune approche uniforme, n'ont pu être élaborées à ce propos, si bien que l'on trouve de multiples débats et expérimentations sur les diverses stratégies possibles.

On note également qu'il n'existe pas en France d'institution chargée de porter de façon transversale une véritable politique en la matière. Comme rappelé par le site du Gouvernement « Les évaluations sont réalisées par des institutions publiques indépendantes telles que la Cour des comptes, la Haute Autorité de santé ou encore le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur⁹¹ ».

Pour sa part, la Société Française d'Évaluation (SFE), une association à but non lucratif créée en 1999 et constituée d'acteurs du monde académique, de l'État, des collectivités territoriales et de professionnels de l'évaluation, promeut une culture de l'évaluation et organise des débats et réflexions méthodologiques visant à capitaliser certaines expériences conduites en la matière par les institutions publiques et collectivités territoriales⁹². La SFE énonce trois finalités à l'EPP, rappelées dans l'encadré ci-après.

FOCUS

Les finalités non exclusives de l'évaluation

- **Une finalité démocratique**, qui consiste à rendre compte de l'action publique, à communiquer sur ses résultats, ou à mobiliser les citoyens par une mise en débat public ;
- **Une finalité stratégique** : adapter, réorienter la politique publique, améliorer la connaissance des besoins et des attentes, ou partager le diagnostic et les orientations avec les partenaires ;
- **Une finalité opérationnelle** : clarifier les objectifs et les résultats à atteindre, s'accorder avec les opérateurs sur un diagnostic et des recommandations partagées, ou conduire le changement avec les agents chargés de la mise en œuvre du programme.

L'évaluation permet ainsi d'adapter les programmes et politiques à la complexité d'une société en changement. »

Source : « Qu'est-ce que l'évaluation ? », Société Française d'Évaluation, 2021.

Dès la fin des années 1980, E. Monnier⁹³ recensait quant à lui cinq grandes familles de méthodes utilisées ou préconisées par les évaluateurs, que l'on semble continuer à trouver aujourd'hui :

- *l'approche à partir des objectifs officiels* qui consiste à mesurer les résultats au regard des effets attendus ;
- *l'approche à partir des moyens mis en œuvre* pour savoir si les moyens engagés ont été déployés de façon optimale ;
- *l'approche par les effets*, qui repose sur la notion de « besoins fondamentaux » de la population ;
- *l'approche par les processus*, portée par une perspective globale du processus politique, de ses glissements, de ses négociations, de ses errements ;
- *l'approche systémique* qui s'appuie sur l'idée d'un processus jamais achevé d'apprentissage collectif, et de recherche

pluraliste de solution aux problèmes sociaux.

En fait, l'approche adoptée dépend aussi en grande partie de la « grille de lecture » de l'évaluateur ; il peut en effet se placer de différentes manières : en technicien qui repère des « écarts », en analyste qui décrit des effets, en juge qui apprécie, en médiateur qui vise la négociation, etc. Toutes ces dimensions existent ou coexistent dans les diverses approches d'évaluation, et c'est d'ailleurs ce qui a pu être à l'origine des retards rappelés ci-avant. Si de plus en plus, des approches globales sont recommandées, on peut noter que c'était déjà dans cet esprit que le rapport Viveret commandité par le premier ministre de l'époque Michel Rocard en 1989 prônait la valeur pluraliste de l'évaluation et la nécessité de sa mise en débat⁹⁴.

Dès lors, face aux problèmes méthodologiques ou stratégiques soulevés, aucune vérité unique ne semble pouvoir s'imposer en la matière.

Les difficultés méthodologiques de l'évaluation

Comme le rappelle J. Dupuis⁹⁵, dans les organisations publiques, du fait de l'absence de marchés en tant que tels (comme lieu de confrontation, de représentation ou d'arbitrage), l'évaluation a un statut très particulier. Du coup, sa mise en œuvre en est particulièrement complexe et provoque des difficultés méthodologiques.

Plusieurs familles de difficultés peuvent être relevées :

• *La multiplicité des niveaux d'étude*

Mesurer la performance d'une politique publique suppose de dépasser régulièrement les frontières du champ étudié ; en effet, il s'agira non seulement de s'attacher aux réalisations de l'organisation publique au regard de la politique qui lui était fixée, mais aussi à l'impact externe de l'action sur la population, sur l'économie, sur le développement actuel et potentiel de la société nationale et dans le monde, etc.

Ainsi, on peut évaluer la quantité et la qualité des infrastructures construites, mais cela ne suffit pas. En quoi ces réalisations ont-elles facilité la sécurité routière ou urbaine ? En quoi ont-elles contribué au développement économique local ? En quoi aident-elles à réduire les dépenses de santé ? etc.

Produire de l'impact sur les populations, sur les territoires, voire sur leur image, revient à rechercher l'utilité socio-économique des missions conduites à travers le programme mené ou la prestation offerte. L'évaluation doit ainsi se situer à plusieurs niveaux.

- ***La nécessaire surveillance des effets pervers***

La performance d'une politique publique s'insère nécessairement dans une logique systémique. Ainsi, la référence permanente aux notions de service public et d'intérêt général suppose de raisonner sur les engrenages, c'est-à-dire de s'assurer que la performance d'une action ne provoque pas de « coûts externalisés » ou d'effets pervers dans un autre domaine. Par exemple, la suppression d'une ligne de chemin de fer peu utilisée, si elle améliore la rentabilité de l'entreprise publique concernée et permet d'investir ailleurs pour la qualité de son service aux usagers, ne risque-t-elle pas d'induire une contre-performance sur la politique d'aménagement du territoire qui visait à combattre une certaine désertification locale ?

- ***Le besoin d'explicitation d'objectifs***

La plupart des méthodes (et notamment celle prônée par le gouvernement dès 1990) intègrent la référence à des objectifs (ou du moins à des orientations).

En réalité, comme on l'a déjà vu plus haut, plusieurs problèmes apparaissent ici : ces objectifs existaient-ils au moment du lancement de l'action ? Étaient-ils tous réellement explicites ? N'ont-ils pas été transformés si les décideurs publics ont changé ? Peut-on envisager de les reconstituer *a posteriori* ?

En outre, au-delà de la comparaison entre le résultat et l'objectif (qui renvoie à l'efficacité) se pose la question en amont de la pertinence dudit objectif. Or, la notion de pertinence ne peut être que

relative, en fonction d'un contexte, d'une politique, ou de certains critères.

- ***La délicate identification des moyens alloués***

Dans le contexte français, les moyens spécifiques affectés à un objectif public sont difficiles à isoler au sein d'un appareil d'État complexe, d'autant que la logique comptable et financière analytique est en certains endroits restée traditionnellement faible. Les lignes budgétaires correspondant aux règles des comptabilités publiques ne sont pas toujours adaptées à la mesure des coûts d'un programme ou d'une action. Dès lors, la part des choses est difficile à faire, et l'évaluation de l'efficacité – en particulier – s'avère souvent inextricable.

- ***Le choix du « regard » à privilégier***

La question se pose, au moins implicitement, de savoir *pour qui* l'évaluation est conduite. Tant que la finalité même de l'évaluation ne fait pas l'objet d'un choix (connaissance ? décision ? rendu compte ? etc.) cette question reste floue. Par exemple, on peut se demander si l'évaluation est faite pour l'élu ou pour l'électeur. Si ce dernier est pris en compte, faut-il aussi intégrer son appréciation ou son sentiment sur le résultat obtenu ? Si l'on adopte le point de vue de l'élu, faut-il évaluer les conséquences politiques des politiques publiques en question ?

Pour autant, il ne faudrait pas que l'ampleur de la tâche et la complexité de la situation produisent un effet paralysant, faute de quoi un état de stagnation, loin de toute préoccupation d'évaluation, perdurerait, au détriment de la qualité de l'action publique.

Des choix nécessaires à l'évaluation

L'évaluation, comme tout processus rigoureux d'analyse et de recherche, suppose d'adopter un protocole méthodologique cohérent. Ainsi par exemple, les possibilités alternatives suivantes apparaissent :

- *expérimentation* (sur un échantillon ciblé de population, par exemple) versus *approche globale et concertée* (discussion ouverte des différentes parties prenantes du thème) ;
- *évaluation a posteriori* (mesure après coup avec un bilan « photographie ») versus *évaluation continue* ;
- *évaluateurs externes* (chercheurs, enquêteurs, indépendants, etc.) versus *évaluateurs internes* (élus, fonctionnaires, etc.) ;
- *critères exogènes de départ* (normes établies *a priori* et figées) versus *critères endogènes* (indicateurs d'analyse apparaissant en cours d'action ou de négociation) ;
- *approche technique et formelle* (cherchant la démonstration factuelle, statistique, etc.) versus « *intime conviction* » (intégrant les opinions et réflexions qualitatives des acteurs), etc.

Le pluralisme méthodologique peut être une façon de limiter les inconvénients des choix méthodologiques effectués. Il présente cependant l'inconvénient d'alourdir la démarche et risque de provoquer soit un abandon par forfait soit « une montagne accouchant d'une souris ». Dans les deux cas, l'évaluation et l'action publique perdraient toute leur crédibilité.

Le système français d'évaluation

Un dispositif interministériel français a été créé en 1990, à partir d'une approche plutôt ouverte, se voulant basée sur la négociation et introduisant des regards extérieurs, tout en restant, dans les faits, assez centralisé et sous le contrôle quasiment exclusif du pouvoir exécutif. Le dispositif créé a été présenté par le président de la République de l'époque (François Mitterrand) comme « un outil d'intelligence politique » et comme « une avancée de la démocratie ». Il était organisé autour d'éléments rattachés administrativement au Commissariat général du plan (lequel n'existe plus en tant que tel)⁹⁶.

Dans l'esprit comme dans les faits, le dispositif interministériel ne se voulait pas exclusif. Au contraire, il encourageait le Parlement, les collectivités locales et chaque administration, à développer ses

évaluations propres. Par ailleurs, le principe de publication des résultats des évaluations avait également été énoncé.

Au fil du temps, le système a été redéfini, notamment dans le cadre des différentes vagues de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), puis dans le cadre de la MAP (Modernisation de l'action publique), portée par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, et comportant une mission d'évaluation. Un grand chantier d'évaluation des politiques publiques avait ainsi été lancé par François Hollande et Jean-Marc Ayrault.

Ce système peut-il perdurer et s'avérer pertinent ? La question de sa finalité et de l'utilisation effective de ses résultats pour améliorer la performance de l'action publique française reste ouverte, notamment parce qu'il est très lié à un objectif de réduction des dépenses publiques.

On se contentera ici de souligner que le système français d'évaluation est marqué par une certaine instabilité institutionnelle et partant, par une crédibilité encore à construire. La Société française d'évaluation, qui rassemble depuis 1999 des académiques, des professionnels de l'évaluation, des acteurs issus des autorités publiques et des collectivités locales, semble être une des rares organisations à porter de façon pérenne la cause de l'évaluation et la réflexion sur ses méthodes au sein de la sphère publique française, avec les limites propres à son statut associatif.

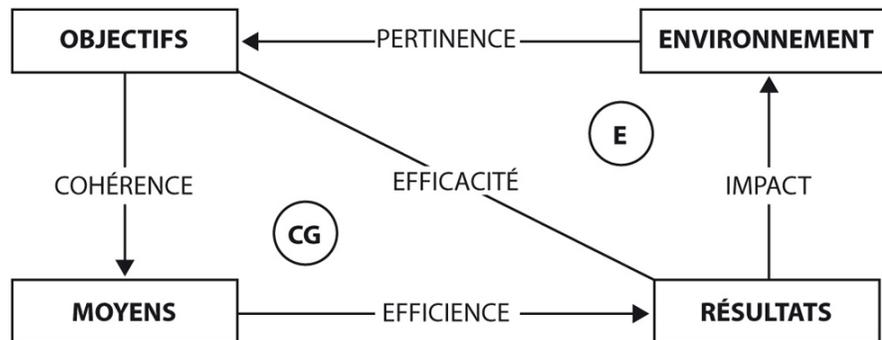
L'évaluation du fonctionnement public (dimension « micro »)

Si l'évaluation « macro » étudiée ci-dessus concerne une logique de mesure des politiques, les formes d'évaluation « micro » au niveau de la gestion peuvent être très différentes et tout à fait complémentaires.

J. Carles et J. Dupuis⁹⁷ ont ainsi bien montré que la démarche d'évaluation (qui correspond à la mesure de l'impact sur l'environnement et la société, que nous qualifions de « macro ») et celle de *contrôle de gestion* (qui correspond aux relations objectifs/moyens/résultats, que nous qualifions de « micro »)

peuvent être (doivent être ?) articulées dans une approche globale de la performance publique.

Figure 4.2 – Évaluation (E) et contrôle de gestion (CG) selon Carles et Dupuis



Le contrôle de gestion dans les organisations publiques

On se trouve là en présence d'un autre axe fort des démarches de modernisation du secteur public. « Le contrôle de gestion est formé des processus et systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont et ont été cohérents⁹⁸ ».

Sans chercher à reprendre ici les différentes facettes de ce que pourrait représenter un véritable contrôle de gestion au sein d'une organisation publique, on peut retenir de cette définition deux dimensions importantes : d'une part la finalisation (rapprochement aux objectifs) et d'autre part l'opérationnalité (optimisation des moyens et actions de court terme). Depuis la fin du xx^e siècle, de nombreux organismes publics français ont mis au point des systèmes de contrôle de gestion plus ou moins sophistiqués, comprenant généralement les deux caractéristiques suivantes⁹⁹ :

- des tableaux de bord (permettant le suivi de l'activité sur la base d'indicateurs sélectionnés) ;
- des résultats analytiques mettant en évidence leur lien avec les consommations de ressources pour les produits de chaque activité spécifique.

À la différence des logiques technocratiques traditionnelles, une approche managériale du contrôle de gestion est supposée s'appuyer sur différents niveaux d'acteurs, notamment l'encadrement intermédiaire, dans la mise en place et dans l'exploitation de ces outils. C'est d'ailleurs tout le sens de la réforme engagée par la « LOLF » (loi organique relative aux lois de finance)¹⁰⁰. En effet, quel que soit le système de pilotage mis en place, quel que soit l'outil d'évaluation élaboré, son impact peut dépendre de facteurs managériaux tels que l'existence éventuelle d'un dispositif d'animation pour le faire vivre, et son intégration cohérente au sein d'une politique plus globale de développement.

Si ce constat s'avère déjà important dans les entreprises privées, il semble l'être encore plus dans le milieu public. Ainsi, dans la mesure où l'organisme public est moins soumis à la pression immédiate et à l'enjeu de survie à court terme, sa performance dépend d'autant plus de la création de potentiel à moyen-long terme.

Pour être adaptés, les dispositifs d'évaluation doivent donc reposer sur une responsabilisation des acteurs et sur une conception systémique du fonctionnement, de type « développement intégré ». Ainsi, nos recherches antérieures¹⁰¹ nous avaient amenés à dégager une dizaine de conditions nécessaires à la réalisation de ce type de démarche, de façon à réduire les risques de contre-performance.

Le tableau 4.1 en rappelle les principales, que l'on peut reprendre ici pour la thématique de l'évaluation.

Tableau 4.1 – Conditions nécessaires au développement intégré

- Intégration des différents domaines fonctionnels du développement : économique, technique, commercial, organisationnel, social, environnemental...
- Pluralité des domaines (tous sont importants)
- Prise en compte des phénomènes d'influence réciproque des domaines (l'action sur l'un stimule les autres)
- Processus dynamique de développement : évolution et progression régulières
- Conception d'une stratégie globale, intégrant « l'interne » et « l'externe », le « macro » et le « micro »
- Démarche s'appuyant autant sur l'analyse, la formulation et la mise en œuvre, que sur l'évaluation et le pilotage permanents
- Approche systémique basée sur 4 pôles principaux : stratégie – structure – culture – comportement
- Respect des principes de dosage et de contingence (sens de la modération et adaptation au contexte)
- Stimulation continue vers la qualité et la valeur ajoutée

Source : Bartoli et Hermel, 1989

Ces travaux s'inscrivent dans une logique proche de celle du « *Balanced Scorecard* » (ou tableau de bord prospectif) de Norton et Kaplan¹⁰². Ces auteurs ont en effet qualifié d'« équilibré » un tableau de bord fondé sur plusieurs dimensions pour caractériser la performance : indicateurs financiers, liés au client, aux processus internes, à l'innovation et à l'apprentissage organisationnel. Leur application dans la sphère publique¹⁰³ s'est développée aussi au cours des années passées, notamment à l'instar de la commune de Charlotte¹⁰⁴ en Caroline du Nord, aux États-Unis. Cette commune a utilisé en effet ce cadre d'évaluation autour de quatre grandes questions :

- la ville rend-elle les services attendus par les citoyens ?
- le fait-elle à un coût acceptable ?
- peut-elle changer la manière dont le service est rendu et procéder de manière plus efficace ?
- maintient-elle ses technologies et ses compétences à un niveau satisfaisant pour améliorer en continu ses processus ?

Dans ce contexte, on conçoit que la performance d'une organisation publique ne puisse généralement pas se mesurer dans l'absolu. Son approche suppose une relativité, notamment au regard des différents axes que nous venons d'évoquer. Il s'agit donc d'appréhender la démarche d'amélioration de la performance

relativement aux situations antérieures d'une part, et aux choix et priorités mis en exergue de façon prospective d'autre part.

En particulier, il peut s'avérer opportun, surtout dans une période de mutations (pendant laquelle de nombreux changements sont engagés), de mettre en place des évaluations déconcentrées de la mise en œuvre stratégique, permettant un pilotage de proximité des différentes unités publiques¹⁰⁵. Cela suppose un suivi des actions et projets entrepris, avec un double regard : d'une part, un *audit de l'avancement* des actions (contrôle permanent du processus de changement en cours de mise en œuvre, par exemple avec un « tableau de bord d'avancement ») ; d'autre part, une *évaluation de l'impact* de chacune des démarches engagées, au regard de la situation initiale et des objectifs poursuivis.

Le pilotage des différentes actions nécessite toujours de raisonner à la fois sur la démarche spécifique en tant que telle, et sur son insertion dans un plan plus global de politique publique. À ce titre, le regard du gestionnaire spécialisé sur « une fonction » de l'unité publique (telle que la fonction *finances*, ou *ressources humaines*, ou *marketing*) ne peut pas être suffisant à lui seul, ce qui n'enlève pas pour autant son intérêt pour la compréhension et l'amélioration du fonctionnement.

Le chapitre suivant fera donc le point sur les principales « fonctions de la gestion » dans le cadre public, et sur leurs possibilités de contribution à la recherche de performance, avant de déboucher sur les processus de management dans une approche plus transversale.

5

Fonctions et processus de management

Les questions managériales dans les organisations privées ou publiques peuvent être abordées de deux façons complémentaires : soit à partir des fonctions de la gestion, soit autour des processus organisationnels.

La gestion est en effet classiquement définie comme l'ensemble des fonctions et techniques consistant à combiner des moyens pour l'obtention d'un résultat produit par une organisation donnée¹. Ces moyens concernent les ressources humaines, les finances, les équipements et techniques, les produits et services, etc. Au-delà d'une certaine taille, les organisations ont alors tendance à se structurer autour des fonctions correspondantes : gestion des ressources humaines, gestion financière, gestion de production, logistique, recherche et développement, gestion commerciale, etc.

Cette liste analytique (et non exhaustive) repose ainsi sur un découpage désormais classique des principales activités des organisations. Elle renvoie à une approche sans doute nécessaire – sans pour autant être suffisante – du fonctionnement d'une entreprise, souvent prise comme base de ses choix organisationnels.

Les fonctions de la gestion concernent également les organisations publiques, de façon spécifique. Le secteur public n'a d'ailleurs pas attendu le développement des organisations

privées pour pratiquer des actes et des opérations de gestion². S'il semble donc opportun de se méfier de la transposition pure et simple des pratiques de gestion du privé vers le public (et réciproquement), cela ne signifie peut-être pas pour autant qu'aucun point de similitude n'existe, moyennant adaptation aux contextes et aux vocations réciproques.

De façon complémentaire, une approche plus transversale autour des processus organisationnels est également opportune. En effet, si le découpage fonctionnel des sciences de gestion présente l'avantage d'une identification de différents savoir-faire ciblés, il ne saurait cependant suffire à lui seul, dans la mesure où il engendre des cloisonnements par métier et n'apporte pas, en lui-même, la cohérence globale dont l'organisation a besoin.

Pour le secteur public, le raisonnement est de même nature : le financier, le juriste, ou l'ingénieur, chacun spécialiste d'un métier et d'un professionnalisme, ne peuvent pas, par la seule juxtaposition de leurs compétences, assurer des prestations pertinentes, efficaces, et bien articulées. L'organisation a donc besoin également de transversalité, d'impulsion, d'actualisation, et de cohérence. Les nombreux dysfonctionnements transversaux dont souffrent les organisations sont d'ailleurs là pour rappeler que les volontés et les intuitions individuelles ne suffisent pas, et qu'un savoir-faire spécifique, d'ordre managérial est également nécessaire.

Pour autant, la déclinaison de la gestion publique selon les sous-disciplines du management dit « générique³ », c'est-à-dire pratiqué dans les entreprises notamment, s'avère utile pour l'opérationnalité de l'action. Nous tenterons donc dans ce chapitre d'adopter une position distanciée pour étudier dans une première sous-partie quelques fonctions clés de la gestion dans le secteur public, puis dans la seconde une approche transversale autour des processus de management, ces deux facettes étant indissociables de la réflexion autour des fonctions de la gestion publique.

LES FONCTIONS DE LA GESTION PUBLIQUE

La notion de « fonctions de la gestion » est assez usuelle pour les spécialistes de cette discipline, qu'il s'agisse de chercheurs en sciences de gestion et du management ou de praticiens managers. Elle concerne essentiellement le découpage du fonctionnement de l'entreprise ou de l'organisation en sous-disciplines ou spécialités telles que : finance, comptabilité, marketing, ressources humaines, recherche et développement, gestion de production, etc. Ce découpage se retrouve également dans les programmes de formation à la gestion des « business schools » (écoles supérieures de management ou facultés de gestion) de par le monde.

On peut noter également que l'on retrouve ces spécialités dans la définition du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, en France : « Les nombreuses tâches réalisées par l'entreprise peuvent faire l'objet d'un regroupement selon leur objectif. Cela permet notamment d'identifier les grandes fonctions de l'entreprise. Traditionnellement, on recense huit grandes fonctions dans l'entreprise⁴ ». La liste des fonctions donnée par le Ministère est indiquée dans l'encadré ci-après.

Les fonctions de l'entreprise

Comptabilité et finances

Recherche et développement

Ressources Humaines

Production

Marketing et Vente

Achats

Direction et Administration Générale

Logistique

Source : ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, 2022.

Les « fonctions de la gestion » sont donc des découpages en spécialités, ce qui les rend distincts et complémentaires des « processus de management », ces derniers étant transversaux et concernant tous les managers de l'organisation, quelle que soit leur sous-discipline de spécialisation. Le cadre théorique le plus souvent mobilisé à propos des processus de management est quant à lui issu des travaux fondateurs de Henri Fayol qui décrivait l'administration d'une entreprise à partir de cinq éléments : la prévoyance, l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle⁵. Cette approche sera développée dans la seconde partie du présent chapitre.

Le référentiel des différentes fonctions de la gestion constitue donc un sujet ancien qui a donné lieu à des analyses variées depuis le début des années 1960, en particulier depuis la création de la discipline des sciences de gestion dans les universités françaises⁶, la section « gestion » ayant été créée au sein des universités à l'issue de la loi d'orientation de 1968⁷.

De façon opérationnelle, les entreprises et les organisations sont ainsi souvent structurées autour des fonctions de la gestion : « le découpage des organigrammes par fonction correspond à la nécessité de spécialiser les équipes et les hommes face à la complexité croissante des problèmes, comme tout phénomène de division du travail, elle devrait permettre une optimisation des tâches, du savoir et des réponses apportées aux managers. la division du travail au sein des organigrammes est soutenue par la différenciation des formations dans les écoles de gestion, les universités et par le jeu rigide des options pédagogiques⁸ ».

Il convient de présenter les enjeux liés à trois dimensions centrales pour les organisations publiques, que sont la gestion des ressources humaines, la fonction budgétaire et financière, et le marketing.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les organisations publiques françaises recèlent de réelles spécificités sur le plan de leur gestion du personnel⁹. Les cadres formels dans lesquels s'inscrit cette fonction depuis plusieurs décennies¹⁰ en font un modèle du genre devenu traditionnel.

Pour autant, de nouvelles conceptions et pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) se sont développées au cours des quarante dernières années, la plupart du temps en complément et rarement en substitution des approches antérieures¹¹.

Règles et procédures

La logique dominante pour la gestion des agents publics est de nature administrative. Elle repose sur l'existence de procédures et de règles, définies de façon uniforme pour des pans entiers de population et applicables à tous les niveaux de la hiérarchie.

Elle touche notamment aux questions :

- de recrutement ;
- de classification des emplois (corps, grades, échelons...) ;
- de rémunération (grilles indiciaires, primes...) ;
- de notation ;
- de négociation avec les instances représentatives du personnel (comités et commissions paritaires divers) ;
- de promotion et d'avancement ;
- de mobilité (géographique et fonctionnelle) ;
- de congés (payés ou non rémunérés) ;
- de garantie d'emploi.

Dans ce contexte, les membres de l'encadrement (généralement au sein des catégories A et B, selon les découpages des fonctions publiques) ont longtemps été davantage considérés comme des « applicateurs de règles », dans le cadre de grilles et dispositifs préétablis, que comme des gestionnaires de personnels et encore

moins comme des « managers ». Cette approche a fortement évolué au cours des années passées.

Quoi qu'il en soit, l'existence de règles et de statuts constitue un référentiel prégnant pour les pratiques de gestion des ressources humaines, qui distingue nettement la sphère publique du contexte privé.

La prégnance des statuts

En fait, il y a « le » statut et « les » statuts, comme le signalait en son temps D. Le Vert, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique : « Le statut général de la fonction publique est un texte de loi au contenu assez général, accompagné d'un certain nombre de décrets d'application [...]. Il est complété par des statuts particuliers adaptant ces règles générales, ou y dérogeant, en fonction de la situation des corps de fonctionnaires. Ces statuts particuliers se différencient bien du statut général. Ils sont plus faciles à modifier et à adapter aux situations particulières¹² ».

Les cadres statutaires en présence dans la fonction publique française sont au nombre de trois : ils concernent respectivement les administrations d'État, les collectivités territoriales, et les hôpitaux. Signalons en outre qu'un certain nombre d'organismes à vocation publique (comme la Sécurité sociale, la SNCF, etc.) se réfèrent de leur côté à des règles et procédures spécifiques, largement inspirées de celles de la fonction publique, mais ne donnant pas à leurs agents le statut de « fonctionnaire ».

Il faut enfin préciser qu'à l'intérieur des cadres statutaires des trois fonctions publiques, de très nombreux statuts particuliers existent pour diverses catégories de fonctionnaires, sur des emplois spécifiques.

Les textes généraux évoquent ainsi régulièrement des « dérogations » dans les droits et obligations touchant certains statuts. En outre, de nombreux agents « contractuels » ne relèvent pas des règles des statuts de la fonction publique. L'un des défis actuels en matière de gestion des ressources humaines dans les organisations publiques est alors précisément de gérer la

cohabitation entre personnels fonctionnaires et personnels contractuels.

L'existence de marges de manœuvre

Un certain nombre d'idées excessives circulent sur la rigidité totale des statuts¹³. Comme le résume bien Jacques Chevallier, « La question de la compatibilité entre logique statutaire et gestion des ressources humaines a été depuis longtemps posée : même si elle est devenue un passage obligé des discours de réforme administrative, la référence à la gestion des ressources humaines n'est souvent considérée que comme rhétorique vide, compte tenu des contraintes afférentes du statut ; la gestion des ressources humaines ne serait en réalité possible qu'au prix d'une flexibilité nouvelle de l'emploi public, impliquant la remise en cause du statut ».

Le système public, comme certaines grandes organisations bureaucratiques privées, est d'ailleurs parfois caractérisé par de fausses contraintes, les blocages étant dans certains cas davantage issus des usages et des croyances que des textes eux-mêmes. Citons-en quelques illustrations choisies. Tout d'abord, la France a fait le choix d'une fonction publique de « carrière », avec un emploi obtenu par concours et garanti à vie, et des mécanismes de promotion basés en grande partie sur l'ancienneté. Pour autant, la notion de « mérite » existe également dans les statuts : elle est à la base de l'avancement de grade et de corps ; l'ancienneté n'intervient que dans l'avancement d'échelon. Rien n'oblige à concevoir les concours internes de la fonction publique sur la base de connaissances « scolaires » ou universitaires, en les calquant ainsi sur les concours externes ; il est tout à fait envisageable de s'appuyer sur des critères concernant la pratique et la compréhension du métier (ce qui est parfois le cas) au lieu de rester focalisés sur les niveaux théoriques et souvent déconnectés des besoins professionnels.

De même, concernant la rémunération, les grilles indiciaires fixant la position relative des corps les uns par rapport aux autres et

déterminant (en partie) leur rémunération, ne font pas partie des statuts ou des règles juridiques incontournables. Si elles sont délicates à modifier, c'est souvent parce qu'elles sont devenues des usages auxquels les agents eux-mêmes sont attachés, en raison de l'intérêt d'une sécurité de rémunération. Or, l'individualisation des rémunérations existe dans la fonction publique, même si elle est généralement limitée pour certains emplois ; ainsi, on a, depuis les années 1970, multiplié les emplois fonctionnels dotés d'indices spécifiques correspondant non pas à un grade, mais à la réalité des missions exercées. En outre, par le jeu des primes et des indemnités spécifiques, la part « variable » des rémunérations peut parfois être très importante (elle serait de plus de 20 % en moyenne pour l'ensemble de la fonction publique¹⁴, avec des disparités importantes). Et si certaines primes sont affectées selon une logique administrative et automatique (donc sans prise en compte de la pratique effective de l'agent), ce n'est là encore généralement pas du fait des statuts, mais souvent en raison des usages ou des procédures ad hoc créées au sein des unités.

Enfin, un autre exemple significatif est celui de l'appréciation du personnel. Pendant des décennies, et sur la base de l'article 38 de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 et du décret de mai 1959, les fonctionnaires étaient soumis à une notation, dont les modalités pouvaient différer selon la fonction publique (d'État, territoriale ou hospitalière). Après plus d'un demi-siècle de pratiques de notations de plus en plus souvent considérées comme dysfonctionnelles, les dispositifs ont été amenés à évoluer depuis le début du XXI^e siècle. En effet, certaines aberrations de la notation dans le système public avaient dans le passé souvent été soulignées. Lorsque la notation en notes chiffrées existait, on avait pu remarquer en particulier que quasiment toutes les notes semblaient excellentes, dans une fourchette réduite (entre 18 et 20 sur 20), avec des évolutions toujours à la hausse et marginales (par quart de point) ; on avait vu également le caractère absurde de certaines notes allant jusqu'à... 21 sur 20 ! Enfin, la notation semblait avoir un impact très limité sur le fonctionnement du service ou sur l'évolution de l'agent.

Pourtant, rien n'obligeait formellement à rester dans ces pratiques-là. Pendant une certaine période intermédiaire, la note chiffrée

n'était même plus exigée par les statuts, mais la pression morale collective a continué à s'exercer souvent.

L'évolution réglementaire à ce sujet a depuis lors été significative, à partir de 2002 en particulier, comme le précise l'encadré ci-après.

CE QUE DIT LA LOI...

... sur l'évaluation des agents de la Fonction Publique

Pendant des décennies, et sur la base de la loi d'octobre 1946 et du décret de mai 1959, les fonctionnaires ont été soumis à un dispositif de notation. Puis, le décret du 29 avril 2002 a commencé à expliciter de nouvelles conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement pour les fonctionnaires de l'État. Il a formalisé l'importance des entretiens d'évaluation et relativisé la notation elle-même.

C'est en 2007, avec la loi n° 2007-148 du 2 février sur la modernisation de la Fonction Publique, que les organisations publiques ont été autorisées à se baser sur des entretiens d'évaluation en remplacement de la notation, d'abord à titre expérimental. Le décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 en a précisé les modalités.

Cinq années après cette phase expérimentale de transition, pendant laquelle les pratiques de notation ont continué, l'entretien professionnel a été généralisé : d'abord à l'ensemble de la fonction publique d'État en 2012, puis à partir de 2015 à la Fonction Publique Hospitalière et la Fonction Publique Territoriale.

En allant encore plus loin, au moins au plan sémantique, l'article 27 la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a remplacé dans les textes antérieurs non seulement le terme de « notation » mais aussi celui d'« évaluation », auxquels s'est substituée l'expression « appréciation de la valeur professionnelle ».

Si les évolutions réglementaires ont pu être déterminantes pour faire évoluer certaines pratiques de gestion des ressources

humaines, il apparaît quand même que les règles juridiques et les statuts de la fonction publique française ne sont pas, *a priori*, aussi contraignants qu'on le croit souvent. Des degrés de liberté parfois insoupçonnés existent au sein des statuts, ce qui conduit même certains analystes à souligner l'atout que peut constituer le « socle » statutaire de garantie de l'emploi pour développer une gestion des ressources humaines sereine¹⁵.

Vers une GRH modernisée ?

S'il est clair que de nombreux éléments contraignants perdurent, notamment en matière d'individualisation, à l'inverse, de nombreux facteurs favorables à une nouvelle approche plus dynamique de la gestion des ressources humaines sont également présents ou ont évolué favorablement.

Ainsi, quasiment tous les textes ministériels récents sur les réformes de l'État ont indiqué la nécessité de repenser l'organisation, les conditions et le contenu du travail en fonction des nouveaux besoins, technologies et métiers. Par exemple, la loi du 3 août 2009 instaure des règles d'avancement et d'évaluation modernisées, avec notamment la généralisation de l'entretien professionnel en lieu et place ou en complément de la traditionnelle notation. Elle intègre également la possibilité pour l'administration de recourir à l'intérim pour faire face à certaines situations particulières. La loi de transformation de la fonction publique de 2019 facilite en outre le recours aux emplois contractuels, en complément des emplois de fonctionnaires.

Par ailleurs, les responsables publics sont incités davantage à assumer des missions déconcentrées de management des équipes.

Enfin, des variables telles que la formation, les conditions de travail, et la communication interne peuvent, quand elles sont reconfigurées et activées, contribuer à la création des dynamiques mobilisatrices qui manquent souvent à l'intérieur du service public.

Dans ce cadre, des processus de modernisation du secteur public français ont été engagés depuis plusieurs décennies avec un accent de plus en plus « managérial » au cours des dernières décennies¹⁶.

Ceux-ci ne peuvent s'entendre ni en négligeant ni en exagérant la place et l'impact des statuts, en tant que cadre de référence permanent¹⁷. C'est également ce que rappelait Louart en 2004 : « Les spécificités propres à la GRH sont de deux sortes : les statuts et l'activité, qui conduisent à des modes de gouvernance, d'organisation et d'animation particuliers¹⁸ ».

En fait, à travers le thème de la déconcentration de la GRH, c'est toute la problématique des processus de décision¹⁹ qui se trouve abordée. Qui décide en effet de la politique de personnel et des modalités de sa mise en œuvre dans une organisation publique ? Trois niveaux de réponse coexistent :

- l'ensemble des statuts de la fonction publique apporte un certain nombre de repères et de procédures, mais autorise également certaines marges de manœuvre ;
- les structures centrales de décision, et les élus (nationaux ou locaux) qui les composent, développent des orientations politiques, touchant notamment aux emplois et à leurs évolutions ;
- enfin, un certain nombre de choix, et non des moindres, restent possibles au niveau des responsables d'unités (que l'on peut appeler les « managers publics »), même si cette liberté de choix n'est pas toujours assumée.

La modernisation de la gestion des ressources humaines vise alors trois principales directions :

- donner aux managers publics la possibilité et l'envie d'utiliser des marges de manœuvre et d'assumer de réelles responsabilités vis-à-vis de leurs collaborateurs ;
- les doter de systèmes d'information pertinents pour observer et étudier le contexte socio-organisationnel de leur unité, afin d'activer les variables d'action les plus appropriées ;
- développer des logiques stratégiques dans la GRH, c'est-à-dire s'appuyer sur des choix explicites, contingents (liés au contexte) et orientés vers le futur.

La plupart des pays européens a ainsi engagé au cours des années passées une transformation de la gestion des ressources

humaines dans les systèmes publics²⁰, notamment dans les domaines de la rémunération, du temps de travail, de la formation, de l'appréciation, et du dialogue social. La tendance dominante est celle de l'individualisation de la GRH, ce qui représente une rupture radicale avec les systèmes traditionnels publics basés sur le caractère impersonnel de la gestion administrative des agents. La France est également impliquée dans ce mouvement, mais l'a été de façon plus modérée que d'autres pays, peut-être parce qu'elle cherchait avant tout à conserver ses atouts et ses spécificités.

En 2019 cependant, la loi de transformation de la fonction publique a formalisé dans son Titre 2 un ensemble de mesures pour « transformer et simplifier la gestion des ressources humaines ». L'encadré ci-après en rappelle les grandes dispositions. En complément de ce volet sur la GRH, la loi de 2019 prévoit également des mesures visant à accompagner les managers publics eux-mêmes dans ces transformations. Ainsi, le Titre 4, intitulé « Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics » prévoit une obligation de formation au management pour les nouveaux cadres, ce qui représente un volet significatif de toute politique de modernisation.

FOCUS

Quelques mesures phares de la loi de Transformation de la Fonction Publique n° 2019-828 du 6 août 2019 sur la Gestion des Ressources Humaines (Titre II) :

- Élargissement du recours aux contractuels pour pourvoir des emplois permanents.
 - Extension des recrutements directs dans les emplois de direction
 - Mise en place du « contrat de projet », dont la fin est celle de la fin de la mission
 - Suppression de la référence à la notation et généralisation de l'entretien professionnel
-

Ce type d'orientation n'est en soi pas entièrement nouveau, et avait été souligné depuis longtemps par certains dirigeants publics²¹, mais sa mise en exergue juridique peut être vue comme une étape supplémentaire.

Dans cet ensemble, on peut considérer que la modernisation de la GRH publique est un mouvement certes lent et chaotique, mais effectif. En effet, les niveaux de recrutement initial et de formation continue, l'attachement au service public, la cohésion culturelle qui peut en résulter, la stabilité du personnel, les dispositifs démocratiques de concertation, le très fort investissement de nombreux agents et managers, et plus généralement ce qui est appelé le « modèle social français²² » constituent autant de facteurs potentiellement favorables qui pourraient servir de socle à une modernisation pertinente de la gestion des ressources humaines²³.

Cependant cette « dynamisation » ne va pas sans une prise en compte des spécificités du secteur public, notamment en ce qui concerne les dimensions culturelles et juridiques de la gestion du personnel. Elle suppose en outre que les autres fonctions (ou sous-disciplines) de la gestion connaissent un mouvement comparable.

LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

En France, le volume des ressources gérées annuellement par le système public ou para-public est du même ordre de grandeur que celui géré par l'ensemble des entreprises et organismes privés.

Les économistes ne s'y sont pas trompés et nombreux sont ceux qui ont focalisé leurs recherches et leurs expertises sur la lourde question des finances publiques, celle-ci se décomposant d'ailleurs en au moins deux problématiques : les dépenses publiques d'une part (leur nature, leur affectation, ou les choix qu'elles nécessitent) ; le financement de ces dépenses d'autre part²⁴ (les sources et modalités de financement, les logiques de prélèvement, etc.). Cette deuxième dimension est d'autant plus importante que la France connaît le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé des économies capitalistes dominantes, avec une proportion plus forte

des impôts indirects et des cotisations sociales que dans les autres pays.

Il y a donc une spécificité française concernant les finances publiques, qui peut expliquer en partie les fortes connotations et idéologies de l'opinion publique à l'égard des actions de l'État et des collectivités. On rejoint ici, au final, les questions fondamentales d'utilité et de légitimité de l'action publique²⁵, d'autant plus sensibles qu'elles conditionnent l'ampleur des prélèvements pour les contribuables.

Les grands principes de la fonction financière et comptable

Un certain nombre de principes anciens délimite les contours de la fonction financière publique. La plupart du temps, leur existence est originellement liée à l'instauration de précautions à l'encontre de l'arbitraire du pouvoir exécutif et en faveur du respect de l'intérêt général. Les règles générales du budget de l'État existent ainsi depuis le XIX^e siècle, avec une première étape significative au moment de l'instauration de la « loi de finances » en 1959, et une seconde avec la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) en 2001.

La loi de finances

La loi de finances prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des ressources et des dépenses de l'État. Elle est votée par le Parlement avant la fin de l'année qui précède son application. Elle constitue ainsi un cadre de référence majeur et repose sur des règles précises : en particulier, les règles de l'annualité, la spécialité, l'unité et l'universalité sont les grands principes budgétaires de base. Elles représentent le socle de l'édifice des finances publiques et sont considérées par certains comme des garants de la cohésion et de la rigueur du système, et par d'autres comme des obstacles à la réalisation souple et cohérente des actions de l'État. Il convient de souligner qu'elles ont engendré au cours des décennies passées un

ensemble d'aménagements ou de dérogations nécessaires pour en améliorer la pertinence.

Une transformation majeure du dispositif traditionnel des finances publiques a été engagée avec la LOLF à partir de 2001. Cette loi organique visait en effet à donner à la fois plus de souplesse et de pluri-annualité aux dispositifs budgétaires et a reposé sur des principes de plus grande responsabilisation de l'encadrement dans les services de l'État, les collectivités et les établissements publics. Beaucoup regrettent cependant que sa mise en application concrète et l'usage pratique qui en a été fait soient retombés dans bon nombre des pièges qu'elle visait à combattre. En particulier, comme le montre Yatim (2015)²⁶, l'exercice des responsabilités managériales supposées être accrues dans le cadre de la réforme LOLF s'est heurté à des défauts de marges de manœuvre et d'accompagnement, ainsi qu'à d'insuffisantes incitations, dont les cadres publics étaient supposés pouvoir disposer.

Revenons sur le détail de trois des grands principes budgétaires, qui perdurent dans tous les systèmes publics, pour en comprendre la philosophie générale.

L'unité budgétaire

La règle de l'unité budgétaire se traduit par la production d'un seul document à soumettre au Parlement pour proposer l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État. Son objectif était au départ de faciliter l'analyse et le contrôle du budget par le Parlement. Cependant, compte tenu du développement des missions et des activités publiques ou parapubliques, cette règle représente une contrainte forte, voire une gageure, du fait de l'hétérogénéité des budgets et des sources de financement selon le service public concerné. Les effets de la LOLF en ce domaine restent encore à étudier. C'est la raison pour laquelle certaines activités ne sont pas intégrées aujourd'hui dans la loi de finances, selon des dérogations désormais passées au rang d'usages. C'est le cas des comptes de la Sécurité sociale, ou des collectivités territoriales, ainsi que de comptes spéciaux faisant l'objet de « budgets annexes », notamment pour des services dits « autonomes ». Pour ces budgets

annexes, la règle veut que les dépenses soient financées par des recettes qui leur sont spécialement affectées, ce qui est une différence majeure au regard du principe traditionnel d'universalité budgétaire présenté ci-après.

L'universalité budgétaire

La règle de l'universalité budgétaire se concrétise tout d'abord par le fait que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État doivent faire l'objet d'une inscription budgétaire formelle, sans possibilité de contraction, ni de compensation entre recettes et dépenses. En outre, les recettes ne peuvent pas être affectées à une dépense donnée, afin de respecter la logique transversale d'intérêt général.

Cependant, il existe de nombreuses exceptions à ces principes, notamment lorsque les gouvernements instaurent un nouveau prélèvement fiscal pour contribuer à tel investissement particulier ou pour réduire telle dette spécifique. Ce fut par exemple le cas pour les vignettes, supposées alimenter « le fonds national de solidarité », ou pour les plus récentes taxations prélevées pour aider au financement de la Sécurité sociale.

L'annualité budgétaire

La règle de l'annualité budgétaire est liée au vote annuel de la loi des finances par le Parlement. C'est sans doute le principe le plus souvent cité pour la contrainte et les effets pervers qu'il engendre dans la gestion quotidienne des organisations publiques. En effet, la logique d'annualité peut poser trois types de problèmes :

- elle ne facilite pas les investissements dont l'installation même dépasse le cadre annuel ;
- elle gêne les approches financières prévisionnelles et pluriannuelles, donc la logique stratégique ;
- elle ne laisse guère de place à la réactivité pendant l'année pour faire face à des dépenses exceptionnelles, dans un cadre conjoncturel particulier.

Si la règle de l'annualité est toujours clairement en vigueur dans les budgets des organismes d'État, elle a cependant donné naissance à des aménagements pour limiter les contraintes évoquées, même avant l'arrivée de la « LOLF ».

Ainsi, par exemple, des lois de finance rectificatives (dites parfois « collectifs budgétaires ») existent pour intégrer l'exceptionnel en cours d'année. En outre, les investissements (intitulés « dépenses en capital ») peuvent faire l'objet d'un régime juridique particulier, avec un engagement pluriannuel d'« autorisation de programme » mais selon des dépenses payées annuellement. Enfin, rappelons que les « organismes autonomes » (établissements publics nationaux ou locaux, associations, fédérations ou offices professionnels financés par taxes parafiscales, collectivités locales, sociétés d'économie mixte ou à statuts spéciaux, exploitants autonomes etc.) ont un système budgétaire et comptable distinct de celui de l'État, qui leur permet d'échapper à certaines de ces règles. La LOLF évoquée ci-avant a également transformé le principe d'annualité budgétaire. L'autorisation de programme a ainsi été remplacée par l'autorisation d'engagement. Elle ne concerne plus seulement les grands travaux et les dépenses d'investissement, mais également les autres types de dépenses. Dans les faits cependant, ces principes semblent encore parfois difficiles à appliquer.

Apports et limites de la gestion publique traditionnelle

Les fondements des règles budgétaires et financières du secteur public trouvent leur légitimité dans la référence à l'intérêt général, à l'homogénéité nationale et à la rationalité formelle. La plupart du temps, ces conceptions originelles visent à limiter les risques d'abus de pouvoir et à diffuser un mode de fonctionnement identique sur l'ensemble du territoire pour préserver l'accès pour tous au même service public.

Mais cela s'accompagne inévitablement de limites dans des systèmes d'essence bureaucratique. En particulier, centralisation,

lourdeur et inadaptation constituent des maux imbriqués et caractéristiques de cette gestion.

Après le Parlement qui opère les arbitrages financiers majeurs (imposition, taxation des services, endettement, etc.), c'est le ministère des Finances et en particulier la direction du Trésor qui gère la trésorerie (flux de recettes et de dépenses) et la dette. Ils sont relayés, au sein des départements, par les trésoriers-payeurs généraux. Dans chaque organisme public, en outre, l'agent comptable répercute les règles et procédures nationales. L'ensemble constitue donc une « armure » solide (mais non incontournable) de garantie des modalités de gestion publique.

Enfin, les nomenclatures budgétaires sont extrêmement détaillées, et traduisent donc une complexité flagrante, même après les efforts introduits à cet égard par la LOLF. Les administrations et organismes d'État ont donc longtemps souffert de technocratie et de lourdeur, comme le soulignait déjà il y a une vingtaine d'années Serge Vallemont, avec des systèmes de gestion « conçus pour les besoins internes de l'administration centrale et des états-majors parisiens²⁷ ».

Pour dépasser ces limites traditionnelles, cependant, de nombreux changements et aménagements ont été engagés au cours des années passées.

Les voies nouvelles de la gestion financière et comptable

Si l'on conçoit la gestion financière comme une manière d'être plus « proactif » en pilotant l'organisation, alors l'information financière et comptable s'avère totalement indispensable. Des systèmes de pilotage pertinents et stimulants (tableaux de bord et indicateurs de gestion porteurs de responsabilisation) se révèlent ainsi essentiels pour combattre le risque d'une bureaucratie aveugle et sclérosée par l'excès de centralisation.

En outre, si certains rejettent l'idée de performance sous le motif de son lien avec des logiques de profit, d'autres peuvent argumenter ici sur le fait inverse : la recherche de rentabilité et d'efficience

repose sur une logique d'optimisation des moyens, et n'induit aucun *a priori* lucratif en termes d'utilisation des surplus éventuellement dégagés.

La modernisation de la gestion financière, en laissant plus de responsabilité au niveau local tout en stimulant l'intégration des logiques économiques dans les activités, peut ainsi constituer un apport sensible pour les organismes publics. Cette approche suppose, avant tout, une recherche d'assouplissement et de cohérence dans les techniques utilisées. Or, un nombre sensible d'aménagements a déjà eu lieu au cours des dernières décennies, notamment comme on l'a vu depuis la Loi organique relative aux lois de finances (dite LOLF), votée en août 2001 et mise en place en janvier 2006. Depuis lors, ce type de transformation s'est renforcé, avec en particulier la mise en place de « centres de responsabilités » permettant une logique financière déconcentrée.

Rappelons tout d'abord quelques-uns des changements majeurs :

- le développement des « budgets annexes » (permettant à de nombreuses activités publiques d'échapper à la lourdeur des procédures budgétaires d'État) ;
- l'existence des « budgets de programme », des autorisations d'engagement, et des lois de finance rectificatives, permettant d'intégrer d'une part les approches pluriannuelles et d'autre part certaines dépenses exceptionnelles ;
- les possibilités, sous conditions, de reporter certaines dépenses d'investissement sur l'exercice ultérieur ;
- les possibilités d'affecter l'éventuel excédent de résultats sur le budget de l'année « $n + 2$ » pour certaines organisations (hospitalières notamment) ;
- l'instauration d'un recours à l'emprunt pour les collectivités territoriales ;
- la diminution du nombre de chapitres dans la nomenclature budgétaire ;
- l'adaptation de certaines règles comptables générales.
- la globalisation de certains chapitres de fonctionnement dans la nomenclature budgétaire ;

- les possibilités de certains reports annuels ;
- des possibilités de contreparties en cas de développement des performances dans les centres de responsabilité (notamment par des systèmes de « contractualisation » avec les administrations centrales) ;
- l'allègement du contrôle financier *a priori* ;
- etc.

Une autre grande évolution des dernières années concerne incontestablement le développement du contrôle de gestion, d'essence plus dynamique que le traditionnel contrôle budgétaire.

La recherche de souplesse et de cohérence évoquée ci-avant suppose en effet une certaine marge de manœuvre de la part des managers publics et, partant, une sensibilisation de leur part aux enjeux et dimensions économiques de leur activité. Des calculs de coûts (dans une logique de comptabilité analytique) se sont développés, tant dans le secteur public d'État²⁸ que dans la gestion des collectivités (dont les communes²⁹) ou dans les établissements hospitaliers, notamment depuis les PMSI (programmes de médicalisation des systèmes d'information³⁰) et leurs déclinaisons.

En effet, le contrôle de gestion tel qu'il est promu dans la sphère publique, repose sur des analyses en termes de « coûts-performances » des activités, et suppose à la fois déconcentration et approche prévisionnelle. En ce sens, il se distingue fortement du contrôle budgétaire dans son acception traditionnelle, qui porte essentiellement sur l'écart entre moyens consommés et moyens alloués. On évoque d'ailleurs parfois la « double filiation du contrôle de gestion³¹ » : d'une part, il s'agit de l'obligation de rendre compte, et d'autre part il concerne la nécessité de pilotage.

Certaines administrations ont franchi ce pas depuis plusieurs décennies. Ainsi, au ministère de l'Équipement, le dispositif de contrôle de gestion mis en place dès 1986 a reposé sur une démarche pragmatique et finalisée de développement d'une information de gestion sous une forme claire, simple et adaptée aux besoins des acteurs concernés. Il a été mis au point à partir d'une démarche de concertation via des groupes de travail dans les subdivisions territoriales, avec des interactions entre les niveaux

national et local. De nombreux autres cas se sont concrétisés dans les organisations publiques depuis lors, notamment avec le développement des métiers de contrôleur de gestion dans les communes et autres collectivités.

Les objectifs liés au développement intensif du contrôle de gestion dans l'administration sont également de mieux rapprocher les résultats obtenus par les unités publiques et les objectifs qu'il convient de fixer préalablement au niveau des responsabilités locales. Les systèmes d'information qui en découlent sont généralement visualisés par des tableaux de bord : si cet outil n'est pas nouveau, c'est son mode déconcentré d'animation, de conception et d'utilisation qui est supposé l'être.

Bien entendu, le développement du contrôle de gestion dans les organismes publics ne saurait produire un effet spontanément miraculeux et de nombreux dysfonctionnements sont repérables dans sa mise en place. En particulier, l'une des conditions de réussite de cette approche semble être le degré d'articulation entre le contrôle de gestion et les autres processus managériaux de l'organisation³², comme nous le verrons plus en détail à propos de la LOLF³³.

LE MARKETING PUBLIC

« N'est-il pas temps que soient mises en place les méthodes qui permettront au service public d'être au service du public ?³⁴ » Cette question, posée il y a plusieurs décennies, reste plus que jamais d'actualité.

Parmi ces méthodes, l'approche mercatique ou *marketing*, qui renvoie au rapport aux usagers et au public, est souvent présentée aujourd'hui comme une démarche nécessaire. Pourtant, s'il est une fonction de la gestion qui n'existait pas dans la représentation traditionnelle du service public, c'est bien celle-là. En effet, qui dit marketing dit échanges entre une organisation et son « marché ». Au-delà des connotations plus ou moins heureuses d'un vocable tel que celui-ci, la question se pose d'abord de savoir si le concept même de marché existe dans le secteur public. Dans des situations

hybrides, où la puissance publique intervient dans un cadre d'organisations en situation concurrentielle, le concept de « quasi-marché » est utilisé³⁵.

Plus généralement, c'est donc l'approche du « public » qui se trouve d'abord en jeu.

L'approche du public

Les utilisateurs du service public, comme on l'a vu précédemment, ont longtemps été appelés des « assujettis ». Cette terminologie véhiculait bien la conception d'un public « sujet », passif, pour lequel les prestations sont conçues de façon unilatérale et centralisée. Le public subit les choix, les actions, les dysfonctionnements des agents de l'État. En fait, dans le système bureaucratique traditionnel, au sein d'un État de droit, c'est la puissance publique qui est supposée détenir le savoir et la légitimité (dont la garantie est portée par le vote démocratique) : c'est donc bien à elle d'orienter les actions publiques en fonction des besoins qu'elle détermine pour les bienfaits de la population. Dans le contexte français, cela s'accompagne souvent d'une prise en charge directe de l'action de service public par l'État lui-même, ce qui donne naissance à un ensemble de monopoles publics.

Ainsi, le système public se trouve *a priori* loin de toute dimension mercatique : le public est « captif » puisqu'il n'a pas le choix... En outre, l'action à son égard est supposée être réalisée « pour son bien », ce que lui-même est censé confirmer par ses options électorales. Dans ce paradigme traditionnel, le marketing se révèle sans objet ; il ne touchera d'ailleurs guère la sphère publique française jusque dans les années 1960.

C'est ensuite que les représentations de l'utilisateur vont se transformer progressivement. Dans un premier temps, comme le rappelle J. Chevallier³⁶, une vague de participation de l'utilisateur, (afin de le considérer davantage en « acteur ») se développe ; c'est l'époque de l'intervention directe du public dans la marche des services : des représentants d'utilisateurs siègent dans des conseils d'administration ; des relais sont organisés avec des associations

pour la gestion de certains services publics (notamment culturels ou humanitaires), etc. Il ne s'agit pas encore ici de « marketing » puisque l'intervention de l'utilisateur repose sur l'action, sans qu'une réelle logique de marché n'apparaisse... Mais le public n'est déjà plus tout à fait un simple sujet (voire objet) à qui on ne demande pas son avis !

Pour autant cette période trouve vite ses limites du fait d'une relative indifférence, (voire réticence) du public. En effet, la conception sous-jacente de consensus entre la sphère publique et les utilisateurs se révèle inadaptée à un contexte où les exigences de l'utilisateur se développent, en même temps que son niveau d'information générale.

D'acteur, l'utilisateur devient alors un interlocuteur, avec lequel il convient de discuter... C'est dans cet esprit que plusieurs réformes sont apparues depuis une cinquantaine d'années : la création du « médiateur » en 1973 ; les possibilités d'accès aux documents administratifs en 1978 ; la nécessité de motiver les décisions de l'administration en 1979 ; la levée de l'anonymat des agents publics en 1983 ; le débat public en 1995 ; le droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations en 2000 ; la politique d'ouverture en ligne des données publiques en 2011, l'écoute des citoyens *via* le Grand débat national en 2019, etc.

Un nouveau type d'utilisateur, à la fois consommateur et financeur du service public est né ! L'organisation publique toute-puissante connaît là un nouveau défi, complémentaire à ceux concernant les dimensions économiques, internationales, technologiques... des années 1980. Même si son pouvoir effectif reste souvent fort, surtout lorsque ses missions sont régaliennes, son image et sa crédibilité deviennent moins solides du fait des interpellations, exigences ou critiques du public. Des risques nouveaux apparaissent, qui constituent autant d'enjeux fondamentaux pour l'intervention publique et qui remettent partiellement en cause ses modes d'action traditionnels.

En effet, comme le rappelait J-M. Chapet³⁷, « une prestation publique n'est pas essentiellement fondée sur la demande, mais sur la conviction de l'autorité publique de ce que, soit elle répond à une finalité sociale, soit elle conforte son pouvoir, soit les deux ». Or,

dans le contexte de la sphère publique aujourd'hui, son défi est de trouver un équilibre pertinent entre cette mission traditionnelle de conception d'une offre non basée sur la demande, et celle, moins fréquemment évoquée, de « prescriptions de comportements » des usagers. Il s'agit là d'une spécificité et d'un atout de la sphère publique, au regard du monde marchand : en effet, la puissance publique est par définition et par nature légitime pour orienter les comportements de ses citoyens vers plus de civisme ou d'actions d'intérêt général (tels que par exemple le tri des déchets, la lutte contre les incendies, ou le rôle des parents à l'égard des élèves, etc.). Ce n'est évidemment pas le cas pour l'entreprise marchande qui, si elle cherche à orienter le comportement des prospects (par la publicité par exemple), va s'attacher avant tout à définir son offre à partir de la demande et des opportunités des besoins du marché.

Cependant, la sphère publique a pour sa part longtemps placé une distance préjudiciable entre l'offreur (la puissance publique) et son « marché » (les usagers). Aujourd'hui, avec la large régression des monopoles et le développement de diverses formes de concurrence, l'utilisateur se trouve avoir de plus en plus le choix de son « fournisseur » (dans les transports, dans l'énergie, etc.). Quant à l'État, il passe « du piédestal au marché³⁸ », les pouvoirs publics entrant ainsi d'une certaine manière dans le jeu commun des acteurs de la société.

Autrefois le secteur public pouvait parfois contrôler à la fois l'offre et la demande ; mais cela n'est guère plus possible aujourd'hui... Aujourd'hui, l'absence de connaissance, d'étude, et de prise en compte des réactions de l'utilisateur des services constitue un risque d'autant plus fort dans le secteur public que des millions de personnes sont informées et concernées. Tous les gouvernements redoutent les conséquences énormes de mouvements, conflits, blocages engendrés par les usagers du service public : les voyageurs des transports en commun, ou les étudiants des universités, constituent un exemple flagrant de population sensible pour le climat social interne du pays. Évidemment, la sanction politique peut être rude, surtout pour les événements localisés qui affectent plus directement les élus des collectivités territoriales. Or, le secteur public ne peut pas entrer dans des processus

d'engrenage consistant à répondre au coup par coup aux attentes ou insatisfactions exprimées ; il a en effet à faire face à la fois à la croissance de demande de service des citoyens et aux restrictions du contexte économique.

Conséquences mercatiques des spécificités publiques

Le secteur public fournit généralement plus de services que de produits. C'est donc d'un « marketing des services » qu'il serait souvent question. Or, on considère³⁹ que les principales caractéristiques de l'activité de service sont les suivantes :

- l'immatérialité du « produit » ou de la prestation ;
- une simultanéité de la production et de l'utilisation ;
- un contact direct entre le prestataire et l'utilisateur ;
- une participation de l'utilisateur à la « production » de la prestation.

Ainsi, l'Éducation nationale fournit-elle par exemple une prestation immatérielle, dont la « consommation » par les étudiants se produit simultanément à sa réalisation, avec une implication directe des étudiants en question dans l'activité éducative, et autour d'un contact permanent avec les enseignants.

Pour le secteur public, les deux dernières dimensions (qui touchent à l'interrelation « prestataires/utilisateurs ») sont fondamentales car toute la population est concernée, et la visibilité de la prestation est très grande. Or le service public traditionnel est souvent dénoncé car se caractérisant par une relation déshumanisée et procédurière entre l'agent et l'usager, avec une action impersonnelle, le recours à des formalités standardisées, des circulaires et des imprimés-types pour concrétiser la prestation. Cela engendre potentiellement deux dysfonctionnements : d'abord l'acuité de l'insatisfaction de l'utilisateur, qui peut être liée tant à la prestation elle-même (non personnalisée, donc peu adaptée aux besoins spécifiques) qu'à la relation avec l'agent public, qui peut se révéler froide et indifférente faute de sensibilisation, de formation ou

d'accompagnement ; ensuite, le risque d'erreur accru, du fait de la participation de l'utilisateur à l'action (par exemple pour remplir un imprimé), le tout restant dénué d'explications ou de pédagogie individualisées, et entraînant délais, frustrations et surcoûts.

Par ailleurs, la nature-même du marketing dans le secteur public dépend de l'activité concernée. Une première distinction est ainsi à faire autour de deux extrêmes : d'un côté les activités dites « régaliennes » (justice, police, défense) qui traduisent un pouvoir discrétionnaire monopolistique de la part de l'État, et de l'autre des activités de fourniture d'un service à connotation marchande (même s'il est parfois d'accès gratuit), dans un contexte plus ou moins concurrentiel. Dès lors, il est clair que l'approche « marketing » pourrait concerner directement les activités de fournitures de service, du second type, mais resterait moins évidente pour les activités régaliennes de la première catégorie.

Ce souci de classification n'est pas nouveau. Déjà dans les années 1970, l'un des grands spécialistes américains du marketing⁴⁰ proposait une distinction en quatre familles d'activité publique :

- les entreprises publiques du secteur des affaires pour lesquelles l'auteur pense que le marketing est applicable ;
- les organisations qui fournissent gratuitement des services aux usagers (du type : écoles publiques, police, pompiers) pour lesquelles seule la dimension « prix » du marketing privé ne serait pas transposable ;
- les organismes de transfert monétaire (de type : Sécurité sociale, administration fiscale, douane, etc.), *a priori* peu préoccupés par le marketing, même si le contribuable peut être davantage considéré en client ;
- enfin, les organismes d'intervention et de contrôle (comme les activités pénitentiaires, judiciaires et réglementaires) qui ne seraient pas concernés par le marketing... sauf si l'on considère que les missions plus récentes de réhabilitation sociale ou de conseil (au-delà de la sanction ou de la répression) y poussent d'une certaine manière.

À travers ces différentes schématisations de l'activité publique, on voit donc ressortir une mosaïque de situations diverses qui peuvent,

en s'inspirant de Saïas et Léonardi⁴¹, être réparties autour de quelques critères majeurs rappelés dans le tableau 5.1 ci-après.

Tableau 5.1 – Critères de distinction des activités publiques

<i>Critère A</i>	<i>Le pouvoir du consommateur</i> : l'utilisateur de la prestation a-t-il une « marge de manœuvre » dans l'acte d'achat ou de consommation ?
<i>Critère B</i>	<i>Le degré de substitution de l'offre</i> : existe-t-il une forme de concurrence (directe ou indirecte), qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé ?
<i>Critère C</i>	<i>Le pouvoir de contrainte de l'organisation publique</i> : y a-t-il un caractère obligatoire (passage obligé) avec un risque de répression ou de sanction pour l'utilisateur qui y échappe ?

On retrouve derrière ces critères les notions de marges de manœuvre et de capacité de choix, tant du point de vue de l'offreur que du bénéficiaire, qui sont essentielles dans toute approche de marketing public, comme le précise Pasquier en 2012 : « Pour l'organisation, sa capacité et son intérêt à utiliser les outils de marketing résident dans la possibilité, existante ou non, d'introduire des critères de différenciation dans l'offre et dans l'implication potentielle des bénéficiaires au sein de cet échange⁴² ».

Vient alors la question du vocabulaire, dont on sait qu'elle ne saurait être neutre, et notamment de l'usage éventuel du terme de « client » dans le secteur public.

Une terminologie toujours hésitante

Selon Mispelblom⁴³, « le terme de «client» impliquerait de ne s'intéresser aux gens qu'à travers l'épaisseur de leur porte-monnaie, alors que celui «d'usager» garantirait à tous un droit égal d'accès aux services publics ». L'usage des termes d'usager, bénéficiaire, client (de façon générale), et de citoyen, patient, étudiant (de façon spécifique), reste source de nombreux débats⁴⁴. Il dépend de la conception que l'on a de la relation entre la puissance publique et les différentes parties prenantes de la société.

Pour autant, le secteur public n'a pas attendu les années récentes pour s'intéresser à son public. En effet, les principes fondamentaux qui l'animent mettent bien en évidence, notamment à travers le

critère de « mutabilité », la notion d'adaptation aux besoins. Ainsi, « à l'origine de tout service public se trouve un besoin reconnu par la collectivité, que l'initiative privée ne parvient pas à satisfaire⁴⁵ ». Le secteur public aurait donc toujours fait peu ou prou du marketing, ne serait-ce que parce qu'il lui faut nécessairement connaître les besoins de la population pour pouvoir satisfaire l'intérêt général, avec un service de qualité. Pour Kotler⁴⁶, il s'agirait ainsi avant tout de « *finding needs and filling them* » (connaître les besoins et les satisfaire) et non pas de « *selling* » (vendre). D'ailleurs, plus généralement, « Le marketing public est ce qui s'impose lorsque l'entreprise ou l'organisation, publique ou privée, fournissant des produits ou des services, connaît une situation de crise de légitimité⁴⁷ ».

Les thèmes clés du marketing public aujourd'hui

Étude du comportement de l'utilisateur, stratégies prix/produits, communication... sont quelques-uns des thèmes fréquemment déployés en marketing public.

Les études de besoins et comportements sont ainsi fréquentes aujourd'hui. L'objectif est double : en amont, il s'agit de connaître ou de repérer (notamment à travers les études de marché) et en aval d'évoluer et d'interpréter (par exemple via des enquêtes de satisfaction).

En matière de formulation stratégique, la question du positionnement et du projet politiques se pose. Elle conduit à préciser sa mission, ses valeurs, ses prestations, ses spécificités et ses différences par rapport à d'autres « offreurs » connexes, et à s'appuyer sur la formulation de ce projet pour donner du sens à l'activité.

Pour ce qui concerne la politique prix, il serait réducteur de croire qu'elle ne concerne pas le secteur public. Rappelons d'ailleurs que la fixation du prix des biens publics est une préoccupation majeure des économistes. En outre, la logique de service public n'exclut pas la contrepartie ou la participation financière de l'utilisateur au moment de l'utilisation : c'est clairement le cas des transports publics, ou des

télécommunications. L'une des questions majeures qui se pose alors aujourd'hui est celle du maintien de l'équité du prix d'accès au service public pour tous, alors que bien entendu les coûts engagés ne sont pas toujours les mêmes. Il faut noter également que la « gratuité » elle-même correspond à un positionnement marketing, qui véhicule un message identitaire particulier.

La stratégie *promotionnelle* de l'organisation est également à l'ordre du jour des préoccupations du marketing public. En l'occurrence, c'est surtout sur le thème de la communication externe que se centrent la plupart des efforts. Cela correspond cependant à une évolution récente car pendant longtemps, le secteur public a semblé considérer que sa communication était d'ordre administratif : « C'est le *Journal Officiel* qui fait office de publicité et d'information et, comme nul n'est censé ignorer la loi, les organisations publiques ne considèrent pas qu'il est de leur mission de développer la communication⁴⁸ ». Aujourd'hui les pratiques de communication publique se développent beaucoup⁴⁹. Par rapport aux approches traditionnelles antérieures, les démarches cherchent à devenir plus stratégiques et plus managériales : d'une part parce qu'elles sont davantage reliées à des objectifs, d'autre part parce qu'elles sont plus clairement articulées à des processus de communication interne.

Ainsi par exemple, une collectivité sait que le choix de ses axes de communication pour valoriser ses actions va pouvoir contribuer d'une part à augmenter le degré de satisfaction de ses citoyens (objectif de qualité perçue et d'efficacité, avec un éventuel enjeu électoraliste complémentaire), et d'autre part à attirer sur son territoire des particuliers ou des entreprises, qui vont conduire notamment à développer la recette fiscale. Pour cela elle devra développer en son sein des compétences lui permettant de mettre en œuvre des prestations réellement attractives, et instaurer une communication interne cohérente pour réduire les écarts dans les réalisations.

Le thème de l'accueil du public est également un enjeu de marketing. Son importance était déjà marquée dans la démarche dite du « renouveau » de 1989, qui mettait en exergue l'axe

« accueil et services aux usagers » en énonçant trois grandes rubriques :

- l'information du public ;
- la personnalisation des relations « agents/usagers » ;
- une facilitation des formalités et démarches.

Depuis lors, les organisations publiques (nationales ou locales) semblent avoir effectivement intégré dans leurs plans de modernisation des logiques d'accueil du public, même s'il arrive que le thème en soit toujours au stade du vœu pieux ou du gadget.

Le marketing public s'attache donc à améliorer les flux entre l'organisation publique et son environnement, qu'il s'agisse des flux d'information, des flux de biens et services, ou des flux financiers liés aux prestations et prélèvements.

Pour autant, un certain nombre de questions et de limites restent présentes. Elles amènent à rester lucides sur les besoins d'adaptation des démarches mises en œuvre, en rejetant toute idée de transposition directe du secteur marchand. Si certaines entreprises en arrivent aujourd'hui à réfléchir aux conditions d'une pratique « morale » du marketing⁵⁰, on peut alors espérer que le service public soit d'autant plus fondé à développer un marketing appuyé sur des considérations éthiques.

Enfin, on peut signaler le développement des réflexions issues de l'économie comportementale pour le marketing public : « qu'il s'agisse d'améliorer la santé ou l'éducation des populations, de diminuer l'endettement des ménages ou encore d'organiser la transition écologique, une forme d'intervention publique sur et par les comportements individuels semble s'imposer dans de nombreux pays. Les approches comportementales, fondées sur des savoirs et une instrumentation spécifiques, s'affichent comme l'alpha et l'oméga des interventions tant publiques que privées dans de très nombreux domaines d'action comme la santé publique, l'environnement et l'éducation⁵¹ ». S'appuyant sur des traditions⁵² de recherches anciennes portant sur la façon d'orienter les comportements (notamment les travaux de H. Simon sur la rationalité limitée), ces approches se sont beaucoup diffusées à la suite de la publication en 2008 de l'ouvrage de Thaler et Sunstein

sur le « *Nudge* » (ou incitation douce⁵³). L'approche dite du *nudge* vise en effet à influencer les comportements de la population dans son propre intérêt, en utilisant des techniques inspirées de l'économie comportementale. L'essor de son usage à des fins administratives part du principe que les fondements de la politique publique doivent être ouverts à des alternatives aux raisonnements économiques classiques à la lumière des résultats empiriques concernant les différents comportements. Cette tendance est encore trop récente pour qu'on puisse en dresser un bilan⁵⁴, l'utilisation de ces instruments posant notamment des questions en termes d'éthique.

LES PROCESSUS DE MANAGEMENT

L'environnement des organisations (publiques ou privées) se révèle de plus en plus complexe, changeant et incertain. Aujourd'hui, un acronyme à la mode est souvent utilisé pour qualifier cette situation : « VUCA » pour Volatilité, Incertitude (*Uncertainty*), Complexité et Ambiguïté. Cette expression viendrait originellement des milieux militaires, et plus particulièrement de la US Army War College, après la guerre froide. L'acronyme avait ensuite été repris par Warren Bennis et Burt Nanus dans leur ouvrage de 1985 sur les stratégies des leaders⁵⁵, et s'est trouvé largement démultiplié depuis lors, tant le constat des mouvances des environnements est fort.

Dans ce type d'environnement, l'organisation publique ne peut plus gérer son fonctionnement de la même manière que dans les contextes plus stables qu'elle a pu connaître dans le passé, les conceptions et pratiques antérieures devenant inadaptées. Un rapide tour d'horizon des fonctionnements traditionnels met cette inadaptation en évidence.

Ainsi, la centralisation des structures et des décisions entraîne des délais de réponse peu compatibles avec les besoins de réactivité.

Les politiques de grande envergure s'avèrent opposées aux besoins de rigueur budgétaire. Les procédures et règles internes provoquent des rigidités n'autorisant pas l'intégration des changements nécessaires. Le caractère systématique et impersonnel des interventions publiques heurte les nouvelles attentes et exigences sociales. Les valeurs de service public ne suffisent plus à motiver des personnels souffrant de non-reconnaissance sociale. Les recrutements et promotions par concours ne valorisent pas la capacité d'adaptation aux nouvelles compétences professionnelles dont les organisations ont besoin.

La plupart des caractéristiques de la gestion bureaucratique des administrations, dont la pertinence paraissait relativement claire au début du XX^e siècle, se révèle donc aujourd'hui inadaptée au regard des mouvances environnementales. En effet, de nouvelles conditions de réussite se sont imposées, qu'il devient désormais nécessaire de développer. Parmi celles-ci, on peut citer :

- la capacité stratégique à faire des choix et à définir des priorités (on ne peut plus « tout faire ») ;
- l'articulation entre une vision fédératrice à moyen-long terme et un cheminement souple ;
- une organisation décentralisée répondant à un même projet global ;
- une responsabilisation des acteurs internes, s'appuyant sur l'acquisition et la valorisation de compétences évolutives ;
- une recherche de performance intégrant des logiques d'efficience, d'efficacité et de qualité ;
- un potentiel d'innovation et une réactivité importante ;
- un style de management adaptatif, selon les contextes, les enjeux, les acteurs ;
- une approche de management par le sens⁵⁶, qui permet d'orienter les processus autour des missions fondamentales, et d'éviter le piège de l'enfermement dans les outils.

Si toutes les approches de management ne sauraient donc être appropriées pour la sphère publique, il semble que certaines

démarches s'appuyant sur ces conditions puissent être opportunes.

ENJEUX ET DÉCLINAISONS DU MANAGEMENT DANS LE SECTEUR PUBLIC

Objectifs et défis

Dans son acception ouverte, le management vise deux grands objectifs :

- *piloter l'organisation*, en subissant le moins possible les turbulences environnementales ;
- *réduire les gaspillages*, issus en particulier des dysfonctionnements internes ou des défauts de qualité de l'activité.

On peut aussi considérer que la fonction majeure du management est d'éviter la dérive de l'organisation, que d'aucuns appellent « l'entropie » (ou dégradation d'énergie), en faisant référence au vocabulaire thermodynamique. Il s'agit en effet, à tous les niveaux de l'organisation, d'engager des démarches rigoureuses d'activation du fonctionnement, dans une optique transversale et décentralisée.

Dans cette approche, le management ne saurait se limiter à certaines de ses acceptions restrictives, qui sont fréquemment usitées dans le langage courant : ce n'est pas une fonction réservée au *top management* ; il ne s'agit pas non plus de la réduire à la seule animation des hommes, lorsqu'elle s'exerce sans projet, ni d'en faire une occasion de créer plus de pression sur le travail humain. Enfin, le mot « management » n'est pas davantage un synonyme du terme « encadrement ». Pour résumer, comme le soulignait en son temps R. A. Thietart⁵⁷ : « Ce mot magique et galvaudé de la fin des années 1960[...] recouvre une réalité dont les composantes sont plus simples et les conséquences plus importantes que ce que l'on peut généralement imaginer ».

Plus spécifiquement, il n'y a pas de raison intrinsèque d'apporter systématiquement une connotation négative au concept de management, comme cela est parfois fait en le déclinant vers des

néologismes tels que la « managérialisation » ou vers des notions floues telles que « l'idéologie managériale ». S'il apparaît à l'évidence que les démarches managériales peuvent dans certains cas engendrer des dysfonctionnements ou des dérives, il convient de s'interroger d'abord sur la manière dont elles ont pu être conduites ou sur les déviations dont elles ont pu faire l'objet.

Le management, dans une approche large et ouverte, chercherait en fait à apporter des réponses pertinentes aux défis occasionnés par l'environnement turbulent. Pour cela, il ne devrait pas, en premier lieu, se réduire à un ensemble d'outils et techniques. En effet, comme le rappellent Santo et Verrier⁵⁸ : « Le management n'est pas la somme des outils modernes de gestion : c'est la mise en perspective stratégique de ces outils ». L'idée de mise en perspective évoquée dans cette citation renvoie à une démarche dynamique et non à un instrument statique.

Dynamique d'évolution

Pour tenter de raisonner autour d'une forme de management par le sens⁵⁹, il paraît nécessaire d'insister ainsi sur la notion de *démarche*, afin d'aider l'organisation à évoluer de façon à la fois pragmatique et réaliste. Il ne s'agirait donc pas d'imaginer que le management constitue une « recette » pour chasser à tout jamais les difficultés et dysfonctionnements. À l'inverse, les démarches de management pourraient viser le repérage continu des dysfonctionnements et de leurs conséquences, pour les analyser et enclencher des processus d'amélioration. Ceux-ci se révéleront plus ou moins pertinents, mais ils auront au moins impulsé des dynamiques d'évolution. Or c'est précisément de dynamique, d'activation ou de capacité d'évolution, qu'ont souvent besoin les organisations d'essence bureaucratique aujourd'hui. D'ailleurs, le management lui-même doit s'analyser et se transformer : en effet, étant soumis aux pressions de la mode et aux utilisations abusives ou intempestives, il risque d'autant plus de devenir lui-même dysfonctionnel s'il se limite à répliquer les dispositifs d'une autre époque ou d'un autre environnement.

Il faut d'ailleurs constater que les connaissances et les pratiques en ce domaine évoluent, du fait des besoins d'ajustement à des contextes en mutation. Ainsi, la notion même de management a traversé les âges en évoluant et en s'infléchissant, tantôt sujette à des tendances inflationnistes qui la plaçaient sur un piédestal impérialiste et dominateur, tantôt victime de cures d'amaigrissement ou de rejets pas toujours justifiés.

Les défis nouveaux qui se présentent aux organisations, liés à la complexification des phénomènes environnants, nécessitent ainsi une certaine remise en cause des pratiques traditionnelles de management.

Réponse à de nouveaux défis

En particulier, plusieurs types de nouveaux défis sont sources d'évolutions managériales⁶⁰ : ils concernent notamment les structures, les processus de décision, la mise en œuvre effective, et le pilotage.

Le défi structurel

Il s'agit de répondre à une double difficulté : la rigidité des systèmes et des procédures (issue des organisations traditionnelles) et la dilution des rôles (conséquence des structures matricielles mal pilotées, notamment lorsque le couple « intégration/différenciation »⁶¹ est laissé à la dérive).

Le management actuel va donc devoir s'efforcer de combattre le phénomène de technobureaucratie des organisations. Or, contrairement aux apparences, cela s'avère nécessaire également dans les structures décentralisées, pour lesquelles les rôles restés parfois trop flous engendrent de nouveaux comportements sclérosants. C'est ce qui amenait H. Mintzberg dans un propos quelque peu provocateur⁶² à énoncer que « la décentralisation centralise ».

Le défi décisionnel

La prise de décision a toujours représenté un défi essentiel pour le management des organisations. De nombreuses pathologies décisionnelles existent en effet : elles vont de la décision mécanique prise au sommet sans considération des problématiques de terrain (phénomène bureaucratique fréquent) aux processus de décision diffus et tellement collectifs qu'on ne sait plus si la décision a finalement été prise ou pas.

Dans le milieu public, ce défi semble très aigu et pose des problèmes de management particulier. Le poids historique et culturel en faveur des décisions unilatérales et descendantes est en effet tel que le développement de l'autonomie décisionnelle suppose de longs et délicats processus d'apprentissage.

Le défi de mise en œuvre

Dans les organisations publiques, au moins autant et peut-être plus encore que dans les entreprises privées, le syndrome du « yaka » (intention sans suite) résiste et persiste... Issu une fois de plus des modes de gestion traditionnels reposant sur des directives descendantes, ce syndrome trouve sans doute son origine dans le découpage taylorien qui sépare la conception et l'exécution. Or, si l'exécution lente et déshumanisée des décisions était supportable il y a quelques décennies, ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. En outre, les écarts entre intentions et réalisations sont parfois aussi issus de la non-pertinence de l'intention, faute d'intégration en amont de ses conditions de mise en œuvre. Enfin, le souci électoraliste inévitable dans la sphère publique peut aggraver ce dysfonctionnement.

Ce défi n'est donc pas mince. Il suppose d'engager deux types d'évolution :

- l'implication des « metteurs en œuvre » ou des utilisateurs dans la conception même des actions (ou du moins leur consultation en amont des choix stratégiques) ;
- l'instauration d'une approche plus globale du changement, s'appuyant autant sur le *processus* de définition et de mise en œuvre que sur le *contenu* du changement lui-même.

Le défi du pilotage

Ce dernier défi est transversal par rapport aux précédents. Il repose sur la nécessité de mobilisation de tous les acteurs pour répondre aux enjeux de la performance des organisations. Or, la situation est délicate et duale sur ce plan.

En effet, d'un côté l'évolution des styles de management associée aux efforts de déconcentration et de responsabilisation conduit à une plus grande prise en compte du facteur humain dans la gestion des organisations ; de l'autre, le contexte turbulent et incertain, ainsi que les difficultés économiques et les aspirations sociales, aiguïssent les inquiétudes et les malaises des personnels, dans un contexte d'instabilité important.

Dans le milieu public français, s'ajoute la perception d'une spécificité (le cadre statutaire des personnels) qui peut être à la fois source d'avantages à conserver, de rigidités difficiles à supporter, et de jalousies pas toujours méritées. Dès lors, le défi du pilotage est un enjeu fondamental auquel le management ne peut pas répondre avec de simples techniques motivationnelles à la mode.

Face à ces quatre grandes familles de défis, les approches traditionnelles, rigides ou trop mécanistes, nécessitent de larges assouplissements, et la prise en compte de variables sociales et organisationnelles. À l'inverse, vouloir nier la rigueur ou négliger les dimensions technico-économiques du fonctionnement, conduirait à des pratiques floues et fort risquées.

Les démarches de management public devraient donc s'efforcer de concilier formalisme et heuristique pour piloter stratégiquement l'organisation.

QUELLES DÉCLINAISONS DU MANAGEMENT AUJOURD'HUI ?

Cinq processus majeurs

Les origines formelles du management datent au moins du début du XX^e siècle, si l'on se réfère aux cinq principales actions de Fayol dites « POCCC⁶³ » : Planifier ; Organiser ; Coordonner ; Commander ; Contrôler.

Or, la déclinaison opérationnelle de ces axes peut être fort différente selon les paradigmes sur lesquels ils s'appuient, et selon les contextes dans lesquels les organisations concernées évoluent.

Nous avons proposé de retenir⁶⁴ une formulation proche mais néanmoins distincte car actualisée. Ainsi, le management peut se décliner en cinq processus majeurs :

- *la finalisation* (ou la définition d'objectifs) ;
- *l'organisation* ;
- *l'allocation des moyens* ;
- *l'animation* ;
- *le contrôle* (ou le pilotage) ;

Plusieurs différences existent entre la conception traditionnelle et la conception nouvelle du management, chacun de ces processus nécessitant diverses formes d'actualisation.

La nécessaire actualisation des processus de management

Planification versus finalisation

En premier lieu, la planification évoque une approche rigide de construction de plans pour le futur, qui ne s'avère plus adaptée au contexte actuel. Les spécialistes de la stratégie d'entreprise le savent d'ailleurs bien, puisque les années 1980 ont marqué le passage « de la planification stratégique au management stratégique⁶⁵ ».

La démarche de « finalisation » est supposée être plus souple : elle repose sur une définition d'objectifs pour l'unité considérée (quelle que soit sa taille), afin de donner une finalité aux actions qui en découleront, et de faciliter la détermination de priorités. Cette

acceptation suppose que les objectifs en question soient explicités auprès des acteurs, de façon à être clairs et connus.

Les faces cachées de l'organisation

Au sens traditionnel, « organiser » signifie avant tout « décomposer » pour répartir les tâches et les rôles entre les individus. Le processus d'organisation est donc basé au départ sur la parcellisation et risque d'engendrer des cloisonnements, si aucune action inverse de mise en cohérence n'est engagée. C'est la raison pour laquelle Fayol évoque aussi dans son modèle « POCCC » la nécessaire coordination, de façon distincte de l'organisation.

Aujourd'hui, l'organisation est conçue de façon moins fragmentée et plus transversale, avec des croisements entre logiques de fonctions et de projets, la coordination faisant généralement partie intégrante du processus organisationnel.

La préoccupation intensifiée des moyens

Le contexte du début du xx^e siècle dans lequel évoluait Fayol était fort différent de celui que nous connaissons plus d'un siècle plus tard. Les firmes cherchaient alors avant tout à produire, dans une économie où la demande était supérieure à l'offre. Dès lors, la planification évoquée ci-avant ressemblait souvent à une programmation d'objectifs de production, avec une budgétisation des moyens correspondants.

Le contexte actuel conduit à un tout autre raisonnement, et l'allocation des moyens représente sans doute l'une des missions les plus fondamentales et les plus délicates des managers contemporains. En effet, dans la mesure où les ressources sont limitées, il est d'autant plus essentiel de les allouer de la façon la plus pertinente possible, donc en fonction des objectifs et des priorités. En outre, le rapprochement « objectifs – moyens » constitue un enjeu permanent pour garantir le réalisme des démarches engagées.

C'est le sens par exemple des « Plans objectifs-moyens » (POM) ou des « Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens » (CPOM)

proposés par certaines administrations publiques.

FOCUS

Les CPOM tels que définis par les Agences Régionales de Santé

Le CPOM est un contrat de confiance entre les pouvoirs publics et les gestionnaires, basé sur une volonté commune de concilier une gestion moderne avec l'efficacité sociale. Le CPOM permet :

- de décliner, à l'échelle des établissements, le contenu du projet régional de santé (PRS) ;
- de décliner les programmes : exemples : télémédecine, hôpital numérique, etc. ;
- un appui au pilotage stratégique des établissements : c'est un outil de gouvernance des établissements (lisibilité des ressources humaines et financières) ;
- un support pour le pilotage des transformations majeures attendues : les engagements contractualisés permettent d'identifier les enjeux de positionnement de l'offre.

Source : Agences régionales de santé, 2018.

Commander versus animer

Les connotations des termes « commandement » et « animation » sont tellement différentes que leur distinction paraît spontanément évidente. Le commandement s'effectue sur la base d'ordres ou de directives descendantes et définies unilatéralement, l'exécutant n'ayant pas le choix sous peine de sanctions.

L'animation suppose à l'inverse que les personnels, dans leurs dimensions individuelles et collectives, contribuent à l'activation de la structure. Une part de participation, plus ou moins développée suivant les styles de management adoptés, se trouve ainsi incluse dans l'animation. L'origine étymologique du terme animation est le

latin « *anima* » signifiant « âme », qui évoque également la vie. Animer correspond donc à « donner de la vie ».

Si le processus d'animation est essentiel pour que les unités vivent et évoluent, cela ne signifie pas pour autant que le management se réduise à ce processus, comme on le croit parfois. Le management d'une organisation publique en particulier ne saurait se concentrer uniquement sur la mise en place de dispositifs d'implication des personnels, même si ceux-ci peuvent se révéler essentiels. L'animation sans finalités et sans contrôle ou pilotage risque en effet de se transformer en désordre et entropie.

Il y a contrôle et contrôle...

Les représentations françaises classiques du contrôle comprennent deux caractéristiques majeures. En premier lieu, le contrôle se situe soit *a priori* (c'est le cas de l'organisme public pour lequel des autorisations préalables d'actions standardisées sont définies), soit *a posteriori* (c'est le cas des fonctionnements habituels d'évaluation finale d'une activité terminée). En outre, il s'accompagne d'une sanction, généralement entendue dans le sens négatif du terme en cas d'écart par rapport à la norme.

Or, d'autres conceptions du contrôle sont possibles. On peut noter déjà que dans la terminologie anglo-saxonne, la connotation du vocable n'est pas la même, puisqu'elle s'apparente davantage à la logique de suivi et d'audit. Le processus de contrôle dans les démarches de management contemporain nécessite un pilotage permanent de l'activité, parfois qualifié de « *in itinere* » selon l'expression latine signifiant « tout au long du trajet ». Le contrôle/pilotage correspond alors à un processus d'analyse et vérification internes, permettant une pro-action et réaction rapides en fonction des opportunités et des menaces. On retrouve ici les principes actuels du contrôle de gestion, tel qu'évoqués précédemment⁶⁶.

Une conception rénovée du management

Le tableau 5.2 résume les traits distincts de la conception traditionnelle et de la conception actuelle du management, tels que

nous venons de les expliciter. Il permet de rappeler d'une part que le concept n'est pas neuf, et d'autre part que les paradigmes qui le sous-tendent ont considérablement évolué.

Tableau 5.2 – Évolution des conceptions du management

Conception traditionnelle	Conception actuelle
Planifier (pour le moyen-long terme, de façon formelle et procédurière)	Finaliser (définir des objectifs clairs et connus)
Organiser (de façon parcellisée)	Organiser (définir et répartir les missions/ rôles individuels et travaux d'équipe, tout en assurant leur coordination)
Coordonner (des activités cloisonnées)	
	Allouer (les ressources et moyens cohérents en fonction des objectifs)
Commander (avec des directives descendantes)	Animer (les hommes et les équipes avec participation)
Contrôler (<i>a priori</i> ou <i>a posteriori</i> , avec sanction)	Piloter (contrôler « <i>in itinere</i> », suivre, apprécier, mesurer la performance)

« Macro » et « micro » management

Le management dans son ensemble peut être défini comme : « un ensemble de démarches, méthodes et processus de : finalisation (ou définition d'objectifs), organisation, allocation de ressources, animation et pilotage/contrôle d'une organisation »⁶⁷.

On peut donc considérer qu'il est composé d'une part du « macro-management » qui correspond au *pilotage de l'organisation* (niveau collectif), et d'autre part du « micro-management » qui traduit la *gestion des relations entre « manager » et « managé »* (niveau interpersonnel).

Le tableau 5.3 est une récapitulation synthétique des deux niveaux d'analyse et d'action du management, structurés autour des cinq missions de base évoquées (définition d'objectifs/organisation/allocation/animation/contrôle). Le management public, dans une optique gestionnaire, peut décliner ainsi chacun des cinq processus sur les deux niveaux considérés.

Tableau 5.3 – Rôle du manager – Un double niveau d'action : macro et micro

	Définition d'objectifs	Organisation	Allocations de moyens	Activation et animation	Contrôle
« Macro » = Pilotage de l'organisation	– Stratégie – Projet de l'unité	– Répartition des missions – Coordination	– Budgétisation – Affectation selon priorités	– Communication interne – Actualisation des méthodes de travail	– Évaluation des résultats – Pilotage des activités
« Micro » = Relation manager/managé	– Objectifs individuels	– Définition de fonctions – Délégation	– Conditions et moyens de travail	– Entretiens individuels – Dispositifs de motivation	– Appréciation – Suivi/assistance – Sanction

EN QUOI ET JUSQU'OUÙ LES ORGANISATIONS PUBLIQUES SONT-ELLES CONCERNÉES ?

En aucun cas, les analyses précédentes sur le management n'ont conduit à évoquer telle ou telle finalité particulière. Les mutations de l'environnement, les facteurs d'incertitude et de complexité, les défis actuels de la gestion, touchent en effet toutes les organisations, quels que soient leur vocation, mission ou statut.

Certes, la concrétisation des problématiques évoquées se révèle être chaque fois singulière ; la dimension stratégique des enjeux mis en exergue s'articule en effet directement à la mission de l'organisation. Cependant, ni la recherche de profit de l'entreprise privée, ni la logique publique d'intérêt général, ne s'avèrent constituer ici des facteurs discriminants au regard de l'approche managériale.

En effet, si le management est *un ensemble de processus de définition d'objectifs, organisation, animation et contrôle* au service de la qualité des prestations externes et des modalités de fonctionnement interne, alors le management intéresse aussi l'organisation publique.

Un grand mouvement managérial cherche d'ailleurs à transformer depuis plusieurs décennies la sphère publique dans son ensemble.

Évoquant le ministère de l'Équipement, Sérieyx⁶⁸ évoquait déjà en son temps ce changement à travers quatre mutations majeures :

- d'une administration centrée sur son propre fonctionnement à une administration ouverte ;
- d'une administration de procédure et d'obéissance à une administration de responsabilité ;
- d'une administration verticale, où tout est commandé par la pyramide hiérarchique, à une administration transversale, vivant en réseau ;
- d'une administration de dépenses à une administration de résultats.

Les collectivités territoriales, fortement reconfigurées depuis les lois de décentralisation de 1982 en France, ont connu le même type de mutation et de besoin d'adaptation.

Cependant, la logique managériale a ses limites et peut également être porteuse de pièges ou de pathologies nouvelles si elle n'est pas elle-même régulièrement remise en cause. En outre, elle ne se décrète pas plus que toute autre démarche, et suppose tout à la fois des conditions de réussite à acquérir et des écueils à éviter. Enfin, elle n'a rien de « révolutionnaire » ou de fondamentalement nouveau ; pour être pertinente il lui faut respecter les contextes spécifiques dans lesquelles elle est déclinée, s'appuyer sur les leçons du passé, et s'intéresser aux modalités d'acquisition de potentiel pour le futur.

Nous l'avons vu, « gestion » et « management » sont des notions distinctes et complémentaires : la première s'attache aux *fonctions* et techniques (permettant de combiner différents types de moyens), la seconde s'appuie sur des *processus* concernant de façon transversale toutes les activités de l'organisation.

Or, pour fonctionner correctement, l'organisation va devoir combiner les deux registres de la gestion et du management. Ainsi, un gestionnaire financier est un manager qui se préoccupe du suivi d'indicateurs financiers mais est également susceptible d'animer des démarches pour parvenir à la performance attendue ; un subdivisionnaire qui gère la production de son service territorial, doit

également « manager » les activités de ses équipes, en cohérence avec la politique de son administration.

LES PRATIQUES MANAGÉRIALES DU SECTEUR PUBLIC

On entend souvent l'idée selon laquelle les organismes publics ont entrepris de profondes mutations depuis la fin du xx^e siècle. Mais on peut se demander si ces mêmes organismes n'ont pas toujours été l'objet de changements, sous le coup de réformes majeures, de redistribution des pouvoirs publics, ou d'introduction de nouvelles méthodes et techniques. Une autre question, dans le cas où le changement actuel serait effectivement plus marqué, reste de savoir s'il sera amené à s'estomper ou à se renforcer dans le futur.

Dans une enquête auprès de managers publics conduite en 1993⁶⁹, une question conduisait à préciser cette problématique du changement : elle concernait l'impact du mouvement déjà qualifié à l'époque de « modernisation » du service public. Pour 58 % des répondants, ce mouvement avait beaucoup touché leur organisation propre, parmi lesquels la plupart estimaient que cet impact datait du début des années 1990. Seuls 4 % ne se sentaient pas du tout concernés par un quelconque mouvement de transformation. Parmi les organismes qui paraissaient très concernés par les changements à cette époque, on trouvait France Telecom, les Affaires sociales, la SNCF, EDF, la Défense, l'Intérieur et les collectivités territoriales. On peut noter que parmi ces organismes, cinq au moins ont été fortement interpellés par la loi de décentralisation de 1982 (Intérieur, Collectivités, Affaires sociales) ou ébranlés par des changements de statuts importants (Télécom, Défense). En un quart de siècle, la situation a très nettement évolué en France dans les structures publiques, d'une part en raison des différentes vagues de décentralisation et de la plus grande prise en compte des usagers/clients. On sait en particulier combien les collectivités territoriales et bon nombre d'établissements publics se sont transformés et continuent à se restructurer. En outre, les services déconcentrés et les unités locales ont souvent été eux-mêmes à

l'origine de changements spécifiques. On peut noter également qu'au moment de cette enquête, on enregistrait déjà un intérêt fort ou très fort à l'égard des principes et méthodes de management.

L'observation actuelle des organisations publiques confirme et actualise cette tendance. Le recours aux consultants en management a certainement eu une influence sur ce plan. Dans les années 1980 ou 1990, les consultants cités n'étaient souvent pas spécialisés dans le management public et il paraissait clair que les transferts des méthodes de gestion privées pouvaient être encouragés par ce type de recours. Aujourd'hui, le marché du conseil en management public s'est développé et bon nombre de structures de consultants ont des équipes dédiées et spécialisées sur ce champ.

En fait, l'intérêt des organismes publics porte surtout sur un certain type de management qui se centre plus sur les processus de fonctionnement (définition d'objectifs, participation, ou communication par exemple) que sur les fonctions classiques de la gestion (études de marché, gestion financière, etc.). Il apparaît donc que les acteurs du milieu public sont à la recherche d'une approche managériale qui leur soit spécifique et adaptée, et qu'ils restent, sans doute à juste titre, méfiants à l'égard des tentatives de transposition directe d'un secteur dit privé vers un secteur dit public.

Depuis le début des années 2000, de nouveaux thèmes-clés de management public sont apparus en France, souvent portés par des réformes et dispositifs impulsés au niveau national. Bon nombre de ces réformes ont été abordées par une approche descendante (« top-down »), dans une volonté de rationaliser les moyens, compte tenu d'un contexte financier tendu. Beaucoup soulignent ainsi l'approche directive à marche forcée par laquelle des réformes telles que la RGPP (Révision générale des politiques publiques), la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) ou la RéATE (Réforme de l'Administration territoriale de l'État) auraient été mises en œuvre, dans un but d'économies⁷⁰. Dans ce cadre, l'introduction ou le développement des technologies de l'information et de la communication (la « e-administration⁷¹ »), ainsi que les incidences de la globalisation budgétaire liée à la « LOLF » ont fait également partie de ces nouveaux axes de réforme.

Les changements d'ordre managérial et/ou stratégique sont aujourd'hui encore plus nombreux que par le passé dans les organisations publiques. Contrairement à une idée fréquente, il semble que les responsables d'unités aient une capacité de décision et une certaine zone de liberté, même si celles-ci rentrent dans un cadre national souvent jugé rigide. On peut cependant supposer que le rôle de ceux qui ont à gérer la coexistence d'activités marchandes et de missions non marchandes (comme cela semble se produire de plus en plus souvent), est particulièrement délicat, et créateur à la fois de difficultés et de stimulations pour le changement.

Contrôle-t-on ses démarches managériales et comment ? La logique du contrôle à l'ancienne, selon des normes *a priori*, avec des suivis budgétaires et des évaluations procéduriales pour *reporting* (« rendu-compte ») est-elle toujours de mise dans la pratique au-delà des réformes supposées introduites, notamment par la LOLF ? Il semble que la réponse soit contrastée, selon les milieux. On remarque également que la multiplicité des réformes récentes introduites en France dans la sphère publique suscite parfois des comportements de lassitude ou de réticence, à la limite de la résignation. Cela peut être le signe d'une relative inefficacité des réformes, qui ne parviennent pas à résoudre les problèmes de fond. On peut aussi considérer que de telles modernisations ne peuvent qu'être des mouvements de longue haleine, notamment si elles s'inscrivent dans le respect des valeurs et fondements de l'action publique.

Quoi qu'il en soit, les conceptions et les pratiques de management dans le secteur public évoluent ; elles traduisent à la fois la perception d'un besoin de fond, et la nécessité de démarches et méthodes renouvelées. Si les effets de modes ne sont pas absents des préoccupations et des actions, ils restent susceptibles de s'éloigner au fur et à mesure que les réalisations se concrétisent, et que les ambiguïtés s'atténuent. Pour autant, dans la mesure où les difficultés de mise en œuvre continueront inévitablement à se produire, la fragilité des processus de management public reste forte et probablement génératrice de nouveaux scepticismes à venir.

6

L'approche stratégique

Initialement réservé à la sphère militaire, puis adopté largement par les gestionnaires d'entreprise et les sociologues d'organisation, le terme de « stratégie » a gagné progressivement le monde de la gestion publique.

L'encadré ci-après en rappelle les origines étymologiques et disciplinaires.

Pourtant, l'incessante question du degré de liberté des managers publics peut conduire à considérer que la seule stratégie possible dans ce type d'organisation est celle qui traduit « automatiquement » les politiques nationales, et que les unités administratives ou territoriales n'ont qu'une seule ligne directrice à envisager : celle qui consiste à appliquer ces politiques sans avoir à faire de choix.

Cette conception très centralisatrice présente cependant l'inconvénient de nier certaines réalités :

- d'abord, *l'existence d'une marge de manœuvre* significative au niveau d'une unité locale, même lorsque celle-ci évolue au sein d'un cadre national avec des politiques publiques précisément définies ;
- ensuite, *la nécessité pour cette unité de faire des choix*, et de définir des priorités parmi un ensemble de scénarios divers touchant aux types d'activité et aux modalités de fonctionnement, ne serait-ce que pour concrétiser les politiques ;

- enfin, l'intérêt de *raisonnements prospectifs* pour guider l'action spécifique des unités considérées.

FOCUS

Origines du concept de Stratégie

Il est généralement admis que l'origine du terme « Stratégie » se situe dans la langue grecque, le terme ayant été formé autour de « *stratos* » signifiant « armée » et « *ageîn* » pour « conduire » (Freedman, 2013). Dans l'Antiquité, en particulier en Chine et en Grèce, il semble que le stratège ait été celui qui commandait et guidait les troupes, comme en témoignent les écrits du militaire et philosophe Sun Tsu au VI^e siècle avant J.-C. « Le mot stratégie aurait ensuite été moins utilisé directement, si ce n'est sous la forme dérivée de « stratagème », ou ruse, pour revenir ensuite au XIX^e siècle. La stratégie repose alors à la fois sur une action pratique (mener les équipes vers la victoire) et sur une activité intellectuelle consistant à comprendre les situations de guerre et de paix, et à chercher les raisons de la victoire ou de l'échec [...]. Le domaine militaire et géopolitique a donc constitué un socle premier de la logique stratégique et est devenu le creuset des déclinaisons apparues ultérieurement dans d'autres sphères ».

Source : BARTOLI A., « Stratégie »

in BENZERFA et al., « Dictionnaire Encyclopédique du Management Public¹ »

Pour être plus réaliste, il convient alors de sortir des traditions institutionnelles et d'analyser le secteur public dans une perspective organisationnelle : « Par rapport à l'image d'une administration instrumentale totalement soumise au pouvoir politique, les organisations administratives apparaissent comme des acteurs disposant d'une certaine autonomie² ».

Dans cette optique, la logique stratégique pour les unités publiques semble à la fois possible et souhaitable, sous réserve

qu'on en identifie le champ et les limites. En particulier, un certain nombre d'imbrications et de distinctions doivent être réalisées entre les concepts de « mission », d'« orientation », de « politique », de « projet », et de « stratégie » : ces différentes dimensions seront donc abordées dans ce chapitre sur l'approche stratégique.

LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

LA DÉMARCHE D'ENSEMBLE

Les modèles habituels de la stratégie d'entreprise³ distinguent deux niveaux de raisonnement dans la formulation stratégique :

- les *orientations de politique générale*, qui renvoient aux axes fondamentaux à long terme ; le « métier », la « mission », la « vocation », ou la « vision » sont des éléments (aux terminologies pas toujours stabilisées) qui concourent à ce premier niveau de référence ;
- les *objectifs stratégiques*, qui correspondent à des résultats attendus à moyen terme et traduisent les choix et priorités pour les activités de l'organisation, constituent le second niveau de référence.

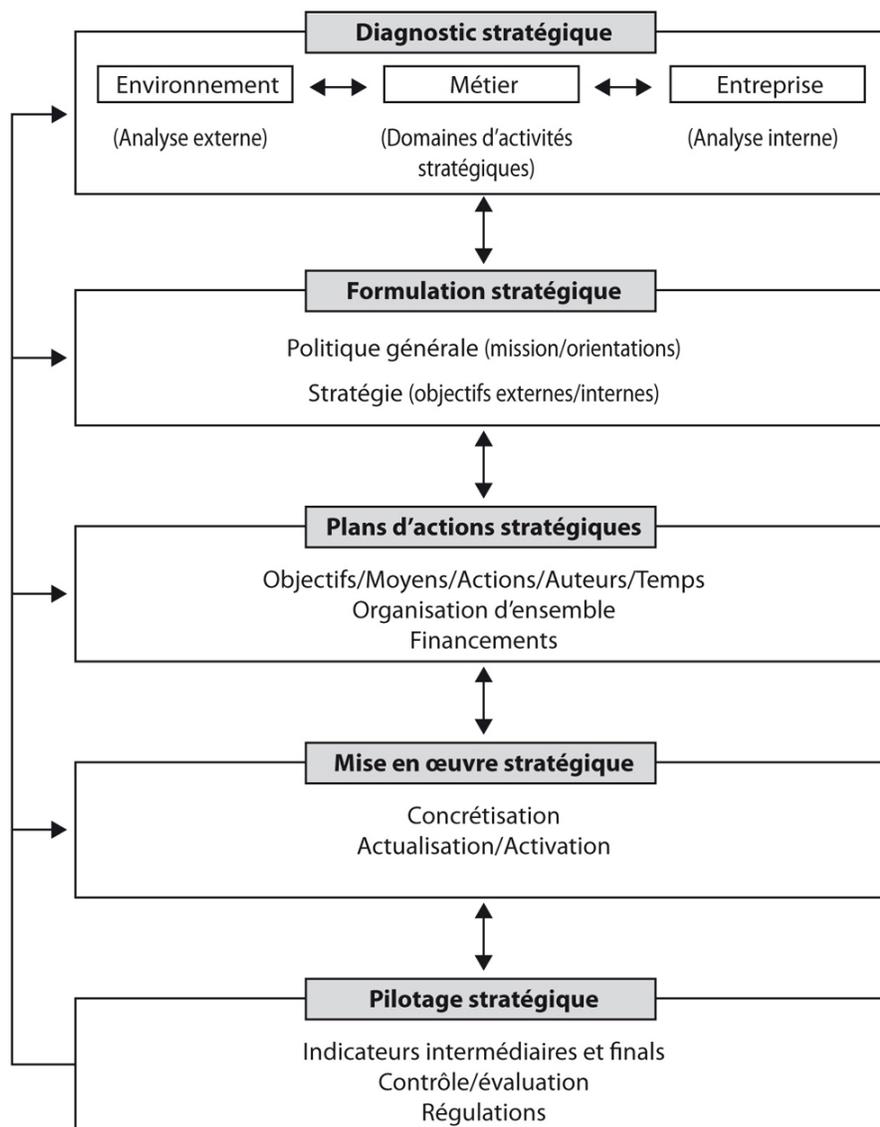
Rappelons ici que la démarche stratégique est supposée se poursuivre ensuite par la définition de plans d'actions (modalités, acteurs, moyens, indicateurs, etc.) pour guider la *mise en œuvre stratégique*, et donner une perspective aux tactiques conjoncturelles. Il s'agit ainsi de *piloter le changement*, dans ses phases de préparation, d'application et de contrôle.

La figure 6.1 ci-après présente les grandes lignes d'une démarche stratégique, reconstituée à partir de représentations fréquentes chez les praticiens et les théoriciens de la gestion.

Dans le milieu public comme ailleurs, on peut donc considérer que le cadre politique général intègre la mission et le projet global de

l'organisation, tandis que la stratégie et ses objectifs associés identifient des finalités plus précises en termes de contenu et d'échéance. Il paraît même indispensable de se référer régulièrement à la politique générale si l'on veut garder à l'esprit les véritables spécificités de l'organisation publique, qui se situent avant tout dans sa vocation.

Figure 6.1 – La démarche stratégique d'une organisation

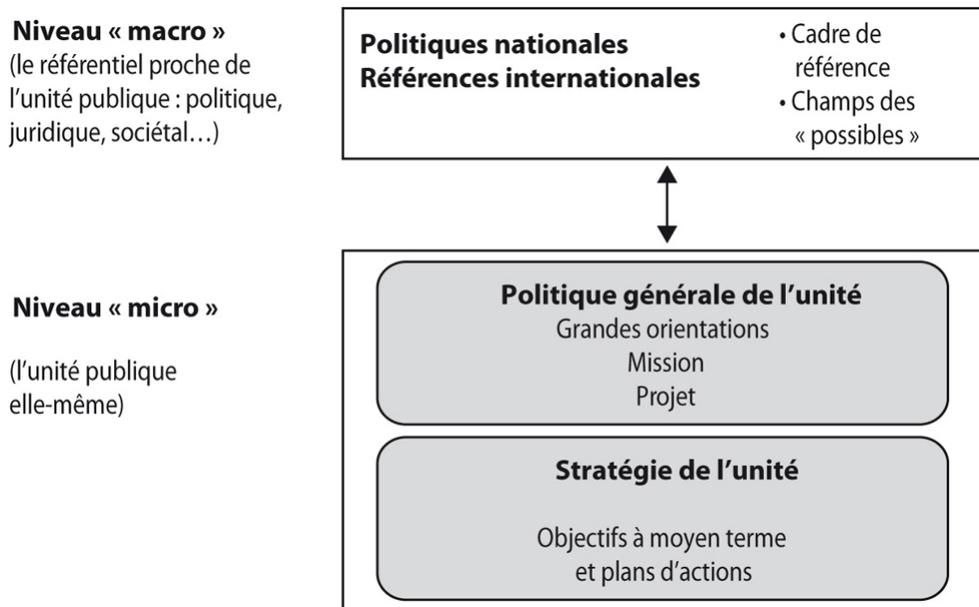


La figure 6.2 présente une formalisation de ces différents niveaux de raisonnement pour la stratégie des organisations publiques. Elle

distingue ainsi le niveau « macro » qui touche au référentiel global dans lequel s'insère l'unité publique, et le niveau « micro » qui concerne l'unité elle-même.

La prise de conscience de la distinction entre un niveau « macro » de politique publique et un niveau « micro » de stratégie et management de l'organisation publique est nécessaire mais non suffisante. Elle ne doit pas, en effet, conduire à séparer excessivement les deux niveaux, ni en théorie ni en pratique, car ceux-ci sont complémentaires et inextricablement liés. Admettre qu'une organisation publique puisse avoir des marges de manœuvre et un rôle à jouer tant au niveau « macro » (les politiques publiques nationales ou supranationales) qu'au niveau « micro » (la stratégie de l'unité) relève d'une approche non traditionnelle. Selon Lynn⁴, elle remonterait aux années 1920 aux États-Unis, et serait beaucoup plus récente et développée depuis les années 1980 en Europe.

Figure 6.2 – Politique et stratégie



Cette approche suppose notamment de considérer l'organisation comme une « unité active⁵ » et d'évacuer les schémas traditionnels qui associent souvent « service public » à « monopole immuable », ou qui considèrent les projections dans le futur comme de simples extrapolations du passé.

C'est dans cette optique plus dynamique que se sont efforcés de raisonner par exemple les responsables de la prospective chez EDF⁶, à La Poste ou à la SNCF⁷ depuis au moins un quart de siècle, face aux évolutions fondamentales de leurs entreprises et de leurs missions.

LA MISSION D'UNE UNITÉ PUBLIQUE

Les spécificités des missions de service public

Si la mission est « le but auquel on est destiné⁸ », on peut considérer que la mission d'une organisation publique est directement liée à la vocation d'intérêt général qui est la sienne. Selon Segrestin (2018)⁹, la mission d'une entreprise ou d'une organisation est « l'objectif d'ordre social, environnemental, scientifique ou culturel, qu'une entreprise s'assigne à elle-même ».

Or, c'est précisément au nom de ces missions fondamentales et des responsabilités que l'État doit assumer au regard des citoyens, que les différents gouvernements ont été amenés à proposer diverses réformes des systèmes publics au cours des années passées.

La circulaire Rocard de 1989 sur le Renouveau du Service Public, déjà présentée en première partie de cet ouvrage, a été en France une étape déterminante en ce sens. Partant du constat d'une performance insuffisante, perçue et déplorée à la fois par les citoyens et par les agents publics, elle incitait à développer de nouvelles dynamiques collectives d'essence stratégique dans les organisations publiques. L'encadré ci-après présente un extrait du préambule de cette circulaire.

FOCUS

Extrait du préambule de la circulaire Rocard de 1989

Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est le rôle fondamental, aux yeux de l'ensemble des Français, que doivent jouer l'État et les services publics. Ils doivent être capables d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général, et de promoteurs du progrès économique et social.

Or les conditions dans lesquelles ces missions sont aujourd'hui remplies ne sont pas pleinement satisfaisantes.

Elles ne le sont pas pour les agents de la fonction publique qui ont été trop souvent dans le passé négligés, voire oubliés ou injustement critiqués. Ils doivent être les acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre. Ils peuvent l'être ; ils le souhaitent. Ils ont de leur mission une idée assez haute pour espérer légitimement l'exécuter dans les meilleures conditions de travail et d'efficacité.

Ces conditions ne sont guère satisfaisantes non plus pour les citoyens ou les entreprises qui sont à la fois, selon les situations, administrés, usagers, clients, consommateurs ou contribuables, confrontés à un État trop concentré dans son fonctionnement, trop cloisonné dans ses structures, trop fragmenté dans ses actions, et qui n'a pas suffisamment pris en compte les effets de la décentralisation.

Source : Circulaire du Premier ministre (Michel Rocard) en date du 23 février 1989 relative au Renouveau du service public.

Il paraît donc logique que le premier registre de réflexion sur les missions d'une unité publique renvoie aux débats sur le rôle de l'État et sur la spécificité de l'action publique. On peut alors chercher à positionner l'organisation considérée sur le spectre des grandes responsabilités publiques¹⁰ : s'agit-il de *fonctions régaliennes* ou de souveraineté ? (la justice, la sécurité, la défense, la diplomatie, etc.) ? Concernent-elles *l'édiction des normes* ou le contrôle de leur application ? La mission publique de l'organisation est-elle de *préserver des droits fondamentaux* (touchant par exemple au logement, à l'éducation, au soin, etc.) ? Ou de défendre un intérêt

national stratégique (concernant l'indépendance énergétique, la liberté de choix en matière d'armements...) ? Ou enfin, est-elle de *compenser un marché défaillant* ? (comme dans le cas d'investissements très coûteux, ou de projets à rentabilité lointaine – comme Airbus ou le Grand Louvre, etc.). Autant de questions dont les réponses doivent permettre d'éclaircir la mission de service public de l'organisation considérée. Dans le même ordre d'idées, mais selon une déclinaison différente, la présentation des missions de *service public* est parfois faite autour de trois fonctions combinées : une fonction de service, une fonction de *redistribution*, et une fonction de *contrainte*, le tout pour le développement de la « cohésion sociale¹¹ ».

Sur ces bases, on le voit, de véritables spécificités publiques vont ressortir dans le *contenu* de ces missions ou vocations, même si le *processus* de formulation du cadre politique général, peut trouver de grandes similitudes avec celui d'autres types d'organisations. *A priori*, on peut donc estimer que la mission d'une organisation publique est plus spontanément formulable autour de ses finalités d'intérêt général. Celles-ci sont généralement non lucratives, mais certaines activités lucratives peuvent aussi servir à remplir la mission de service public, le fait que l'organisation publique dégage des profits et/ou développe aussi des activités marchandes, n'étant pas contradictoire en soi. Le plus souvent, on retrouvera trace de ces lignes directrices concernant la mission lorsque seront formulés des objectifs stratégiques.

La même logique pourra se retrouver dans certaines définitions du rôle d'entités associatives (ou de *not-for-profit* - ou *non-profit organizations*, pour utiliser une terminologie anglo-saxonne à connotation plus large) qui mettent en avant en particulier la réponse à des besoins collectifs ou à une demande sociale non satisfaite¹². Ainsi, quelle que soit la structure juridique de l'entité concernée, qu'elle relève du droit public ou du droit privé, sa référence au service public (et aux raisons qui légitiment cette référence dans le cas d'espèce étudié) va constituer généralement un noyau central de sa mission.

France Télévisions, devenue une « entreprise commune » après la fusion en 2010 d'une quarantaine de sociétés composant la

holding précédente, est par exemple une entreprise de droit privé, dont l'activité est la télévision publique et dont les missions sont « d'informer, éduquer, soutenir la création¹³ ». Plus spécifiquement, ses missions de service public sont définies par un « cahier des charges¹⁴ » promulgué par décret après avis du CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) qui est une autorité publique française de régulation de l'audiovisuel. Un contrat d'objectifs et de moyens régit les relations entre France Télévisions et son actionnaire l'État, en instaurant un lien entre les engagements du groupe en matière de contenus et le financement auquel l'État s'engage.

Enfin, il convient de souligner que, plus récemment, un cadre juridique a été mis en place pour les entreprises avec la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Cette loi, dite loi PACTE, marque un tournant en affichant l'ambition de « repenser la place des entreprises dans la société ». Elle s'appuie sur les conclusions d'un rapport de Jean-Dominique Sénard et Nicole Notat¹⁵.

Elle crée un label particulier de « société à mission » et apporte dans son article 169 deux modifications importantes du droit commun français des sociétés. D'une part, l'intégration à l'article 1833 du Code civil d'un second alinéa qui dispose qu'une société « est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité ». D'autre part, l'introduction de la faculté pour les sociétés d'insérer dans leurs statuts une « raison d'être¹⁶ ».

Il est encore trop tôt pour juger de l'impact global des dispositifs de la raison d'être et de la société à mission. Un rapport dressant un bilan deux ans après la loi PACTE met en évidence une « expansion rapide, mais un nombre somme tout modeste de sociétés concernées » et souligne qu'« il n'existe pas d'études établissant une corrélation entre la qualité de société à mission et les performances financières et extra-financières des sociétés concernées¹⁷ ».

Le statut de société à mission « semble intéresser surtout des entreprises de petite taille, voire des start-up, guidées par un management ou des actionnaires à caractère familial, principalement dans le domaine des services, partageant des convictions fortes sur

l'opportunité de la poursuite d'objectifs sociaux et environnementaux, et poursuivant des stratégies entrepreneuriales ou idéologiques¹⁸ ».

L'idée de « mission » et de « raison d'être » s'inscrit dans une logique non exclusivement actionnariale et dépasse donc le contexte du secteur public, dans le cadre d'une volonté affichée par les pouvoirs publics d'accompagner et de faire évoluer le monde des entreprises privées.

En filigrane, le rôle de l'État ou de la puissance publique semble devoir être toujours présent dans la mission d'un organisme public, sous deux facettes minimales : d'une part, à travers l'expression de ce qui justifie que l'activité soit publique ; d'autre part, dans les sources et modalités d'exercice de la tutelle publique. Sur ce dernier point, pour France Télévisions, c'est l'État qui fixe le cadre général (réglementaire et financier) dans lequel l'entreprise assure ces missions. Mais sa présence se traduit aussi par des représentations au sein des conseils d'administration, par des enquêtes et rapports de la Cour des comptes, par des questionnaires parlementaires, etc. Ces éléments sont déterminants de la spécificité de France Télévisions et des différentes chaînes que l'entreprise regroupe par rapport à une chaîne privée. Cette différenciation peut être jugée fondamentale et, partant, être mise en exergue dans l'expression de la mission même de l'entité.

Encore faut-il cependant que la ou les missions soient réellement explicitées.

La clarification des missions

Souvent basées sur un *a priori* d'évidence, les missions des organismes publics restent fréquemment implicites, ce qui peut être source de confusions, voire de péremptions.

En effet, même si les missions ont une vocation de long terme, elles sont susceptibles d'évolution ou d'ajustement. Si EDF (Électricité de France) a été animée dans les années 1950 et 1960 par le dessein d'équiper le pays dans le domaine de l'électricité (ce qui l'amenait à investir massivement), sa mission de service public

après les chocs pétroliers, a dû intégrer le souci majeur d'indépendance énergétique. Initialement Établissement public industriel et commercial, EDF est depuis 2004 une Société Anonyme détenue à plus de 80 % par l'État français. De nos jours, toujours intégrée dans une logique collective d'intérêt général, elle doit s'efforcer de réguler et d'optimiser les réseaux d'énergie dans une optique d'ouverture à la concurrence, comme l'ont exigé les décideurs européens¹⁹, à l'aide de ses filiales RTE et ERDF en charge respectivement du transport et de la distribution. En prise directe avec les politiques publiques du pays en matière d'énergie, cette société peut se trouver régulièrement au cœur de débats politiques. Ainsi, le fait que la production d'électricité du groupe soit caractérisée par la prépondérance de l'énergie nucléaire fait l'objet de débats, à la suite notamment de l'accident de Fukushima en mars 2011 et encore aujourd'hui. Même sur un fond de permanence, les missions des organismes publics sont donc amenées à évoluer en fonction du contexte. En outre, si elles doivent constituer un cadre de référence, encore faut-il que celui-ci soit formalisé et connu, sous peine de rester dépendant des représentations sous-jacentes des acteurs.

Si les missions d'une unité publique méritent souvent éclaircissement, c'est aussi parce qu'existe parfois « la confusion entre missions du service et missions des agents, ou entre ces missions et leurs modalités de mise en œuvre²⁰ ». La question du niveau d'acteurs concerné par l'éclaircissement des missions est ici en jeu. En toute logique, on doit considérer que la première détermination des missions est du ressort du politique, donc du niveau « macro » évoqué ci-avant, que celui-ci soit supranational, national ou territorial. Cependant, il semble pertinent que les unités décentralisées ou déconcentrées elles-mêmes, afin d'en préciser les contours et d'en étudier les déclinaisons à leurs niveaux, engagent une démarche de réflexion sur la clarification de leurs missions. Il s'agit là d'une riche occasion de débats sur leurs activités, voire de leur réelle appropriation par les acteurs du niveau « micro ».

Ce travail en amont sur l'explicitation des missions peut permettre également de faciliter des choix sur les positionnements internes et externes de l'unité, et éventuellement de « recadrer » les actions et

images d'une unité vis-à-vis de ces interlocuteurs. Il s'avère donc pertinent pour la définition ultérieure d'objectifs stratégiques.

Bien entendu, la réflexion sur les missions peut présenter certains écueils, tels que celui de vouloir trop souvent « refaire le monde » ou encore l'écueil déjà évoqué à propos du thème de la légitimité, qui consiste à s'enliser dans des méandres paralysants et préjudiciables à l'action. Mais si la dynamique enclenchée permet de surmonter ces obstacles, le référentiel ainsi créé peut être positif. En particulier la clarification des missions constitue une base précieuse pour l'éventuelle formulation du « projet » de l'unité, et pour sa mise en œuvre effective.

On peut également remarquer à ce stade qu'il n'existe pas souvent de débat organisé associant le public à la définition ou la redéfinition de ces missions. La démarche ne serait probablement pas simple, mais elle pourrait cependant s'avérer cohérente compte tenu de la vocation de service public à la base de ces organisations.

LE « PROJET » D'UNE ORGANISATION PUBLIQUE

Le « projet » est un concept très présent dans le secteur public. Mais d'où vient-il et quelles en sont ses caractéristiques ?

Essayons tout d'abord d'en retracer ses origines. Pour cela, un passage par le monde de l'entreprise est ici nécessaire.

LES ORIGINES DU PROJET D'ENTREPRISE

La notion de « projet », dans le langage courant, peut évoquer diverses dimensions, dont deux qui paraissent, au premier abord, quasiment contradictoires : d'une part celle d'un état meilleur que l'on pense atteindre dans le futur, et d'autre part celle d'un brouillon ou d'une ébauche encore imparfaite.

Dans l'un ou l'autre de ces sens, les projets font partie intégrante de la vie des entreprises depuis fort longtemps, bien que jusqu'au milieu des années 1980, le terme soit resté relativement banalisé. On concevait en effet des projets techniques, économiques ou commerciaux, on pratiquait la « gestion de projet » (c'est-à-dire la planification et la mise en œuvre d'investissements ou de changements industriels)²¹, on créait parfois des groupes de projets qui avaient une mission ponctuelle et localisée, etc.

Curieusement, les années 1980 ont conduit en France à une certaine « sacralisation » de la notion de projet pour les entreprises, en renvoyant à un *grand dessein fondamental et stratégique*²². Du coup, on n'évoquait plus seulement des projets sectoriels, mais un projet général et englobant²³.

Même si le phénomène de mode peut avoir joué, l'analyse du contexte et de l'environnement des entreprises de l'époque se révèle être un puissant facteur explicatif de ce développement du projet d'entreprise.

En effet, depuis la fin des années 1970, les entreprises occidentales sont entrées dans une nouvelle ère, passant comme on a pu le dire souvent depuis, de la période des fameuses « Trente Glorieuses²⁴ » à celle que d'autres ont appelé les « quinze moroses », lesquelles ont d'ailleurs bien perduré.

L'environnement est ainsi devenu à la fois plus turbulent et plus complexe, remettant en cause les modèles traditionnels de gestion, basés sur la linéarité, la technicité, la centralisation et la parcellisation des tâches et des responsabilités. Les mouvances ambiantes ont par ailleurs obscurci le champ d'horizon des entreprises et réduit considérablement la vraisemblance de toute prévision à moyen-long terme.

Dans ce flou générateur de désarroi, de nouveaux enjeux sont apparus : d'une part, celui du développement de la *flexibilité* de l'entreprise²⁵, pour lui permettre de faire face aux aléas et de s'adapter, et d'autre part celui de la construction de nouveaux *cadres de référence* pour le futur, plus qualitatifs et plus ouverts à de multiples scénarios que les plans traditionnels devenus trop figés et rigides²⁶.

C'est dans ce cadre que se développèrent les projets d'entreprise, constituant d'une certaine manière la compensation ou l'élément fédérateur qui pouvait permettre d'éviter les risques de dispersion et d'incohérence générale. Le projet représente ainsi l'ambition stratégique et culturelle de l'entreprise pour le futur, susceptible de servir de fil conducteur et de facteur de mobilisation pour l'ensemble des ressources internes. Il peut aussi être analysé comme un essai de réponse à un certain vide stratégique, voire à une crise du sens...

Progressivement, le projet d'entreprise est ainsi devenu une approche considérée comme moderne, symbolisant l'atteinte d'un stade suprême de perfectionnement dans le domaine du management pour les entreprises qui le pratiquaient.

Pourtant, sous un vocable unificateur, en réalité se sont cachées des disparités profondes, que l'on a également retrouvées dans le secteur public depuis les années 1990²⁷.

LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DU PROJET

Dès le milieu des années 1980, le projet d'entreprise n'est donc plus une simple expression réservée à certains initiés : il est devenu un concept assez courant, bien que typiquement français, et de ce fait souvent difficilement traduit²⁸.

Très vite, cependant, on a pu s'apercevoir que plusieurs types de conceptions allaient se distinguer, voire s'opposer. En effet, si la plupart des entreprises concernées se sont retrouvées pour voir dans le projet un remplacement nécessaire des traditionnels « plans stratégiques » dont les limites dans le contexte mouvant et turbulent des années 1980 étaient devenues flagrantes, tandis que les représentations sur ce que devait être ce nouveau projet ont été diverses. En particulier, deux grandes conceptions du projet se sont dégagées ; nous avons proposé de les qualifier de « projet- charte » et « projet-démarche » ; au-delà des outils, ce sont surtout les modèles sous-jacents qui s'opposent dans ces deux approches bien distinctes²⁹.

Le projet-charte

Issu de la prise de conscience grandissante à cette époque de l'importance des facteurs culturels dans la performance de l'entreprise³⁰, le projet-charte en est sans doute une déviation fâcheuse. En effet, le principe selon lequel les systèmes de valeurs internes pouvaient être de forts facteurs de cohérence et d'intégration pour renforcer l'identité ou la spécificité de l'entreprise, s'est fortement répandu au sein des organisations.

Au-delà de l'impact potentiellement positif de ce type d'approche, est également apparue alors une sorte de « gadgétisation » de la mise en forme culturelle, par l'écriture de chartes internes supposées retranscrire les valeurs fondamentales de l'entreprise, en lesquelles chacun de ses membres devait se retrouver.

Ainsi, une intéressante étude de l'époque montrait que les documents dits de « projet » se ressemblaient tous, avec des « formules ciselées, valeurs et principes martelés, qu'ils soient couchés sur papier glacé ou consignés sur quelque feuillet ronéotypé³¹ ».

Les problèmes posés par cette approche réductrice du projet, lorsqu'il est conçu comme une charte ou un affichage de valeurs, sont nombreux.

Citons-en quelques-uns :

- si la dimension culturelle est importante, elle ne saurait être suffisante pour tracer les voies de l'avenir d'une entreprise ;
- si la formalisation écrite d'un projet est sans doute utile, elle ne saurait en être la seule manifestation et surtout pas le « point final » ;
- les valeurs et les principes ainsi présentés dans ces chartes (du type : importance des ressources humaines, éthique, prise en compte du client, progrès, qualité, responsabilité, etc.), présentent le double inconvénient de rester au stade de généralités³² et d'avoir été exprimés exclusivement par les responsables de l'entreprise ; ils ne garantissent donc évidemment pas l'adhésion « spontanée » des différentes catégories de personnel.

C'est bien du problème de l'écart entre discours et pratique qu'il est question ici, d'autant que l'affichage de valeurs est particulièrement ambigu. Ainsi par exemple, « L'écoute des salariés, mise en avant par un dirigeant, n'aboutit pas nécessairement à une situation où chacun se sent écouté³³ ».

Le projet-charte repose donc sur une conception très instrumentaliste³⁴ de la gestion de l'organisation, malgré l'apparente et illusoire dimension culturelle.

Il y a à peine quelques décennies, nombreuses étaient les entreprises et les organisations qui avaient formalisé dans un document de communication interne et externe ce qu'elles appelaient leur « projet », énonçant notamment leurs engagements et leurs valeurs. On trouvait également sans problème sur le marché du conseil en management des offres de service dans ce domaine. Il est cependant difficile de savoir, au vu de ces seuls documents, s'il s'agissait d'une charte artificielle ou d'une véritable démarche.

À l'heure actuelle, la mode des « projets d'entreprise » s'est fortement atténuée. On peut cependant constater qu'une nouvelle tendance a quelque peu supplanté la vague des « projets-chartes ». Elle concerne les approches purement communicationnelles de la RSE (Responsabilité sociale des entreprises). Ce mouvement, qui s'est très fortement développé sur le plan international³⁵, avait été défini par la Commission européenne depuis son premier Livre Vert en 2001 comme « une intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes ». Elle s'inscrirait dans le prolongement de travaux plus anciens puisqu'on l'associe à ceux de Bowen³⁶ qui, dès 1953, mettait en lumière les responsabilités sociales des dirigeants d'entreprises. Pour les organisations publiques, le mouvement de la responsabilité sociale pourrait au premier abord être considéré comme tautologique, car le rôle de la puissance publique inclut en lui-même des obligations d'ordre sociétal. Cependant, si l'on s'intéresse à l'action publique responsable, « il ne s'agit alors plus de se limiter à considérer les organisations publiques comme des ensembles opaques servant une mission politique, mais il convient également d'aborder leurs actions – et les conséquences de celles-ci – comme le résultat de

modes de fonctionnement et de pilotage, de processus d'anticipation et de résolution de problèmes³⁷ ».

Tout comme l'approche du projet d'entreprise, la RSE peut faire l'objet tout autant de dynamiques effectives (comme le projet-démarche) que d'effets-vitrines (comme le projet-charte). C'est ainsi que l'on parle de « *greenwashing* » pour qualifier les politiques superficielles d'affichages de valeurs écologiques ou sociales sans contenu effectif.

Le projet-démarche

Cette seconde conception du projet d'entreprise correspond à une démarche stratégique. Elle peut aussi inclure l'existence d'une charte ou d'un affichage, mais celle-ci ne représente alors qu'une étape de formalisation au sein d'un processus de changement plus global. On peut là encore faire un parallèle avec certaines approches actuelles de RSE basées sur des dynamiques stratégiques et plans d'actions au sein des organisations.

Par rapport au projet-charte, le projet-démarche présente au moins trois grandes différences :

- il est conçu comme une démarche dynamique et non comme un document statique ;
- il repose sur une vision prospective et stratégique ;
- il s'appuie sur un processus d'implication des différentes catégories d'acteurs de l'entreprise.

Si l'on cherche à identifier les référentiels théoriques sous-jacents du projet tel que nous l'entendons ici, certains paradigmes du management stratégique³⁸ apparaissent, avec des principes tels que : l'articulation des dimensions externe et interne de l'entreprise/la prise en compte de la mise en œuvre des objectifs autant que de leurs modalités de formulation/la globalité de l'approche, intégrant des variables *hard* (technico-économiques) et des variables *soft* (socio-organisationnelles)³⁹, etc. Boltanski et Chiapello se sont ainsi livrés à une analyse de textes en

management pour montrer l'émergence, dans les années 1990, d'un nouveau système de valeurs qualifié de « cité par projet⁴⁰ ».

L'APPARITION PLUS PROGRESSIVE DU PROJET DANS LE SECTEUR PUBLIC

« Ce n'est pas par hasard qu'à la fin des années 1980 les administrations publiques redécouvrent l'intérêt des démarches de projet [...]. En cette période de changement profond de l'environnement, de doute et de malaise des personnels, de défis nouveaux pour l'État – qu'il s'agisse de la décentralisation et de la construction européenne –, les démarches de projet tombent particulièrement bien⁴¹ ».

Cette déclaration introductive d'un document de synthèse du ministère de la Fonction publique amène plusieurs remarques :

- elle situe bien à la fin des années 1980 l'introduction (ou la réapparition) des projets dans le secteur public, donc environ quatre à cinq années après la grande période d'engouement des entreprises et à l'époque de la circulaire sur le « renouveau » de la fonction publique ;
- elle utilise l'expression « démarche de projet », ce qui laisse à penser qu'elle se rapprocherait davantage de la deuxième conception présentée ci-dessus ;
- elle rappelle que les administrations publiques se trouvent, elles aussi, confrontées à un environnement en pleine turbulence.

Doit-on alors considérer que le projet, en tant que démarche stratégique, avait ensuite été transposé de l'entreprise à l'administration ? La réponse n'est pas si simple, et ce pour au moins trois raisons : premièrement, le projet trouvait certainement quelques racines assez anciennes dans le secteur public, sans doute antérieures à la vague du projet d'entreprise ; deuxièmement, les origines et les contenus des projets du secteur public, que l'on a vu également se développer fortement à la fin du xx^e siècle et au début du xix^e siècle, ne semblaient pas être exactement de même nature que ceux de l'entreprise ; troisièmement, s'il est certain que

des phénomènes de mimétisme et de transfert managériaux se sont opérés entre les secteurs publics et privés, c'est peut-être bien dans les deux sens qu'ils ont parfois eu lieu.

Rappelons en effet que certaines méthodes traditionnelles de gestion, directement conçues par et pour le secteur public en France, datent de plusieurs décennies⁴². Pendant longtemps, elles ont surtout reposé sur des approches centralisatrices de définition d'objectifs et de programmation quantitative de moyens mais elles contenaient bien, au moins implicitement, une certaine logique de projet d'action pour le futur.

Dans le milieu hospitalier public, des plans, programmes et schémas directeurs existaient déjà depuis de nombreuses années, avant que ne se développent dans les années 1990 des « projets de service », « projets médicaux » ou « projets d'établissement⁴³ ».

On peut cependant constater, dans les trois fonctions publiques françaises (à savoir la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale⁴⁴), que la pratique de mise en place de démarches de projets s'est énormément développée (peut-être encore davantage, proportionnellement, que dans les entreprises) au cours des années 1990.

LE FOISONNEMENT DES PROJETS PUBLICS À LA FIN DU XX^e SIÈCLE

La circulaire Rocard sur le Renouveau du Service Public en 1989 a constitué un point d'officialisation majeur des mouvements de « projet de service » dans le secteur public en France. En effet, comme le montre l'extrait présenté dans l'encadré ci-après, le Premier ministre de l'époque explicitait directement le besoin et l'enjeu de ce type de démarche collective et stratégique de projet, impliquant les agents publics et les usagers, au sein des organisations publiques.

FOCUS

Circulaire Rocard de 1989 - Extrait sur les Projets de Service

La mise en œuvre de cette politique passe par une démarche collective, celle du projet de service, que les administrations, et notamment les services extérieurs, doivent mettre en œuvre progressivement.

Mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions, telles sont les raisons d'être des projets de service.

Ils doivent résulter d'une démarche collective animée par les responsables du service et ouverte sur son environnement, ses partenaires et ses usagers.

Cette démarche, digne qu'on lui consacre et du temps et du soin, doit déboucher non seulement sur la définition d'objectifs et d'une stratégie stable, mais encore sur le lancement d'actions-clés susceptibles d'améliorer de façon significative le fonctionnement du service.

Parce que je connais le goût et l'aptitude des agents à réfléchir et à s'organiser à partir de leur expérience de terrain, parce que je connais leur sens du service public, j'ai toutes les raisons de penser que la formule est adaptée aux services publics.

Rappelons également que, dans la sphère publique, un préalable important concerne le « projet politique » de l'organisation concernée. C'est ce que souligne Joseph Carles⁴⁵ qui distingue la nécessaire formulation du projet politique des élus avant la construction des « projets de service », tels que par exemple les « projets de ville » pour les communes.

Un sentiment de « foisonnement » des projets dans les établissements publics a ainsi pu frapper l'observateur à la fin du xx^e siècle, qu'il soit interne ou externe au milieu. Or, qui dit foisonnement évoque aussi le caractère hétéroclite et souvent mal maîtrisé de la situation. Sans doute était-ce en effet le cas. Mais qu'en est-il de façon plus précise ?

Comme le révélait notre enquête de 1993⁴⁶, 67 % des responsables publics de l'époque avaient engagé une démarche de

projet. Parmi les organisations les plus directement concernées, on trouvait le ministère de l'Intérieur, les hôpitaux, France Télécom, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Équipement... Cependant, lorsque l'on s'intéressait au contenu de ces projets, on constatait que moins d'un quart d'entre eux reposait sur une réflexion *globale* concernant l'avenir de l'unité, tandis que la grande majorité restait spécifiquement centrée sur un thème prioritaire (projet qualité, projet social, projet de communication, projet médical, projet pédagogique, etc.). En outre, à peine 12 % des projets affichaient clairement des objectifs orientés vers l'environnement (tels que par exemple : amélioration des relations avec les « clients » ou les usagers, communication externe, ouverture internationale, etc.) tandis que les autres reposaient essentiellement sur des objectifs touchant aux fonctionnements internes. Les travaux menés depuis lors, notamment dans le secteur des collectivités territoriales, ont montré l'existence fréquente d'un centrage sur quelques axes précis des projets de service, ainsi qu'un lien avec le contexte et la période⁴⁷.

Le caractère de « globalité » et la dimension stratégique théoriquement présentés comme les principes de base des démarches de projet d'entreprise ne se retrouvaient donc peut-être pas si souvent dans les projets publics.

De plus, contrairement à ce qui a été parfois recommandé sur ce thème⁴⁸, le projet dans le secteur public n'affiche pas toujours une projection à moyen-long terme : l'enquête de 1993 révélait que 70 % des répondants définissaient leurs orientations sur un horizon allant de un à trois ans ; depuis lors, les incertitudes et turbulences des contextes n'ont fait que renforcer la tendance à une projection rapprochée, n'allant guère au-delà des trois années.

Quoi qu'il en soit, même si les références initiales de la conception des projets ont évolué, un certain esprit « managérial » s'est vraiment mis à souffler sur le secteur public avec le développement de projets stratégiques depuis la fin des années 1980. Le projet de service est d'ailleurs défini dans les textes gouvernementaux de l'époque, comme une démarche collective intéressante⁴⁹. Le premier bilan réalisé par le gouvernement au milieu des années 1990 faisait ainsi état de plusieurs centaines de projets⁵⁰. Rappelons cependant

que certaines organisations avaient déjà engagé des concrétisations antérieures à cette période⁵¹, ce qui permet d'avoir sur ce sujet un recul de plusieurs décennies.

UNE BAISSÉ RELATIVE DE LA VAGUE DES PROJETS COLLECTIFS

Il est également intéressant de constater que la vague des projets, tant pour les entreprises que pour les organisations publiques, est quelque peu retombée.

Un numéro spécial de la revue *Humanisme et Entreprise* faisait d'ailleurs ce constat en 2011 : le projet, en tant que grande dynamique collective susceptible d'engager simultanément des dimensions éthiques, politiques, et socio-économiques, ne mobilise plus autant qu'avant. L'explication de cette retombée de la vague des projets collectifs pourrait reposer sur une perte de foi, voire de sens, comme l'évoque Brasseur (2011) : « Comment avoir foi aujourd'hui en un projet qui doit rester impossible à achever pour que le collectif constitué pour le mener à bien, puisse assurer sa pérennité ? C'est le refus de la foi en des utopies qui caractérisait notre époque ?⁵² »

Pour autant, si elle semble avoir quitté la sphère de l'entreprise, la notion de « projet de service » reste présente dans le secteur public. Ainsi, dans certaines collectivités, on retrouve ce type de dynamique collective, conçue de la façon suivante : « Le projet de service [...] a pour but de recentrer l'action sur la valeur ajoutée (le sens) et de mettre en lien les missions avec l'environnement et les orientations nationales (la cohérence)⁵³ ».

À titre d'exemple, l'association Intercommunalités de France AdCF⁵⁴ présente dans un document de septembre 2021 six exemples de projets d'administration portés par des établissements intercommunaux, qui « ont pour points communs de commencer par situer le contexte et les objectifs des démarches, puis de détailler une liste d'actions ayant vocation à être mises en place⁵⁵ ».

De même, en milieu hospitalier, les projets d'établissement restent des démarches largement pratiquées et nécessaires, notamment

dans le cadre des contrats objectifs-moyens avec les organismes de tutelle.



EN PRATIQUE

Un exemple : le Projet d'Établissement 2020-2024 du Centre Hospitalier d'Allauch¹ (extrait)

Le projet d'établissement de l'hôpital public général situé sur la commune d'Allauch dans les Bouches du Rhône illustre la notion de projet de service en santé.

Il est défini de la façon suivante : « Expression collective de l'ensemble des acteurs hospitaliers quant aux objectifs et enjeux à venir, véritable boussole de gestion pour les décideurs, le projet d'établissement est un document complet abordant tous les aspects de la politique de notre établissement : projet médical, soignant, social, architectural, technique, informatique, qualité et communication sont ainsi déclinés tour à tour dans ce document. »

Autour d'une grande mission résumée par l'expression « L'hôpital hospitalier », ce projet d'établissement se décline en huit volets :

- Un projet médical
- Un projet de soins
- Un projet architectural
- Un projet social
- Un projet qualité – gestion des risques
- Un projet communication
- Un projet technique et logistique
- Un projet système d'information

Avec ou sans la terminologie de « projet », c'est bien de logique stratégique qu'il est donc généralement question.

LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES

LA LOGIQUE STRATÉGIQUE

Nous avons distingué dans ce chapitre les deux dimensions majeures de l'approche stratégique : d'une part la politique (déclinée en missions et projets), d'autre part la stratégie (déclinée en objectifs et résultats attendus). Ce paragraphe aborde ainsi plus particulièrement la seconde dimension.

Les concepts

À travers la logique stratégique, trois dimensions fondamentales sont révélées : le choix, l'impact déterminant, et la prospective, ou projection dans le futur.

Le choix

Cette notion signifie que, même dans un contexte contraignant, les marges de manœuvre sont suffisantes pour laisser une place à différentes options possibles ; en outre, au sein d'un environnement turbulent, et pour ne pas subir les mouvances, l'organisation devra piloter et définir ses axes directeurs dans un « champ des possibles » ; enfin, dans un cadre de ressources limitées, il convient d'affecter ces dernières selon des objectifs et des priorités, pour ne pas tomber dans le piège du saupoudrage.

L'impact déterminant

Un choix stratégique se distingue d'une action courante par le caractère déterminant de son impact ; en effet, même si le retour en arrière est parfois possible, il n'en est pas moins difficile et coûteux (en données financières, en détérioration d'image, en démotivation, etc.) : le degré de réversibilité est donc faible tant l'impact sur l'ensemble de l'activité est déterminant.

On peut rappeler ici que, dans la sphère publique, l'analyse des impacts se fait à deux niveaux : l'impact direct de l'action publique (de type « *output* ») et l'impact plus large sur la société (de type « *outcome*⁵⁶ »). Cette analyse de l'impact en termes d'« *outcomes* » est en effet essentielle, surtout à l'heure où les enjeux globaux à l'échelle planétaire (tels que ceux liés à la transition écologique) sont majeurs⁵⁷.

La prospective

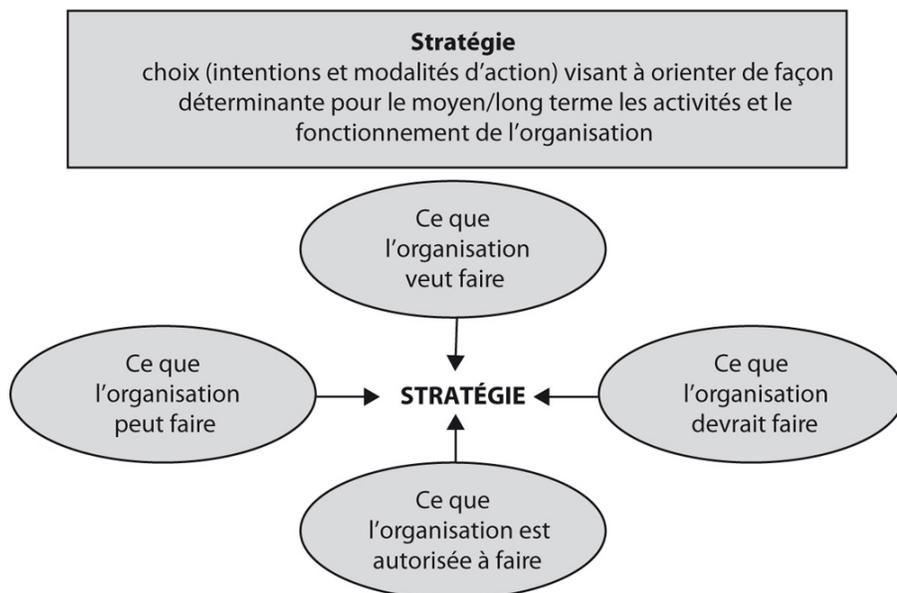
La logique stratégique suppose une projection dans le futur. Cette projection à échéance pluriannuelle (on admet généralement qu'un horizon stratégique se situe à au moins trois ans) ne saurait se limiter à de la « simple » prévision, laquelle présenterait un double inconvénient : celui de reposer sur une approche d'extrapolation au regard de tendances du passé ; et celui de renvoyer à une approche passive à l'égard d'un futur à découvrir et non pas à créer.

En matière de management stratégique, en particulier, le prévisionnel laisse place à la prospective, pour ses dimensions plus dynamiques, plus ouvertes, et plus constructives. La projection dans le futur *via* une approche prospective laisse aussi sa place à la création de nouveaux scénarios, et donc à l'imagination, laquelle n'est pas contraire à la réflexion scientifique mais peut l'enrichir. En effet, l'imagination ne repose pas sur des procédures mais sur les capacités d'initiative et de créativité des acteurs. Cela conduit à dépasser et à compléter la prévision. Comme le rappelle le philosophe Jean-Philippe Pierron : « La prévision se caractérise par une approche sectorisée, quantifiable et repose sur une solution de continuité dans le temps [...]. La prospective est, quant à elle, marquée par une approche globale, une alliance du quantitatif et du

qualitatif. Elle porte son attention aux discontinuités ou aux ruptures⁵⁸ ».

Ainsi, en se basant sur les trois éléments clés du choix, de l'impact et de la prospective tels qu'ils viennent d'être définis, on peut représenter la stratégie à travers la définition et les contours proposés dans la figure 6.3.

Figure 6.3 – La stratégie d'une organisation



Au-delà de ce qu'est la stratégie, se pose la question de savoir comment elle est définie et conduite : la démarche stratégique (incluant la phase de mise en œuvre) s'avère ainsi essentielle.

La démarche

Quel que soit le champ d'application, la stratégie ne saurait se limiter à des choix et à des desseins purement intentionnels. En effet, c'est avant tout le processus stratégique qui peut, par la concrétisation des choix, mettre en évidence la pertinence du contenu.

Si cette approche de la stratégie peut paraître aujourd'hui plus évidente, elle ne l'a pour autant pas toujours été. Ainsi, dans les périodes de relative stabilité des environnements (notamment pendant les « Trente Glorieuses » de l'après Seconde Guerre

mondiale), les courants dits de « planification stratégique⁵⁹ » l'emportaient : ils se caractérisaient par une qualité de la conception et de la formulation de la stratégie, ainsi que par une projection à long terme mais n'intégraient pas la réflexion sur la mise en œuvre, celle-ci étant considérée comme une évidence de seconde importance.

Aujourd'hui, pour une organisation donnée, les turbulences de ses environnements externe et interne et les incertitudes de son avenir lui interdisent d'avoir un raisonnement aussi figé, lequel ne pourrait d'ailleurs que conduire *a posteriori* au constat de larges écarts entre intentions et réalisations. Du coup, la logique « amont » (conception – formulation) n'est plus suffisante à elle seule et nécessite une combinaison avec l'« aval » de la démarche stratégique (mise en œuvre – pilotage).

On peut même, dans certains cas, considérer que la stratégie est « émergente », au sens de Mintzberg⁶⁰, c'est-à-dire qu'elle a été élaborée au fur et à mesure de l'avancement de la démarche, dans un sens construit progressivement et amendé par les événements non prévus survenus en cours de route. L'idée de « mise en œuvre stratégique » rejoint aussi ce que certains qualifient d'« effectuation », au sens donné par Saras Sarasvathy⁶¹, spécialiste d'entrepreneuriat et de science cognitive. Selon elle, la transformation concrète des intentions en actions ne s'appuie pas, ou pas seulement, sur des plans prédictifs mais bien davantage sur des processus pragmatiques de relations entre les fins et les moyens.

Plus généralement, la dimension traditionnellement élitiste de la stratégie, c'est-à-dire réservée aux dirigeants, n'est plus de mise dans un contexte où les capacités de mobilisation et d'adaptation de tous les acteurs deviennent déterminantes.

C'est pour cet ensemble de raisons que les courants stratégiques d'entreprise sont progressivement passés « de la planification stratégique au management stratégique »⁶². Il s'agit en effet d'intégrer, au sein d'un cadre d'orientation cohérent à moyen-long terme, une flexibilité interne s'appuyant sur deux principes :

- des dynamiques d'évolution ;
- des processus d'implication des acteurs.

Une telle évolution dans la logique stratégique est-elle susceptible de concerner autant l'organisation publique que l'entreprise ? Les différentes situations actuelles au sein du secteur public empêchent d'avoir une réponse unique à cette question.

L'exemple nord-américain

Aux États-Unis, les débats sur ce sujet mettent surtout l'accent sur l'éventuelle adoption du management stratégique (voire d'abord de la traditionnelle planification stratégique, peut-être plus conforme aux habitudes bureaucratiques) par le secteur public⁶³. Compte tenu de l'évolution évoquée ci-avant, de tels questionnements peuvent correspondre à la question de la légitimité pour une sphère publique qui cherche à se moderniser.

Ainsi, depuis les années 1990, de nombreuses communications et publications américaines se sont interrogées sur la pertinence et les conditions de l'application de la stratégie dans les organismes gouvernementaux⁶⁴. Diverses sociétés de conseil en management américaines ont d'ailleurs développé des départements spécialisés dans l'assistance aux administrations et collectivités pour élaborer leur plan stratégique⁶⁵.

Dans la mesure où, dans ce pays, les structures étatiques sont proportionnellement beaucoup moins développées qu'en France, le raisonnement s'applique alors aussi au secteur associatif (« not-for-profit »), largement représenté pour ce qui est de la prise en charge de l'intérêt général. Certains parlent ainsi de « stratégies concurrentielles » au sein du milieu associatif⁶⁶, pour mettre en exergue la nécessité de clarifier les positionnements respectifs et de bâtir des plans d'action cohérents autour des missions et des objectifs. Le secteur de la santé aux États-Unis (qui est fait de divers types d'organismes, souvent privés ou associatifs) est particulièrement concerné par ce type d'approche stratégique⁶⁷.

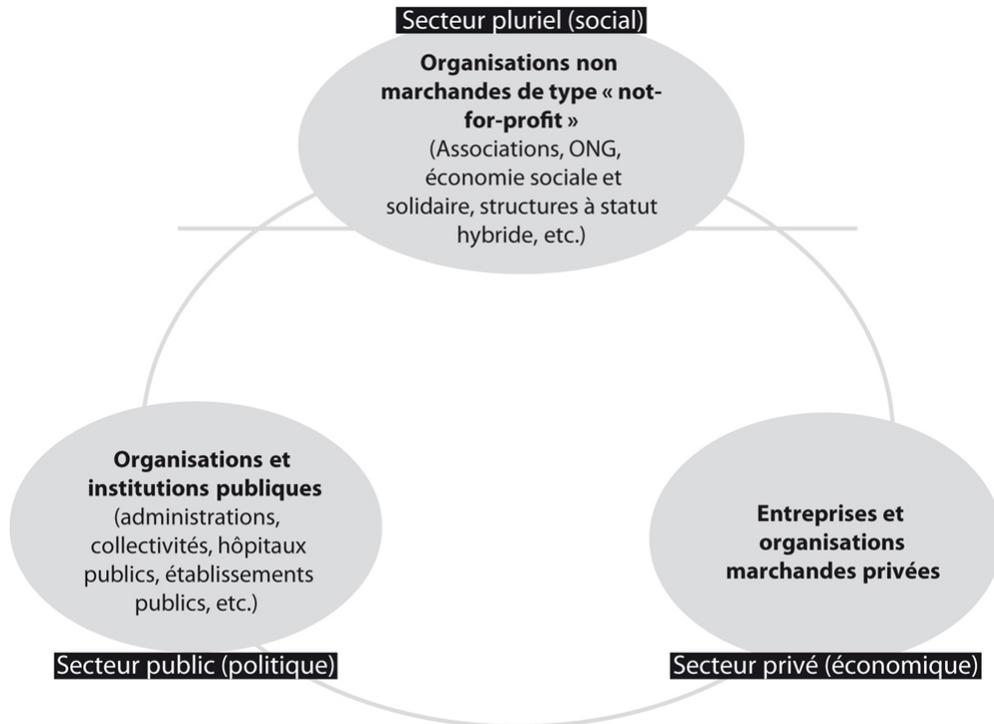
En outre, dans de nombreux États américains, on trouve des entreprises privées dont la mission est d'intérêt général. On les appelle des « B-Corps » ou « Benefit Corporations », « Social Purpose Corporations » ou « Social Enterprises⁶⁸ ». Elles mettent en

avant un « *purpose* » (mission) d'ordre social ou environnemental, pour promouvoir une activité favorable au bien public. Dans ces entreprises qui relèvent dans certains États d'un statut juridique spécifique, il ne s'agit pas en premier lieu de servir l'intérêt des actionnaires mais un intérêt collectif.

Plus généralement, la formulation stratégique des entreprises nord-américaines inclut de plus en plus de grandes valeurs sociétales, au sein de leur politique de CSR (*Corporate Social Responsibility*), donc de Responsabilité sociale des entreprises. Le secteur public américain n'est pas en reste, comme le rappelle l'ASPA (*American Society for Public Administration*⁶⁹), la principale association professionnelle pour les administrations publiques aux États-Unis.

Le chercheur canadien Henry Mintzberg prône, pour sa part, la recherche d'un fonctionnement de la société rééquilibré sur ses trois piliers que sont : le secteur, public, le secteur privé, et ce qu'il appelle le « secteur pluriel⁷⁰ », composé d'une multitude d'organismes aux statuts et aux vocations divers, touchant aux champs caritatifs, non-gouvernementaux, associatifs, humanitaires, ou à posture hybride entre le public et le privé. La figure 6.4 illustre cette approche en trois piliers.

Figure 6.4 – Les trois piliers de la société



(inspiré de Mintzberg, 2015)

Dans tous les cas, dans le contexte nord-américain ou ailleurs, qu'il s'agisse d'entreprises, d'organismes non-marchands, ou d'organisations publiques, même si la formulation stratégique inclut des valeurs sociétales, la question de la mise en œuvre effective et des risques d'écarts entre intentions et pratiques reste entière. Cela renforce d'autant plus le besoin d'une véritable démarche stratégique.

Retour en France

Le statut d'entreprise à mission que nous avons évoqué précédemment⁷¹ n'est pas sans rappeler les B-corps américaines. Le mouvement des B-corps s'est diffusé y compris en France où on compterait 120 entreprises certifiées B-corps en 2021⁷². Les entreprises à mission seraient quant à elles au nombre de 500 environ en 2022⁷³. Les deux démarches (l'une relevant davantage de la certification, l'autre d'un engagement volontaire encadré par un statut) sont souvent présentées comme complémentaires.

Qu'en est-il de la sphère publique française ? La logique stratégique est aujourd'hui bien présente dans le secteur public. Elle l'était déjà indirectement dans la circulaire du Renouveau du service public de 1989, dans laquelle Michel Rocard demandait aux administrations et collectivités d'élaborer « des projets de service fédérant autour d'objectifs mobilisateurs, rendus explicites à l'issue d'une réflexion collective, les imaginations et les énergies ». Le même texte complétait : « Chaque administration élaborera un plan de modernisation regroupant de façon cohérente et avec un échéancier de réalisation, les actions envisagées ». Ainsi, sans utiliser explicitement l'expression « démarche stratégique », le propos s'intégrait de fait dans une logique reposant sur un diagnostic collectif, la formulation d'un programme avec des objectifs, et des plans d'action mobilisateurs.

Une vingtaine d'années plus tard, entre 2007 et 2012, le gouvernement français mettait en place la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP), démarche d'analyse des missions et actions de l'État, des collectivités et des opérateurs publics. Puis, le programme dit de Modernisation de l'action publique (MAP), engagé à sa suite, visait quant à lui « une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique⁷⁴ », ce qui traduisait également un vocabulaire et une approche d'essence stratégique. Le programme « Action publique 2022 » lancé par le Premier ministre français en 2017, semblait vouloir aller dans ce même sens de transformation impliquant les agents et les usagers.

Les conséquences stratégiques de ces démarches de révision ou de modernisation n'ont cependant pas toujours été claires ou évaluées, et ont pu susciter bien des hésitations ou interrogations, voire des réticences, chez bon nombre de managers publics. Comment fallait-il par exemple concrétiser le constat de l'obsolescence de certaines missions traditionnelles ? Les constats inverses étaient sans doute plus faciles à gérer : ainsi, les cas de développement ou de diversification d'activités pouvaient s'avérer favorables au gestionnaire public car ils étaient susceptibles de correspondre à un élargissement de ses compétences et de ses champs d'action, et d'engendrer l'accroissement de ses moyens et

responsabilités. En revanche, les options stratégiques de « redéploiement » voire de « retrait », se révélaient extrêmement difficiles à mettre en œuvre, surtout dans les organisations publiques qui reposent traditionnellement sur des valeurs de pérennité et de continuité.

Les changements d'essence stratégique s'avèrent donc souvent plus modérés dans le contexte public que dans les entreprises privées. Pour autant, la nécessité de cohérence, et les besoins d'intégration et de pilotage des évolutions, ainsi que les restrictions de moyens, imposent une réflexion sur les choix et les priorités d'action, donc un minimum d'approche stratégique dans le milieu public.

Qualité et stratégie : une articulation essentielle

S'il est un axe porteur en matière de stratégie dans le secteur public, c'est bien celui de la qualité. Il présente en effet le premier avantage d'être fédérateur, et de pouvoir intégrer des logiques différentes : celle de l'utilisateur en attente de satisfaction, celle de l'agent, souvent fier de son métier et soucieux de bien le mettre en œuvre, celle des pouvoirs publics, garants du respect des missions⁷⁵. En outre, la logique de qualité permet d'aborder la question de la performance de l'organisme public sans tomber automatiquement dans les assimilations malvenues avec la « productivité » ou, pire, le « rendement ».

D'ailleurs, le levier stratégique de la qualité peut conduire à intégrer la dimension économique dans le raisonnement, sans pour autant heurter les plus fervents adeptes d'un service public « noble » et loin des préoccupations de rentabilité.

Or, l'articulation entre stratégie et qualité se révèle pouvoir être d'autant plus pertinente que les deux approches sont par essence convergentes, notamment parce qu'elles reposent toutes deux sur des principes de choix, de clarté du positionnement, et de rigueur.

En premier lieu, en effet, la stratégie suppose le *choix d'un positionnement*, lequel correspond déjà implicitement au choix d'un niveau de prestation et d'un type de qualité. Ni la qualité ni la

stratégie ne se définissent *a priori* et dans l'absolu ; il s'agit au contraire, selon le positionnement adopté, de savoir quels sont les *critères* et les *caractéristiques* de la qualité requise du produit ou, en d'autres termes, de préciser à *quelles attentes ou à quels besoins il s'agit de répondre*, et pour quels bénéficiaires (ou « clients »).

Ainsi, de même que la stratégie consiste à délimiter ce que l'on veut (bien) faire, la qualité est par essence relative, car liée aux besoins et aux perceptions du client.

Par ailleurs, dans les analyses récentes sur les sources stratégiques d'avantage compétitif pour les organisations⁷⁶, apparaît généralement l'idée selon laquelle la qualité constitue un moyen essentiel d'y contribuer.

En particulier, dans le secteur public, qu'il s'agisse d'une stratégie de différenciation par rapport à la concurrence (cas des activités éducatives ou sanitaires par exemple) ou d'une stratégie de domination du « marché » (cas des monopoles ou des services publics « obligés »), la variable qualité peut jouer un rôle essentiel : dans le premier cas pour marquer la différence sur certains points (technologies avancées, indépendance, niveau de qualification des acteurs clés, etc.) ; dans le second cas, pour légitimer la puissance publique et éviter les risques de contestation par l'opinion publique.

Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, de trouver de plus en plus souvent l'axe « qualité » dans les démarches stratégiques engagées par les organisations publiques.

QUELQUES CAS DE DÉMARCHES STRATÉGIQUES

Les stratégies dans le champ de la santé

S'il est un milieu, parmi les entités publiques françaises, au sein duquel la dimension stratégique est largement développée, c'est bien celui du champ de la santé et plus spécifiquement du secteur hospitalier⁷⁷, comme on l'a d'ailleurs vu ci-avant avec le thème du « projet d'établissement ».

Ainsi, le 15 septembre 2010, le Conseil de surveillance de l'Assistance publique – hôpitaux de Paris avait approuvé son plan stratégique 2010-2014 fixant les grandes orientations de l'institution pour les cinq années suivantes. Depuis lors, les Agences Régionales de Santé (ARS), créées en 2010, ont affirmé leur rôle dans l'élaboration des plans stratégiques des établissements de santé, en particulier à travers les CPOM (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens). Ainsi, l'ARS définit les enjeux des CPOM avec les établissements médicaux ou médico-sociaux de la façon suivante selon les termes présentés dans l'encadré ci-après. On y voit apparaître un langage explicitement stratégique, et l'attente de démarches basées sur des orientations spécifiques en termes régionaux ou territoriaux dans le cadre de missions de service public, ainsi que leur mise en œuvre opérationnelle attentive aux enjeux de performance et d'efficience.



EN PRATIQUE

Les CPOM selon le Ministère des Solidarités et de la Santé⁷⁸

Les enjeux des CPOM sont :

- la mise en œuvre opérationnelle, à l'échelle des établissements, des orientations stratégiques régionales (dont celles du projet régional de santé),
- la validation des orientations et des projets stratégiques des établissements,
- l'amélioration de la performance et de la gestion interne des établissements (dans un souci d'amélioration continue du service rendu aux usagers, de la performance et de l'efficience de la dépense publique),
- la reconnaissance des missions de service public et activités spécifiques hors autorisations,

- le support des financements octroyés,
- un dialogue de gestion efficace entre les agences régionales et les établissements de santé.

Par ailleurs, depuis plusieurs décennies, divers axes de travail ont été concrètement engagés en faveur de logiques stratégiques dans le champ de la santé :

- En termes *d'acquisition de compétences*, de nombreuses formations au management et à la stratégie ont été instaurées, en particulier dans les programmes de l'École des Hautes Études en Santé Publique, notamment pour les directeurs d'hôpitaux, en formation initiale et en formation continue ;
- En termes *d'incitation réglementaire*, la loi de réforme hospitalière du 31 juillet 1991 poussait déjà à la mise en place de et à la logique stratégique. Tous les textes réglementaires et législatifs nationaux mis en place depuis lors ont incité également à développer la qualité et la coordination des activités dans le champ de la santé ; ce fut le cas notamment de la loi «hôpital, patients, santé et territoires» (HPST) de 2009, de la « loi de modernisation de notre système de santé » de 2016, de la stratégie « Ma Santé 2022 » explicitée par le gouvernement dès 2018 et formalisée dans la loi du 24 juillet 2019, ainsi que du Ségur de la Santé en 2020.
- En termes *d'accompagnement opérationnel des démarches engagées*, certains experts et consultants spécialisés dans le secteur hospitalier ont formalisé leurs méthodes et principes⁷⁹. Dans la même veine, des systèmes d'appui et de soutien ont été mis en place par les autorités de tutelle, tels que les « DAC » (Dispositifs d'appui à la coordination), déployés depuis 2019 afin de favoriser le développement d'une organisation de santé décloisonnée, de renforcer la coopération entre les professionnels de santé, et d'asseoir une approche territorialisée de la santé, au plus près des spécificités locales.
- En termes de *concrétisation* enfin, de nouveaux dispositifs et outils de gestion hospitalière ou d'établissements médicaux et

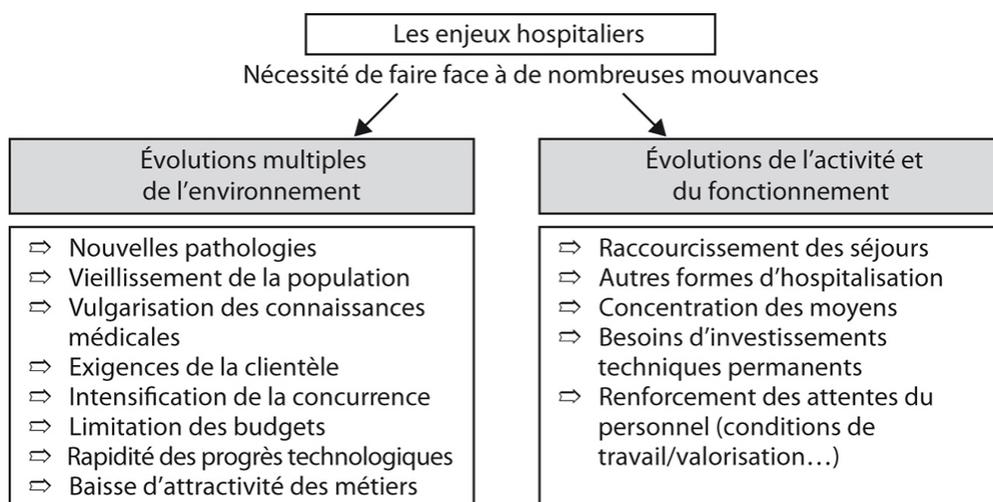
médico-sociaux intègrent l'approche stratégique ; citons-en quelques exemples : étude de l'environnement, veille stratégique, systèmes d'information interne et externe, segmentation des activités, recherche d'avantages concurrentiels, logiques de partenariat, redéfinition des missions, pilotage stratégique du changement, innovations organisationnelles et numériques, etc.

En réalité, cette orientation vers la stratégie dans les établissements de santé publics n'est évidemment pas un hasard, et correspond clairement à une prise en compte des enjeux actuels du milieu.

La figure 6.5 résume quelques-uns de ces enjeux, en mettant en exergue la nécessité d'intégrer en même temps de multiples évolutions, tant internes qu'externes.

Dans ce contexte, les établissements hospitaliers, et plus largement tous les acteurs du système de santé, sont conduits à évoluer vers un mode de gestion à la fois plus rigoureux, plus participatif, et moins dispersé. L'objectif est qu'ils soient pilotés à partir de choix explicites et cohérents, connus de tous les acteurs concernés et partagés par la majorité d'entre eux⁸⁰.

Figure 6.5 – Quelques enjeux majeurs pour les établissements de santé



C'est ainsi que les hôpitaux publics ont été incités, notamment à travers la logique de projet d'établissement dès la fin du XX^e siècle et à travers les divers processus enclenchés depuis lors, à développer

ou à poursuivre leurs démarches stratégiques, étant entendu que celles-ci sont supposées devoir s'intégrer dans les cadrages nationaux de planification hospitalière. Une des étapes marquantes de ces incitations avait été la création dès 1991 des premières générations de Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire (SROS). Ceux-ci sont devenus en 2011 des Schémas Régionaux d'Organisation des Soins et des Schémas Régionaux d'Organisation Médico-Sociale (SROMS), ces deux catégories complémentaires ayant été intégrées ensuite en 2018 dans les Plans régionaux de santé (PRS), établis pour 5 ans, et marquant une ouverture plus large sur toutes les activités médicales, médico-sociales, ou sanitaires.

Dès 2009, le site du ministère des Affaires sociales et de la Santé indiquait à ce sujet : « Les SROS constituent désormais un outil opérationnel de mise en œuvre des plans stratégiques régionaux de santé (PSRS), qui comportent notamment l'évaluation des besoins de santé, de l'offre de soins et la détermination des orientations stratégiques de la région en matière de santé⁸¹ ». Le discours officiel a un peu évolué depuis mais reste ancré sur une même logique, notamment autour de l'idée d'un « projet collectif qui associe tous les acteurs de la santé [...]. L'objectif est [...]d'améliorer l'approche transversale au profit de l'organisation des parcours de santé [...]. Il comprend le « Cadre d'orientation stratégique, qui détermine les objectifs généraux et les résultats attendus à l'horizon de 10 ans⁸² ».

Une évolution des orientations stratégiques affichées est ainsi la prise en compte plus marquée du « client », à savoir l'utilisateur ou le patient, dans un contexte quasi-concurrentiel. Cela conduit à renforcer les approches qualité, notamment à travers les démarches d'accréditation⁸³, devenues certifications en France depuis 2004⁸⁴. Ainsi, les différentes versions des dispositifs de certification ont mis en avant et progressivement renforcé l'intention d'apporter une réponse pertinente et équilibrée aux attentes de différentes parties prenantes, à savoir principalement : les usagers, les agents et professionnels de santé, les pouvoirs publics, et la société civile. La version 2014 insistait en outre sur le besoin d'une démarche qualité « véritablement continue grâce à la définition de priorités correspondant aux vrais enjeux de l'établissement⁸⁵ ». Selon le

référentiel de 2020, la certification est devenue un système d'évaluation obligatoire concernant tous les établissements de santé (publics, privés, ou privés participant au service public), réalisé tous les quatre ans par des experts mandatés par la Haute Autorité de Santé. Elle vise à évaluer la qualité et la sécurité des soins et des autres prestations fournies par ces établissements sur le territoire français. Son crédo affiché est énoncé de la façon suivante : « Patients, soignants, un engagement partagé⁸⁶ ».

Plus généralement, l'analyse de l'adéquation entre les activités d'un établissement hospitalier et les caractéristiques de son environnement suppose de raisonner aujourd'hui dans une approche stratégique plus marquée, notamment pour le choix et le suivi des spécialités médicales au regard des logiques de « marché » ou de « quasi-marché ». C'est en tout cas une tendance de plus en plus nette, qui a pu être repérée dès la fin des années 1990 à travers les pratiques de « segmentation stratégique » de nombreux hôpitaux, notamment parmi les plus importants.

La segmentation est en effet un processus de découpage de l'activité d'un établissement, qui vise à constituer des familles d'activité homogènes. Naturellement, un tel processus s'avère délicat dans le cas d'un établissement hospitalier, du fait de trois caractéristiques majeures :

- l'activité est complexe : acte médical, soin, hébergement, accueil, suivi, recherche, prévention, prise en compte des facteurs sociaux, etc. ;
- le public concerné est à la fois large en nature (toutes les catégories de population et leurs proches sont potentiellement « clientes ») et restreint en couverture géographique (selon la zone d'attraction de l'établissement) ;
- les données épidémiologiques et de comorbidité, nécessaires à l'analyse, sont souvent partielles et imparfaites ou nécessitent des compétences techniques nouvelles, qui restent encore limitées pour certains établissements.

Malgré ces difficultés, diverses approches de segmentation stratégique se sont développées dans certains établissements ou

institutions, parfois sous l'impulsion de consultants, en combinant différents axes, parmi lesquels les suivants :

- familles de pathologies au sein des disciplines ;
- types de populations concernées ;
- caractéristiques des technologies utilisées.

Cela a pu conduire à l'identification de domaines d'activité stratégiques, par exemple tels que ceux présentés dans le tableau 6.1.

Tableau 6.1 – Exemples de segmentations stratégiques à l'hôpital⁸⁷

- Croisement pathologie x population
 - Grossesses à risque chez les femmes de plus de 35 ans
 - Accidents vasculaires cérébraux chez les personnes à hypertension artérielle
 - Tentatives de suicide des adolescents
 - Cancers aéro-digestifs chez les fumeurs et les alcooliques
- Croisement pathologie x technologie
 - Décollement de rétine traité au laser
 - Fibrome suivi par radiologie et endoscopie
 - Cancer du sein décelé par mammographie

Les démarches d'analyse stratégique développées à l'hôpital amènent ainsi les établissements à formuler des choix pour le futur, et à les proposer à leurs organismes de tutelle, notamment dans le cadre des processus de contractualisation intégrant la négociation de ressources au regard des objectifs. C'est alors que sont souvent rappelées des considérations complémentaires, touchant notamment aux politiques de la santé sur le plan national et aux questions de rationalisation des moyens.

Du coup, stratégies quasi-concurrentielles et/ou partenariats inter-hospitaliers se trouvent d'autant plus mis en exergue. En effet, parmi les problématiques nouvelles qui se sont développées au cours des années passées en matière de stratégie hospitalière ou plus généralement de stratégie médicale, sanitaire, ou médico-sociale, celle des coopérations ou partenariats a été particulièrement mise en avant. Cette tendance, stimulée initialement par la loi portant réforme hospitalière du 31 juillet 1991, puis renforcée par la loi « hôpital, patients, santé et territoires » (HPST) de 2009, et par les

textes législatifs ultérieurs (notamment de 2016 et 2019) n'est en effet pas spontanément liée aux traditions du système de santé français, plutôt basées sur du cloisonnement.

Pour autant, au-delà des valeurs de solidarité collective, l'approche partenariale n'est pas toujours exempte d'une certaine volonté d'intérêt propre, si l'on considère que ce type de choix stratégique est quasiment inéluctable pour des établissements hospitaliers ou sanitaires qui veulent se garantir certaines conditions de survie. En effet, dans le contexte turbulent évoqué ci-avant, et avec les resserrements des budgets et des effectifs, le souci de « rationalisation » de la répartition de l'offre de soin au niveau national est de plus en plus marqué dans les politiques publiques. Les établissements ont donc intérêt, plutôt que de « faire cavalier seul », ou de tenter l'affrontement concurrentiel aléatoire et risqué, à montrer leur contribution aux efforts économiques en se rapprochant de leurs « confrères ».

Au-delà de la logique stratégique-économique, c'est aussi avant tout l'intérêt du patient qui est en jeu. En effet, le besoin de coordination des soins et services se fait particulièrement sentir pour la prise en charge de pathologies complexes, et suppose la mise en relation de divers professionnels de santé, qui ne sont pas forcément présents au sein d'un même établissement⁸⁸.

L'idée de coopération en milieu sanitaire n'est cependant pas vraiment nouvelle, car de tout temps les professionnels de santé ont pratiqué leur activité dans le cadre de réseaux plus ou moins formalisés. En outre, des dispositifs de complémentarité, voire de structures hospitalières communes à plusieurs municipalités existaient formellement dès les années 1970⁸⁹. À cette époque cependant, ils faisaient office de réorganisations « pionnières » et suscitaient parfois scepticismes et tensions. Aujourd'hui, ce n'est généralement pas de fusion qu'il est question, mais plutôt de différentes formes de complémentarité, telles que par exemple⁹⁰ :

- la *coopération* entre deux ou plusieurs établissements pour répondre à un besoin local et ponctuel (*gestion en commun* d'un équipement ou d'une activité) ;
- l'organisation territoriale de l'offre de soins dans le cadre d'une planification régionale ;

- la *mise en commun* d'activités et de moyens gérés par une structure de type *communautaire* (tels que des *syndicats interhospitaliers*) ;
- diverses formes de *partenariat* entre établissements *publics* et/ou *privés* (répartition d'activités ou de spécialités, prise en charge coordonnée de patients, etc.).

Le développement de stratégies d'alliance à l'hôpital ou en milieu médico-sanitaire s'expliquerait d'une part par l'existence de contraintes liées aux structures et aux ressources stratégiques (patients, compétences, équipements et financements), et d'autre part par l'interprétation que les décideurs des milieux médical, hospitalier et/ou sanitaire font de l'environnement fortement concurrentiel⁹¹. Ces démarches peuvent donc constituer des atouts stratégiques aidant à piloter l'institution dans un contexte turbulent⁹².

Pour autant, au-delà de la confiance générale qui continue à être ressentie par la population à l'égard des institutions hospitalières⁹³, le sentiment d'une diminution de la qualité des soins et d'une perte de sens dans le fonctionnement hospitalier est également mis en avant dans de nombreux propos. Ainsi, le rapport Couty de 2013 considérait déjà que, en une dizaine d'années, l'hôpital public avait perdu progressivement ses repères, et dénonçait une tension grandissante : « *Les hospitaliers se sentent sous pression constante et toujours plus forte entre contrainte économique d'une part, qualité et quantité des prises en charge d'autre part*⁹⁴ ». Cette situation paradoxale, entre confiance et désillusion, illustre sans doute la difficulté de l'équilibre à trouver entre d'une part les objectifs de performance globale et d'autre part la qualité de la prise en charge attendue par le patient et souhaitée par les professionnels de santé.

De nos jours, et notamment depuis la crise du Covid à partir de 2020, l'enjeu de l'attractivité des emplois et métiers dans les systèmes de santé s'est encore plus renforcé et conduit à des situations extrêmement tendues sur le plan des ressources humaines et donc du fonctionnement général des organisations sanitaires et médico-sociales.

Les stratégies communales

Des compétences aux enjeux

Sur le plan des principes, la commune française est compétente pour statuer sur différents domaines intéressant son territoire ou ses habitants. Certaines de ses compétences sont obligatoires (routes communales, cimetières, collecte des ordures ménagères, enseignement primaire, etc.) ; d'autres sont traditionnellement prises en charge par de nombreuses communes (réseau d'eau et d'assainissement, transports publics d'intérêt local, etc.) ; une troisième catégorie enfin, est issue de la loi de décentralisation, et se trouve plus ou moins développée selon les contextes et les besoins considérés (programme local de l'habitat, interventions économiques, ports de plaisance, etc.).

Les compétences communales étant rappelées, cela ne suffit évidemment pas pour se situer dans un cadre stratégique. En effet, l'énonciation des activités relève d'une logique statique et formelle, comme s'il suffisait de les connaître et de les appliquer pour assurer la pertinence et la survie de la commune. Or, de nombreux enjeux apparaissent pour les organismes municipaux : outre les traditionnels enjeux électoraux de ses responsables (qui stimulent et/ou bouleversent largement l'activité de certaines villes, notamment en période pré-électorale), ce sont les enjeux de la collectivité tout entière qui apparaissent de plus en plus face à des situations de compétition ou de « coopération »⁹⁵ entre communes, et d'exigence des habitants (individus ou organismes). Par ailleurs, la clause de compétence générale, si souvent mise en débat et supprimée depuis la loi NOTRe pour les départements et les régions, permet à toute ville d'intervenir en dehors des compétences qui lui sont déléguées, ce qui autorise des projets communaux très diversifiés avec des politiques de développement social ou économique mises en place par de nombreuses communes.

L'activité d'une commune n'est donc pas linéaire et sans enjeux.

Défis stratégiques des villes

Comme pour d'autres organismes publics, les défis se révèlent être autant internes qu'externes et nécessitent la construction de

stratégies de changement. Rappelons-en quelques-uns des principaux aspects.

Concernant les défis internes, il convient de se rappeler tout d'abord que la loi de décentralisation avait confié dès 1982 aux communes de nouvelles responsabilités, nécessitant des réorganisations, des acquisitions de compétences, des processus d'intégration culturelle, des réaffectations de moyens, etc.

De nouvelles règles de gestion ont également dû être mises en œuvre, tant au plan de la gestion des ressources humaines (en relation, notamment, avec la refonte des statuts et les nombreux ajustements ultérieurs), qu'au plan de la gestion comptable et budgétaire (systèmes de contrôle de gestion, réformes comptables telles que l'instruction « M14 » de 1994 actualisée par l'ordonnance de 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables des collectivités, renforcement de la pluri annualité, etc.). »

En outre, diverses évolutions législatives ont également impacté l'activité et la stratégie des collectivités. Ainsi, après la loi MAPTAM de 2014 qui avait créé un nouveau statut pour les grandes métropoles nationales, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée en 2015, a confié de nouvelles compétences aux Régions et redéfini les activités attribuées à chaque collectivité territoriale. Ses objectifs ont été définis autour des principes de simplification et de solidarité, comme énoncé dans l'encadré ci-après.

CE QUE DIT LA LOI

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

Objectifs

- Simplifier et clarifier les compétences respectives des collectivités locales.
- Faire des régions les moteurs du redressement économique du pays.

- Parachever la carte intercommunale.
- Renforcer les solidarités territoriales et humaines.

*Source : ministère de la Cohésion des Territoires
et des Relations avec les Collectivités Territoriales, décembre
2021.*

Ces multiples changements ont été dans certains cas intégrés par à-coups, avec de grandes difficultés d'absorption, tandis que d'autres communes se sont à l'inverse efforcées de piloter leur évolution en définissant des priorités, des objectifs, et des plans d'actions.

Par ailleurs, de nombreux défis socio-organisationnels et stratégiques sont apparus pour les communes avec le développement de l'intercommunalité depuis la loi de 1999, les réformes successives des collectivités territoriales durant les mandats des présidents N. Sarkozy et F. Hollande, et avec les répercussions de la crise financière sur les collectivités⁹⁶.

Les défis externes sont également majeurs. Dans un contexte économique général difficile, le défi majeur des organismes publics repose souvent sur la recherche de financements permettant de remplir correctement les missions de service public.

Dans le cas des communes, c'est bien le potentiel fiscal des villes qui est en jeu. Au-delà des recettes fiscales liées aux particuliers, la taxe professionnelle, créée en 1975 et versée par les entreprises jusqu'à sa suppression en 2010, a toujours fait l'objet d'attentions aiguës⁹⁷. Or, cette taxe étant calculée essentiellement sur la base de la masse salariale et des valeurs immobilières, les communes avaient un intérêt majeur à voir se développer sur leur territoire des créations d'emplois et des réalisations d'investissements productifs. Certaines l'ayant fort bien intégré dans leur stratégie de ville, il s'est ensuivi des phénomènes de rivalités, auxquelles les entreprises ont pu être très sensibles dans leurs choix de localisation. Les articles 2 et 3 de la loi de finances pour 2010 ont réformé la fiscalité locale en supprimant la taxe professionnelle désormais remplacée par la

« contribution économique territoriale », composée d'une cotisation foncière et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La loi a organisé parallèlement la refonte du financement des collectivités territoriales dans le but de stabiliser les recettes pour toutes les collectivités. Ces réformes s'intègrent dans le principe d'autonomie financière des collectivités, introduit par la révision constitutionnelle du 25 mars 2003, principe selon lequel « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources⁹⁸ ». Ainsi, les ressources fiscales des collectivités se décomposent en deux parties : d'une part la fiscalité directe (essentiellement taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et contribution économique territoriale, complétées par d'autres impôts comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ; cette partie est la plus importante ; d'autre part la fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, anciennes vignettes automobiles, etc.). Par ailleurs, les collectivités reçoivent également des dotations (ou transferts financiers) de l'État) et peuvent disposer de ressources propres, parmi lesquelles certaines sont temporaires, comme l'emprunt pour financer des dépenses d'investissement.

Le principe d'autonomie financière des collectivités est une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration. Il revêt ainsi une connotation stratégique majeure pour les collectivités, car il développe leurs marges de manœuvre potentielles.

- On note cependant depuis une dizaine d'années une tendance à une baisse de l'autonomie, en matière fiscale mais aussi plus généralement, des collectivités locales du fait de plusieurs réformes. Tout d'abord, la part des ressources propres des collectivités locales tend à diminuer, les rendant dépendantes des financements de l'État. De nombreux observateurs signalent ainsi une érosion de l'autonomie fiscale des collectivités locales, qui repose sur une substitution de plus en plus importante de l'impôt national ou de l'impôt déterminé nationalement à l'impôt décidé au niveau local. Une des étapes importantes de cette

évolution a été le remplacement partiel de la taxe professionnelle par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé nationalement. On peut également rappeler la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements à la suite de la loi NOTRe de 2015. Par ailleurs, l'affirmation des métropoles a pu conduire à un processus de « métropolisation » qui tend à concentrer les services publics dans les grandes métropoles.

Depuis 2017, plusieurs décisions gouvernementales ont conforté ce mouvement de réduction de l'autonomie fiscale des collectivités. La suppression progressive de la taxe d'habitation a été mise en place⁹⁹, et cette suppression a été compensée par des mécanismes qui rendent encore plus complexe la compréhension de la fiscalité locale. Ainsi, comme le rappelle P. Hernu, « l'article 5 de la loi de finances pour 2018 a apporté une nouvelle touche à l'érosion accélérée de l'autonomie fiscale des collectivités locales, par une mesure de dégrèvement de la taxe d'habitation due par 80 % des contribuables au titre de leur résidence principale et dont le revenu est inférieur à un revenu de référence fixé à 27 000 € par an pour une personne seule, 43 000 € pour un couple, majoré de 6 000 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. La plénitude de ce dégrèvement s'étalera sur trois années : 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020 ».

Une démarche de contractualisation autour de la trajectoire financière des collectivités (dite « contrats de Cahors ») entre l'État et les collectivités a été commencée lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue en 2017 à Cahors. Ce processus visait à développer une approche partenariale pour la régulation de la dépense locale. Comme indiqué sur le site du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance « Les contrats de Cahors visent à associer les collectivités à la maîtrise de la dépense publique. Le Gouvernement a présenté en 2018 sa stratégie en matière de finances publiques pour le quinquennat. Il s'est fixé l'objectif de réduire le solde public entre 2017 et 2022, en diminuant le ratio de dépenses publiques. Les collectivités territoriales sont intégrées à l'objectif de ralentissement de la croissance de la dépense publique des administrations. Il leur est donc demandé,

pour le quinquennat, de réaliser des économies à hauteur de 13 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement par rapport à leur évolution spontanée, soit 2,6 milliards d'euros chaque année¹⁰⁰ ». Ce processus a été suspendu à l'occasion du premier confinement pour la dernière année d'exécution pour la période 2018-2020. Il pourrait cependant être relancé¹⁰¹.

C'est dans ce contexte mouvant, au sein duquel il s'agit de faire des choix en termes d'objectifs et de moyens, que se sont développées des démarches stratégiques au sein des communes à partir des années 1990, d'abord surtout parmi les plus grandes, avant que ne se généralise cette tendance. La diminution de l'autonomie des collectivités locales que nous venons de souligner devra être suivie avec attention afin de mesurer ses effets sur leur capacité à engager ce type de démarche à l'avenir.

Parmi les exemples les plus notables des démarches projets engagées au sein des collectivités, on peut citer les projets de ville qui sont supposés formuler une ambition globale, partagée par la plupart des acteurs de la ville, et se déclinant en domaines prioritaires d'action orientés vers le futur. Dans l'ensemble des communes, y compris en milieu rural, les projets territoriaux en faveur du développement durable ont été encouragés à travers des dispositifs de reconnaissance par les pouvoirs publics sous la forme « d'Agendas 21 », plans d'action définis lors du sommet de la Terre de Rio en 1992. Les « Agendas 21 locaux » des collectivités ont ainsi conduit à engager de nouveaux plans, notamment dans les domaines de l'urbanisme, la gestion des déchets, le tourisme ou les transports.

On retrouve clairement ici l'essence stratégique évoquée ci-avant. Dans les projets les plus élaborés, des objectifs internes et des objectifs externes sont formulés, au sein d'une démarche de management stratégique. Là encore, (comme on l'a vu pour les hôpitaux), des questions de concurrence et/ou de coopération se sont posées avec acuité, notamment face à l'enjeu de la nécessaire attractivité vis-à-vis des particuliers ou des entreprises... Parmi les plans d'action stratégique, la dimension marketing (avec un accent fort sur la relation au « client » ou au citoyen) prend généralement

une certaine importance, au point, parfois, de courir le risque de dénaturer ou de masquer les missions premières de service public.

La question du dosage entre un *principe de finalité* (le respect des missions fondamentales et de l'intérêt général), et un *principe de réalité* (un contexte turbulent nécessitant un pilotage stratégique du changement) s'avère alors cruciale pour la pertinence de telles approches stratégiques dans le secteur public.

Dès lors, les processus organisationnels et décisionnels sur lesquels s'appuient ces approches peuvent devenir déterminants.

Quelle mise en débat des évolutions des organisations publiques ?

Le développement de démarches stratégiques et la redéfinition des missions des organisations publiques ont à l'évidence des effets importants sur leur fonctionnement et sur les services rendus aux usagers. Dès lors, il est frappant de constater à quel point ces réflexions et réorientations ont eu du mal à associer les usagers et le public en général. S'il est devenu courant et même, de plus en plus souvent, obligatoire, de consulter le public avant des projets d'aménagement ou d'équipement, la consultation du public sur d'autres types de politiques et programmes reste beaucoup plus rare, même si les lignes continuent à bouger dans ce domaine.

Sur ces questions, plusieurs expériences peuvent être mentionnées, qu'il faudrait pouvoir présenter de façon détaillée pour pouvoir en apprécier la portée effective. On se contentera ici de citer l'exemple des conférences de citoyens organisées de novembre 2013 à janvier 2014 par le Groupe La Poste, afin de recueillir l'avis de trois groupes de citoyens (urbains, ruraux, professionnels) sur l'avenir, à la fois sur les missions de service public, et des services concurrentiels du groupe. Dans un contexte où la baisse très significative de l'activité courrier oblige le groupe à repenser son modèle économique, cette consultation est venue compléter la consultation des agents afin d'élaborer un nouveau plan stratégique à l'horizon 2020.

L'approche stratégique est ainsi devenue une réalité dans les organisations publiques, et semble devoir faire partie intégrante des logiques managériales qui y sont développées. De nombreuses spécificités, propres à ce milieu, la caractérisent cependant, et seront analysées dans la troisième partie.

CONCLUSION

Le management public existerait donc bien, tant dans les conceptions que dans les pratiques.

Il n'est à confondre avec aucun des éléments suivants :

- ni avec la gestion des politiques publiques nationales, laquelle est complémentaire mais distincte ;
- ni avec une application du management privé à l'activité publique, qui n'a généralement pas de sens compte tenu des spécificités de l'action publique ;
- ni avec des méthodes comportementales touchant aux relations interpersonnelles des cadres avec leurs agents, qui correspondraient à une vision réductrice de l'approche managériale ;
- ni avec une mise en œuvre d'outils et instruments de gestion dénués de tout sens et négligeant la vocation de l'action publique.

Le management public existe, et concerne en premier lieu les unités professionnelles de service public ou ceux liés à une activité collective non exclusivement marchande qui contribue à l'intérêt général.

Ses conditions d'application reposent sur une articulation entre la cohérence globale et l'autonomie locale, dans le respect des spécificités juridiques, politiques et culturelles de l'activité.

Le management public existe parce qu'il est potentiellement opportun et nécessaire, même s'il ne saurait être suffisant. Il revêt

des formes multiples et variées et ne nécessite pas de remettre en cause les fondements traditionnels du service public, dès lors que ceux-ci restent considérés comme pertinents pour la société.

Une approche constructive et lucide de la modernisation des organisations publiques suppose donc de ne pas prendre le management public pour une fin en soi : il s'agit davantage d'une démarche au service d'une certaine performance de l'action publique, incluant la qualité de ses processus et résultats, à rechercher et à actualiser constamment. Cette démarche est orientée par des choix politiques et pilotée autour d'objectifs stratégiques, lesquels peuvent être débattus et explicités afin de faire partie d'une approche managériale cohérente.

Son développement dépend en grande partie de l'intégration de ses spécificités, ainsi que de l'acceptation de ses imperfections et de ses besoins permanents de remise en cause et d'amélioration.

SPÉCIFICITÉS
DU MANAGEMENT
PUBLIC FRANÇAIS

3 PARTIE

SOMMAIRE

[INTRODUCTION](#)

[CHAPITRE 7 UNE DOUBLE COMPLEXITÉ](#)

[CHAPITRE 8 LES PROCESSUS DE CHANGEMENT :
QUESTIONS DE FAISABILITÉ ET/OU DE SENS ?](#)

[CHAPITRE 9 LES NOUVEAUX AXES DE MODERNISATION
DES ORGANISATIONS PUBLIQUES](#)

INTRODUCTION

Si le management semble à la fois nécessaire et opportun pour les organisations publiques, il ne s'agit pas pour autant du même type de management que pour les entreprises marchandes, comme nous l'avons largement souligné dans les deux premières parties de cet ouvrage.

En outre, un management public adapté se doit de prendre en compte des spécificités supplémentaires liées notamment au contexte national. Ainsi, les environnements juridique, politique et socioculturel français présentent des particularités qui interdisent toute assimilation hâtive avec des appareils publics d'autres États.

Kickert¹ montre ainsi que, au-delà des apparences trompeuses concernant un management public rénové et uniformisé, les soubassements historiques et institutionnels de chaque État affectent considérablement la forme et le contenu de leur réforme du secteur public.

Que la comparaison et l'ouverture sur des situations nationales différentes soient utiles et riches d'enseignements s'avère difficilement contestable. Pour autant, les transpositions ou les superpositions de raisonnements seraient réductrices et dangereuses, notamment en raison des valeurs, des traditions et représentations, ou des réglementations véhiculées en France autour du service public.

Les spécificités du management public français seront donc mises en évidence dans la troisième partie de cet ouvrage, à partir de quelques thématiques clés :

- les configurations et les modalités organisationnelles des entités publiques françaises ainsi que leurs incidences sur les processus de décision seront étudiées, pour mettre en exergue

leur étonnante complexité sous d'apparentes simplicités : ce sera l'objet du chapitre 7 ;

- les démarches de changement et les paradoxes des transformations récentes ou en cours dans les organismes publics seront soulignés dans le chapitre 8 ;
- quelques nouveaux axes de la modernisation des organisations publiques seront analysés dans le chapitre 9.

Cette troisième et dernière partie s'attache donc à identifier les particularités du fonctionnement des organismes publics, notamment en France mais avec un regard dépassant les frontières hexagonales, tout en s'efforçant de mettre à distance certains stéréotypes fréquents, qui tournent trop souvent autour des seules caractéristiques des règles et statuts.

7

Une double complexité

Contrairement à ce que l'on pourrait croire au vu des bases théoriques du fonctionnement bureaucratique telles qu'énoncées par Max Weber¹ (lesquelles reposaient sur des principes cohérents visant à aller vers un idéal-type de la bureaucratie), rien n'est simple ni franchement lisible dans le fonctionnement des structures publiques. D'ailleurs, à lui seul, le terme « bureaucratie » ne suffit pas à le décrire. Rappelons en effet, à la suite de Duran (2021) que l'« on doit à Weber d'avoir montré comment la figure de la bureaucratie s'est imposée comme mode dominant d'organisation associé à l'affirmation du droit comme outil de direction des conduites humaines² ». Cependant, depuis l'analyse wébérienne des caractéristiques de l'idéal-type de la bureaucratie, de multiples pratiques administratives publiques ont été développées, s'éloignant du modèle originel tant par le contexte temporel ou spatial que par les variantes de sa mise en œuvre effective.

En particulier, le milieu public français se caractérise par une grande complexité dans ses processus d'organisation et de décision. Sans doute peut-on d'ailleurs considérer qu'il s'agit là de deux spécificités de ce secteur, qui le distinguent tout à la fois de la sphère privée et du secteur public d'autres pays, notamment outre-Atlantique³.

En réalité, cette complexité provient généralement de la multiplicité des logiques en présence, et de l'acuité des enjeux actuellement affrontés par les organismes publics français.

Ainsi, Romain Laufer explique que les langages permettant de décrire les systèmes administratifs complexes doivent être multiples, car aucun d'entre eux (parmi notamment les langages administratifs, politiques ou managériaux) pris isolément ne peut suffire. L'auteur en tire deux conclusions : d'une part « le management ne permet pas à lui seul de résoudre les problèmes des systèmes administratifs complexes. », et d'autre part « désormais aucune organisation ne peut éviter d'utiliser le langage managérial⁴ ».

La question de la complexité des systèmes bureaucratiques publics est devenue un enjeu tellement important que des politiques de « simplification » ont vu le jour en France et dans d'autres pays du monde, en particulier depuis une dizaine d'années.

Nous reviendrons dans ce chapitre sur deux registres déterminants en matière de complexité publique : l'organisation d'une part, et la décision d'autre part, avant de faire un point sur les politiques de simplification qui sont à l'œuvre en France et dans de nombreux autres pays.

L'ORGANISATION DES UNITÉS PUBLIQUES

Le vocable « organisation » présente la caractéristique d'évoquer plusieurs principes ou réalités. Aussi, avant d'étudier ses traductions dans le secteur public, il est indispensable de commencer par clarifier le concept⁵.

LE CONCEPT D'ORGANISATION APPLIQUÉ AU MILIEU PUBLIC

Trois angles de vue complémentaires

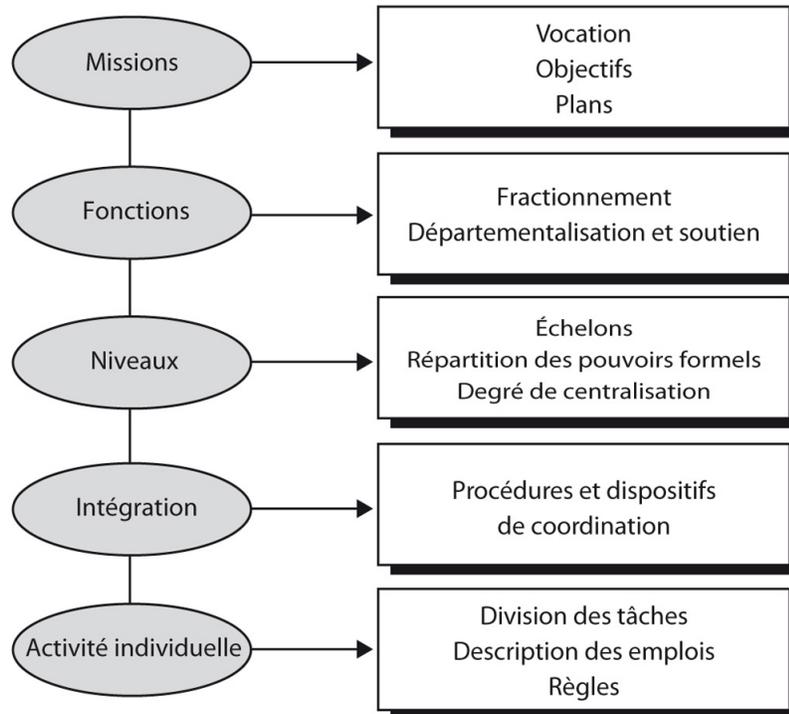
Le mot français « organisation » traduit trois angles de vue différents et complémentaires :

- l'ensemble organisé ;
- l'action d'organiser ;
- le résultat de cette action.

Ainsi, lorsque, dans cet ouvrage, nous avons adopté l'expression d'« organisations publiques », c'est au sens d'*ensembles organisés* au sein du milieu public que nous l'avons entendue.

Ces mêmes administrations, collectivités, établissements ou entreprises publics développent en leur sein (de façon plus ou moins formelle), des processus organisationnels, qui consistent à segmenter, regrouper, coordonner, répartir, et/ou relier des activités multiples : il s'agit donc de l'*action d'organiser*, qui amène par exemple tel ministère à choisir de supprimer un échelon régional, ou telle collectivité à créer en son sein une fonction de communication, voire tel hôpital à restructurer les rotations de ses personnels dans un service. En effet, les processus d'organisation s'appuient généralement sur différentes variables, qui peuvent toucher selon les cas plus ou moins directement aux missions, aux fonctions, aux dispositifs de répartition et de coordination, tant sur le plan collectif qu'individuel. C'est ce que rappelle la figure 7.1.

Figure 7.1 – Les étapes du processus d'organisation



Cette approche, d'essence plutôt linéaire et analytique, correspond d'ailleurs bien aux principes de base de l'organisation publique, mis en place en France dès le début du XIX^e siècle (avec le Consulat et l'Empire), dans un souci de rationalisation et de contrôle des activités de service public⁶.

Finalement l'organisation qui découle de ce processus sera le *résultat* de ces actions : on la qualifiera par exemple de fragmentée, polyvalente, décentralisée, hiérarchisée, informelle, etc. En ce domaine, le système public français repose plus particulièrement sur des logiques de hiérarchie verticale et de parcellisation des tâches, liées aux règlements et procédures mis en place.

Pour autant, le modèle organisationnel en place dans les structures publiques ne se limite pas à ces éléments, et l'analyse doit se poursuivre autour des nombreux phénomènes d'influence et des zones d'autonomie insoupçonnées qui s'y manifestent. C'est alors qu'il devient nécessaire de dépasser l'étude des organigrammes pour s'intéresser aussi aux sociogrammes⁷. Le troisième sens du vocable « organisation » inclut en effet la notion d'organigramme mais ne s'y limite pas.

Organigramme et sociogramme

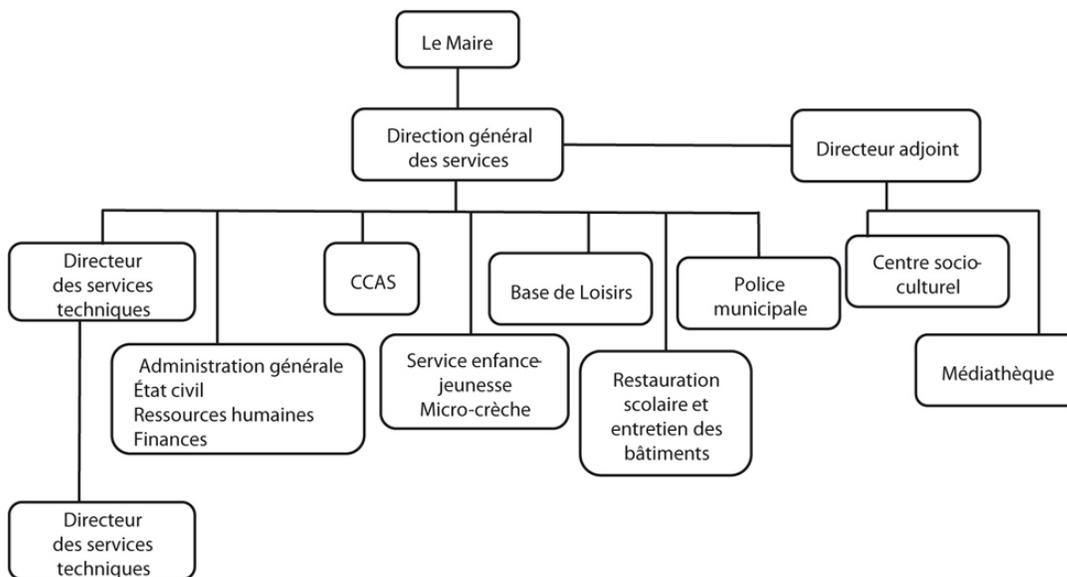
L'organigramme ne constitue que la traduction formelle (généralement écrite et schématisée) des choix de répartition de l'autorité et des responsabilités au sein d'une entreprise, d'un organisme public, ou de toute autre entité gérée⁸.

Traditionnellement, on distingue trois grands types d'organigramme sachant qu'il arrive que les configurations soient mixées :

- fonctionnel (selon les grandes fonctions de la gestion) ;
- divisionnel (selon les segments stratégiques ou les groupes de produits) ;
- matriciel (autour d'un croisement entre les fonctions et les segments stratégiques, ou en intégrant d'autres critères).

La figure ci-après présente l'exemple d'une mairie en France, avec un organigramme mixant les logiques fonctionnelles (services techniques, ressources humaines, etc.) et divisionnelles (police, enfance, restauration, etc.).

Figure 7.2 – Organigramme, l'exemple d'une mairie



Source : Ville de Brionne, décembre 2021.

Dans les grandes organisations, les configurations adoptées sont souvent plutôt matricielles, avec un croisement de logiques géographiques (territoriales), fonctionnelles, et/ou de segments d'activités ou de métiers.

Il arrive que l'organigramme ne soit pas clairement formalisé, surtout dans les organismes publics de taille petite ou moyenne. Dans ces conditions, le fonctionnement risque de rester routinier, parcellisé, voire erratique en l'absence de vue d'ensemble sur la répartition des missions.

Quoi qu'il en soit, l'organigramme à lui seul ne saurait suffire pour traduire la réalité du fonctionnement d'un organisme quel qu'il soit, et ce encore moins pour un organisme public. En effet, même lorsqu'il existe, on peut souvent constater qu'il ne traduit qu'une vision partielle de la réalité, dans la mesure où il ne retrace pas les circuits effectifs de fonctionnement et de relations entre acteurs ou groupes d'acteurs.

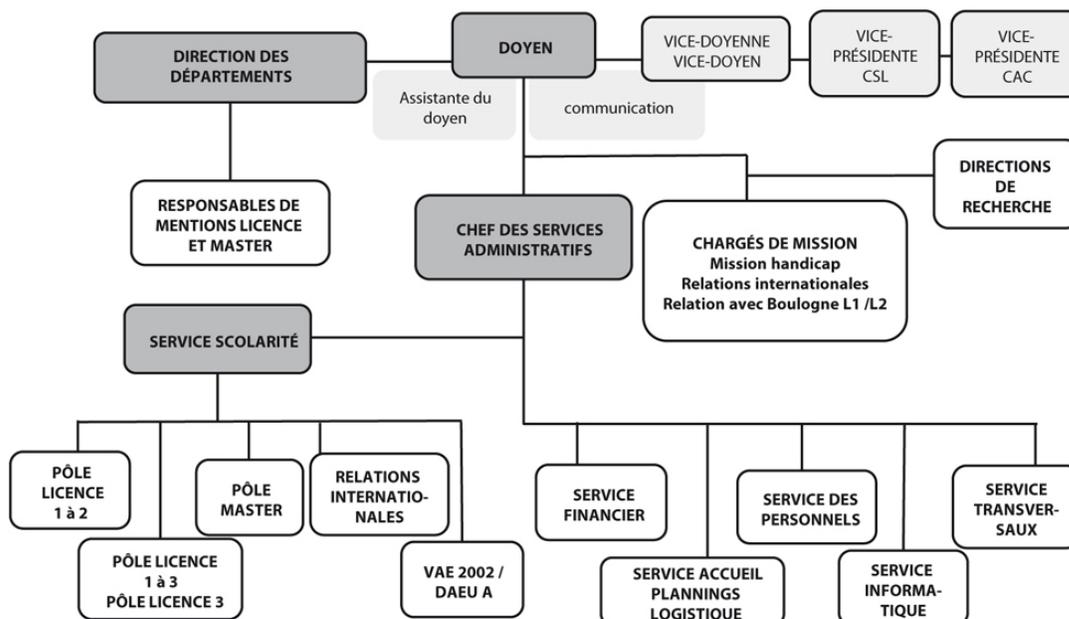
Pour l'analyse, on peut alors utilement avoir recours au concept de « sociogramme » qui conduit à l'identification des processus organisationnels effectifs dans l'entité considérée : pouvoirs informels, courts circuits hiérarchiques, relations privilégiées, leaders « naturels », critères de reconnaissance sous-jacents, contacts de régulation face à certains dysfonctionnements... sont autant d'exemples de réseaux et dispositifs parallèles ou parfois principaux qui existent au sein de tout organisme, qu'il soit public ou privé.

Il est même des cas où l'organigramme traditionnel n'aurait guère de sens dans le milieu public français, tant les bases du fonctionnement sont établies sur des critères partiellement non hiérarchiques. On peut penser à l'exemple des universités où plusieurs filières de métiers coexistent (le corps enseignant, le personnel administratif, le personnel technique, etc.) sans qu'il y ait toujours de nettes relations de pouvoirs formels entre niveaux d'emplois. On a du mal alors à représenter l'organigramme en ayant recours à l'un des types traditionnels présentés ci-avant (fonctionnel, divisionnel ou matriciel). En revanche, d'autres critères d'influence vont intervenir, notamment autour des grades des enseignants-chercheurs, de leurs éventuelles missions administratives ou pédagogiques, de leur reconnaissance scientifique, de leur

appartenance à des conseils ou commissions de recrutement, de promotion, d'administration (locaux ou nationaux), etc.

La figure 7.3 présente un exemple d'organigramme que l'on peut qualifier de « pluri-filière ». Il concerne une faculté au sein d'une université parisienne. L'organisation ainsi mise en place croise des logiques de départements de formation, d'activités de recherche, et de gestion administrative. Il apparaît que les mêmes individus peuvent ainsi être concernés par plusieurs de ces logiques, comme c'est le cas souvent des enseignants-chercheurs qui, outre leur double casquette pédagogique et scientifique, sont également en charge de responsabilités de pilotage et d'administration.

Figure 7.3 – Organigramme pluri-filière, l'exemple d'une faculté



Source : Faculté de sciences humaines et sociales, Université Paris Cité, décembre 2021.

Par ailleurs, au-delà de cette complexité liée à la multiplicité des critères de découpage, on repère des différences entre les dimensions formelles et les jeux de pouvoir ou de leadership plus informels. Ainsi, quelle que soit la configuration structurelle qui apparaît formellement, elle n'empêchera pas des écarts parfois importants avec la réalité socio-organisationnelle du fonctionnement.

Dès lors, le sociogramme peut se révéler plus adapté pour représenter ces configurations très spécifiques.

Ainsi, le sociogramme fait partie des outils utilisés dans la recherche en management⁹. Pour autant, il s'agit là d'une étude souvent difficile à expliciter dans l'unité considérée, tant elle intègre d'enjeux sous-jacents et d'interactions informelles entre acteurs¹⁰.

Les processus de coordination

Pour intéressantes qu'elles puissent être, les représentations synoptiques des réseaux relationnels au sein d'une entreprise (organigramme et/ou sociogramme) ne constituent cependant qu'une partie encore incomplète de l'ensemble des caractéristiques organisationnelles d'une entreprise ou d'un organisme public.

En effet, si l'on entend l'organisation au sens des *processus organisationnels*, de nombreuses autres dimensions vont devoir être prises en compte. Citons en particulier deux facettes essentielles du raisonnement :

- les formes d'organisation du travail (plus ou moins parcellisées, plus ou moins polyvalentes, etc.) ;
- les processus de coordination qui peuvent s'établir notamment par procédure et/ou par directives ponctuelles et/ou par systèmes d'information et/ou par contacts informels, etc.

On peut évoquer ici le souci qu'a eu Mintzberg dès 1979 de dépasser la représentation trop figée de l'organigramme en proposant des formes de configuration plus proches des fonctionnements réels car basées sur des variables tout à la fois formelles et informelles. Son analyse des configurations est en outre reliée aux systèmes de coordination développés au sein de l'entité. Bien que ces travaux datent de plusieurs dizaines d'années, ils sont considérés comme toujours d'actualité ou adaptables dans le contexte actuel, du moins dans leurs grands principes.

Cinq configurations et cinq mécanismes de coordination étaient ainsi énoncés par l'auteur¹¹ et rappelés dans le tableau 7.1.

Tableau 7.1 – Les cinq configurations de Mintzberg

Configuration structurelle	Mécanisme de coordination principal	Partie clé de l'organisation
Structure simple	Supervision directe	Sommet stratégique
Bureaucratie mécaniste	Standardisation des procédés de travail	Technostructure
Bureaucratie professionnelle	Standardisation de qualification	Centre opérationnel
Forme divisionnalisée	Standardisation des produits	Ligne hiérarchique
Adhocratie	Ajustement mutuel	Support logistique

Comme on peut le comprendre, les deux formes de bureaucratie évoquées ici (mécaniste et professionnelle) semblent correspondre plus particulièrement au cas des organismes publics. Par exemple, Mintzberg a souvent assimilé le milieu hospitalier à un ensemble de « bureaucraties professionnelles » où la logique des métiers et de l'indépendance des qualifications l'emporte sur celle des tâches répétitives et des échelons hiérarchiques. Ce modèle permet en effet de renvoyer à une représentation fréquente de l'hôpital : celle d'une organisation dans laquelle interviennent au moins trois groupes d'acteurs-clés (l'administration de l'établissement, le corps soignant et le corps médical), qui possèdent respectivement des compétences et des capacités d'influences importantes mais différentes et d'ampleur inégale. En particulier, les « professionnels » du métier de base de l'hôpital que sont les médecins exerceraient un pouvoir (au moins informel) plus fort car leur activité serait plus « fondamentale » au sens de l'enjeu de la santé. Ce pouvoir d'expertise professionnelle leur confère également un caractère moins contrôlable. En outre, les représentations sociales du métier médical sont généralement plus valorisantes que celles du savoir-faire gestionnaire, et conduisent à ce que les médecins bénéficient d'une aura plus marquée, surtout lorsqu'ils sont chefs de service.

Pour autant, le contexte dans lequel a été conçue la représentation des « bureaucraties professionnelles » n'est-il pas fondamentalement différent de celui que connaissent aujourd'hui les hôpitaux publics français ? En effet, même si Mintzberg connaît bien la France, ses travaux sur ces questions structurelles présentent

deux caractéristiques majeures : ils reposent essentiellement sur l'analyse d'organisations nord-américaines, et ils sont originellement issus de ses analyses au cours des années 1970¹². Or, on sait en particulier que le système hospitalier français est très différent du système américain : d'une part, parce qu'il est largement dominé par la logique publique et par les orientations des politiques nationales ; d'autre part, parce qu'il s'appuie sur un système de protection sociale beaucoup plus développé. En outre, depuis les années 1980, les contraintes économiques et les nouvelles formes de régulation imposées aux hôpitaux français ont largement transformé leur fonctionnement, en développant à la fois un encadrement budgétaire national et une valorisation de la variable gestionnaire dans les décisions hospitalières.

Dès lors, des analyses complémentaires révèlent le caractère insuffisant de la représentation en « bureaucratie professionnelle » pour les hôpitaux publics français, qui évoluent dans un contexte de contraintes externes et de jeux de décision ou de pouvoirs, beaucoup plus complexes¹³.

En effet, rappelons également que ces jeux s'insèrent dans une imbrication de rôles multiples d'acteurs-clés tels que : le président ou la présidente du conseil de surveillance (qui est parfois le maire de la ville ou son représentant) ; le directeur ou la directrice d'établissement (souvent issu de l'École des hautes études en santé publique), le président ou la présidente de la Commission médicale d'établissement (élu par ses pairs médecins parmi les praticiens titulaires de l'hôpital), le coordonnateur ou la coordonnatrice général(e) des soins (qui gère la filière des personnels soignants et paramédicaux de l'établissement), les instances officielles de concertation, l'Agence régionale de santé (ARS) qui exerce un rôle de tutelle, les organismes d'assurance-maladie qui représentent les « payeurs », etc.

L'encadré ci-après rappelle les dispositifs et instances de gouvernance des hôpitaux publics français, tels que définis par la loi HPST de 2009.





EN PRATIQUE

Comment un hôpital est-il dirigé ?

De nombreuses instances concourent au gouvernement des établissements publics de santé. Elles ont été redéfinies par la loi dite Hôpital, patients, santé et territoires (HPST) de 2009 qui a centré l'organisation sur le directeur d'établissement, assisté d'un directoire (chargé de la gestion) et d'un conseil de surveillance (chargé du contrôle).

Le directeur : Il dispose de nombreuses prérogatives qui étaient dévolues auparavant au conseil d'administration, notamment celles concernant l'organisation interne de l'établissement. C'est le personnage clé dans la gestion d'un établissement. [...]

Le directoire : présidé par le directeur, et dont le vice-président est le président de la commission médicale d'établissement, c'est un organe collégial qui approuve le projet médical, prépare le projet d'établissement, conseille le directeur dans la gestion et la conduite de l'établissement.

Le conseil de surveillance : c'est l'instance décisionnelle qui a remplacé le conseil d'administration depuis la loi « HPST ». Bien qu'il soit désormais un conseil de surveillance et non plus d'administration et que le maire de la commune de rattachement de l'hôpital n'en soit plus automatiquement le président, cette instance est loin d'être négligeable dans la gouvernance hospitalière. En effet, le conseil de surveillance se prononce sur les orientations stratégiques de l'établissement et exerce un contrôle permanent sur sa gestion et sa santé financière [...]

Les instances consultatives : Les établissements disposent également d'instances consultatives : la commission médicale d'établissement (CME), le comité technique d'établissement (CTE), la commission des soins infirmiers, de rééducation et médicot techniques (CSIRMT), le comité social et économique (CSE), qui a remplacé le comité technique d'établissement

(CTE) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) le 1^{er} janvier 2020, le comité de lutte contre les infections nosocomiales (Clin).

Source : NEZOSI G., *La protection sociale*, La Documentation Française, 2021 ; vie-publique.fr

Dans la mesure où tous ces acteurs ont un poids très marquant sur les choix de l'hôpital, leur coordination (voire leur implication dans des dispositifs de concertation) paraît déterminante pour sa performance, même si elle peut s'avérer difficile à obtenir dans les faits.

Sur le plan managérial, certains préconisent une formalisation au sein des unités hospitalières des trios « médecin, cadre de santé, cadre de gestion » pour assurer un bon fonctionnement des équipes et activités. Il leur faudrait ainsi « toute la délégation nécessaire pour qu'ils disposent des marges de manœuvre au sein des services et des pôles » afin qu'ils puissent disposer d'« une place dans le pilotage stratégique de l'établissement¹⁴ ». Ce dispositif tripartite entre le médical, le soignant, et le gestionnaire, est d'ailleurs plus ou moins explicitement instauré dans certains établissements.

La représentation organisationnelle d'une entité aussi multifacette et plurielle en termes d'expertises, en particulier du point de vue des acteurs impliqués dans la gouvernance, suppose alors de recourir à un ensemble de critères complémentaires et transversaux.

Des critères organisationnels multiformes

L'analyse des caractéristiques organisationnelles dans le milieu public révèle d'énormes disparités d'une entité sur l'autre.

Pour approcher cette réalité aux multiples facettes, il semble alors nécessaire d'intégrer divers critères distinctifs et d'étudier leur combinaison au cas par cas, sans jamais chercher à généraliser.

Nous proposons en particulier de retenir, pour la sphère publique, les six critères présentés dans le tableau 7.2. Ils concernent : la division des tâches, la prise de décision, le degré de structuration, la

capacité d'adaptation, le style de management, et le degré de formalisme. Chacun de ces critères permet de caractériser les logiques organisationnelles à l'œuvre dans une unité. Les appréhender de façon complémentaire et combinée peut alors éviter de rester sur des approches réductrices dans l'analyse du fonctionnement d'une unité publique donnée.

Tableau 7.2 – Quelques critères organisationnels

Critères	Positionnements extrêmes	
Division des tâches	Parcellisation (ou Spécialisation) <->	Polyvalence
Prise de décision	Concentration <->	Déconcentration
Degré de structuration	Hierarchisation (ou Intégration) <->	Autonomie
Capacité d'adaptation	Rigidité <->	Flexibilité
Style de management	Directivité <->	Participation
Degré de formalisme	Procédures formalisées <->	Méthodes informelles

On le voit, l'approche dynamique des processus organisationnels ainsi adoptée suppose une prise en compte de modalités générales de fonctionnement, qui touchent à de nombreux aspects complémentaires. L'étude de ces critères conduit généralement à mettre en exergue le caractère hétéroclite, voire « patchwork » du milieu public sur le plan organisationnel.

Le cas d'un service déconcentré¹⁵

La situation de la direction départementale de l'équipement¹⁶ présentée ci-après date du début des années 2000, période particulièrement chargée en enjeux et transformations. Au-delà de son contexte spécifique, ce cas s'avère significatif de la complexité organisationnelle des services déconcentrés de l'État, laquelle n'a apparemment pas diminué depuis cette période, même si les modalités de fonctionnement, les structures et les politiques ont changé. En effet, le contexte et les modalités de l'administration en

charge de ce que l'on a longtemps appelé « l'Équipement » dans le secteur public français (en termes d'infrastructures, routes, ouvrages d'art, etc.) ont considérablement évolué entre la fin du XX^e siècle et le début du XIX^e siècle.

Présentation du contexte

L'administration de l'Équipement dans son ensemble¹⁷ connaissait à cette époque une organisation apparemment simple, basée notamment sur des services centraux (répartis par fonction ou métier) et sur des services extérieurs, dont les directions départementales de l'équipement (DDE), lesquelles étaient découpées généralement selon la même logique assez classique que l'on retrouve encore régulièrement dans les unités publiques : services du « siège » d'un côté et subdivisions ou composantes locales de l'autre. Pour autant, les caractéristiques d'activité et d'organisation des DDE étaient assez variées, notamment en fonction de leur taille, ou de leur localisation géographique (configurations physiques et climatiques en particulier). En outre, les jeux de pouvoir locaux entraînés par la décentralisation et les négociations avec les conseils généraux pour les transferts d'activité dans les années 1980 avaient contribué à développer l'hétérogénéité des DDE. Cette tendance s'était encore accentuée au cours des décennies suivantes.

Le cas de ce service déconcentré n'est donc qu'une illustration du phénomène de complexité organisationnelle de ces entités publiques, mais la nature même de ses caractéristiques ne saurait être transposée en tant que telle.

Il s'agissait d'une DDE en région montagnarde et de taille moyenne (en millier d'agents), au sein de laquelle un « projet de service¹⁸ » basé sur une démarche managériale avait été engagé. L'encadrement intermédiaire, directement impliqué dans la démarche, avait été amené à réaliser une analyse du fonctionnement interne, notamment sous l'angle organisationnel.

Caractéristiques organisationnelles de la DDE

Les caractéristiques organisationnelles des unités de travail ont été décrites par l'encadrement à l'aide des six critères évoqués ci-avant (tableau 7.2) et mesurées selon une échelle de Likert (de 1 à 5) :

- division des tâches (de la parcellisation –1– à la polyvalence –5–) ;
- niveau de décision (de la concentration –1– à la déconcentration –5–) ;
- degré de délégation (de la hiérarchisation –1– à l'autonomie –5–) ;
- flexibilité organisationnelle (de la rigidité –1– à la souplesse –5–) ;
- style de management (de la directivité –1– à la participation –5–) ;
- formalisme des procédures (du formel –1– à l'informel –5–).

Dans l'interprétation, les extrêmes notés 1 ou 2 ont été considérés comme correspondant à une organisation de type bureaucratique (au sens de Weber¹⁹), tandis que les extrêmes notés 4 ou 5 ont été rapprochés d'une organisation de type « adhocratique » (au sens de Mintzberg²⁰).

Les résultats sont résumés dans le tableau 7.3.

Tableau 7.3 – Résultats d'une étude organisationnelle en DDE

Critères	Tendance bureaucratique		Tendance adhocratique	
Division des tâches	Parcellisation	33 %	55 %	Polyvalence
Niveau de décision	Concentration	33 %	32 %	Déconcentration
Délégation	Hiérarchisation	40 %	28 %	Autonomie
Flexibilité	Rigidité	32 %	38 %	Souplesse
Style	Directivité	32 %	40 %	Participation
Procédures	Formel	60 %	21 %	Informel

On constate une situation mêlant, selon les critères organisationnels convoqués, certaines caractéristiques de type bureaucratique et d'autres de type adhocratique. De tels résultats illustrent en premier lieu la *complexité organisationnelle des DDE* de cette époque, que l'on retrouve encore beaucoup dans de nombreux services déconcentrés de l'Etat. Cette représentation avait d'ailleurs systématiquement fait écho auprès de l'encadrement de la DDE considérée, qui avait retrouvé ainsi une traduction visible de son fonctionnement assez insaisissable et plein de contradictions ressenties.

En effet, outre la diversité des situations selon les différentes unités de travail (en particulier entre subdivisions d'une part, et services du siège d'autre part), cette synthèse montrait une organisation plutôt polyvalente, participative et assez souple bien que très formelle et hiérarchisée.

En fait, ce descriptif traduit une *triple diversité* caractéristique de nombreuses organisations publiques :

- diversité des missions de la structure (tantôt régaliennes tantôt marchandes) ;
- diversité des fonctions des agents (fortement contrôlées mais très variées) ;
- diversité des activités quotidiennes (certaines programmées à l'avance et d'autres dépendantes des événements, etc.).

Dans ce contexte, l'encadrement intermédiaire jouait au maximum de certaines marges de manœuvres et d'une « débrouillardise » au coup par coup : face à la variabilité de l'environnement, c'était donc une structure de type « organique » qui se mettait naturellement en place et venait se greffer sur les principes « mécanistes » propres aux bureaucraties administratives²¹.

Bien que n'étant pas récent, ce cas témoigne de la complexité organisationnelle dans laquelle s'ancrent de nombreuses entités publiques depuis longtemps. Ce type de phénomène se retrouve d'ailleurs dans de nombreuses unités publiques aujourd'hui, car les traditions, habitudes et cultures de fonctionnement perdurent. Ainsi, la triple diversité (des missions, des fonctions, et des activités) évoquée ci-dessus, et l'hybridité du fonctionnement (entre

l'organique et le mécaniste) s'avèrent représenter des caractéristiques actuelles de nombreuses organisations publiques, qu'il s'agisse de structures de santé ou de collectivités territoriales par exemple.

L'ORGANISATION MULTIFACETTES DES UNITÉS PUBLIQUES

Manifestement, les caractéristiques organisationnelles des unités publiques sont donc souvent « à la croisée des chemins » ; en effet, diverses logiques s'interpénètrent dans les modes de fonctionnement.

Bureaucratie et management

Le *modèle bureaucratique* est toujours clairement présent, au moins en toile de fond, avec le référentiel de règles, normes, procédures, et division des activités qu'il engendre. Pour autant, des jeux informels apparemment non intégrés dans ce modèle provoquent des sociogrammes très différents des configurations affichées ; en particulier, la présence des logiques de grades et de « corps », ainsi que les différentes valeurs liées aux métiers (certains apparaissant plus « nobles » que d'autres, notamment dans les organismes basés sur des qualifications très spécialisées) confèrent une autre répartition des pouvoirs et des activités que celle qui serait purement liée aux règles bureaucratiques.

En outre, l'apparition des *modèles gestionnaires* (dès les années 1960), puis *managériaux* (depuis les années 1980²²) a conduit à une imbrication de rationalités diverses (juridiques, administratives, politiques, gestionnaires, etc.) au sein des mêmes entités.

Les unités publiques, sous les pressions de l'environnement économique et social, s'efforcent en effet de moderniser leur fonctionnement et de développer des formes organisationnelles supposées être plus souples que les configurations administratives d'antan. C'est ainsi que coexistent différents paradigmes structurels,

avec des affrontements plus ou moins réussis, et une cohésion culturelle fragile.

Structures et cultures

Trois caractéristiques majeures de l'organisation publique contribuent à renforcer la complexité de son fonctionnement. Elles renvoient à des dimensions autant structurelles que culturelles, et concernent : le cadre réglementaire, les paradigmes organisationnels et les filières hiérarchiques.

Un cadre réglementaire tout à la fois prégnant et contournable

Règlements, procédures formelles et statuts font partie des spécificités évidentes du secteur public français et conditionnent largement certains aspects de son fonctionnement.

Pour autant, si certaines des conditions socio-organisationnelles peu satisfaisantes aux yeux des agents publics relèvent précisément des règles et statuts, (rémunération, promotion, notation, etc.), on note l'existence d'attentes pour utiliser davantage certaines marges de manœuvre. En particulier, la possibilité de définir certaines contreparties spécifiques est effective dans la plupart des administrations, mais son utilisation ne paraît pas toujours claire. Dans le même ordre d'idée, le pouvoir de sanctionner s'avère théoriquement présent mais assez rarement exercé. Les acteurs du système public ont en effet si souvent intériorisé les contraintes et lourdeurs de leur organisation bureaucratique qu'ils se créent parfois de nouveaux blocages imaginaires.

Lorsqu'ils en discutent de façon distanciée, les managers publics sont nombreux à trouver effectivement que le contexte réglementaire peut parfois constituer un alibi implicite pour ne pas remettre en cause les usages et les dérives bureaucratiques qu'il a pu engendrer. En fait, *ce contexte réglementaire se révèle plus prégnant que contraignant*. Ainsi, par exemple, certaines dimensions de la gestion des ressources humaines (l'appréciation, la formation, la communication, etc.) se montrent gérables sous un angle managérial sans que les statuts ne soient nécessairement remis en

cause. D'ailleurs, dans les faits, de nombreux exemples allant dans ce sens sont cités, même si les réalisations se font au coup par coup, selon des initiatives individuelles ou informelles.

On constate ainsi que chacun exerce intuitivement un rôle dual, se référant tantôt aux logiques technocratiques de règles et procédures figées, tantôt aux degrés de liberté que lui permet son activité.

Des contradictions organisationnelles apparentes

Si l'organisation tout à la fois bureaucrate et adhocrate qui est ressortie des analyses précédentes semble traduire des contradictions, celles-ci ne sont sans doute qu'apparentes.

Les unités publiques constituent en effet souvent le niveau local d'une complexité inhérente à leurs activités. Ainsi, si les référentiels organisationnels sont multiples, c'est sans doute également parce que ces organisations intègrent tout à la fois plusieurs types de missions, plusieurs niveaux d'action, et une évolution en cours...

Un retour complémentaire sur l'exemple de l'administration de l'Équipement évoqué ci-avant peut en être une claire illustration.

• Une double mission

Les directions départementales de l'équipement (DDE) ont été créées en 1967 et ont été fortement impactées par la décentralisation à partir de 1982, notamment du fait du transfert de certaines compétences et de personnels auprès des conseils généraux. Jusqu'en 2007 (date de leur disparition en tant que telle), elles ont assuré :

- d'une part, un rôle régalien de représentation du contrôle de l'État sur le respect de la légalité (par exemple en matière de droit des sols) ou d'apport de services publics collectifs ;
- d'autre part, un rôle de fournisseur et prestataire de service ou d'études, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement.

De ce fait, les premières facettes de la mission renvoyaient à un référentiel très réglementé, administratif, voire rigide, tandis que les

secondes supposent une forte flexibilité dans un contexte concurrentiel exigeant.

Ensuite, au fil des réformes, de profondes transformations complémentaires ont eu lieu : elles ont cédé la gestion des routes et des ouvrages d'art aux départements et autres opérateurs, puis ont fusionné avec les directions départementales de l'agriculture et de la Forêt (DDAF) pour former les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). À partir de 2010, l'ensemble des DDE et des DDEA a donné naissance à des structures interministérielles : les directions départementales des territoires (DDT). Les directions régionales de l'équipement (DRE) ont été quant à elles fusionnées avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) d'une part, de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) d'autre part, pour devenir des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DREAL).

On note ainsi que les politiques de l'environnement se sont développées au cours des années récentes, sous l'impulsion de ministères plus explicitement en charge de cette compétence, tandis que la mission dite d'équipement structurel (infrastructures, ouvrages d'art, etc.) s'est trouvée répartie entre d'autres administrations et les collectivités territoriales.

• ***Une double logique d'action***

Dans ces différentes configurations, le ministère en charge de l'équipement a gardé une nette tradition d'administration d'État fortement structurée, avec des impulsions politiques nationales centralisées. Parallèlement, l'action de ces services a été largement déconcentrée et s'est inscrite de plus en plus fortement au fil du temps dans une relation étroite avec les collectivités locales.

Ce double niveau d'action (national au regard de l'État, et local au regard des collectivités) l'a amené à jouer sur plusieurs tableaux dans son organisation du travail, avec d'un côté des activités programmées de façon pluriannuelle et relevant de directives centrales descendantes, et de l'autre liées à des négociations locales de court terme avec des élus du département.

Les membres de l'encadrement intermédiaire sont sans doute ceux qui, parmi tous les agents de cette administration, ont vécu le plus directement l'ardente nécessité de combiner ces deux approches dans leur gestion du temps et dans celles de leurs équipes.

- ***Une évolution temporelle***

Eu égard à la longue histoire de l'Équipement en France (jadis les Ponts et Chaussées), la multiplicité des référentiels que nous venons d'évoquer a été largement liée à la décentralisation de 1982, et n'a fait que s'accroître depuis, avec les divers transferts de compétences aux collectivités, puis avec les fusions et regroupements entre administrations. Ces changements ont été provoqués par la conjonction de plusieurs interpellations : les déficits publics devenant difficilement acceptables, les réductions d'activités et de marges de manœuvre de l'État, les besoins d'une meilleure territorialisation de l'action publique, la nécessaire mutualisation de certains moyens, la montée en puissance de la nécessaire transition écologique, etc.

Aujourd'hui les entités en charge des travaux d'équipement ne sont pas sorties de leur période de transition, et ce d'autant moins que l'imbrication forte entre les évolutions des missions externes et les évolutions du fonctionnement interne apparaît essentielle. Il en résulte inévitablement une relation dialectique entre les principes et valeurs du système administratif traditionnel et les approches de la modernisation managériale²³. En outre, les opérations de fusion inter-administrations ont entraîné des chocs de culture parfois difficiles à absorber, même dans les cas où elles ont été conduites par des démarches participatives au plus près du terrain. Ainsi, comme l'analyse un directeur de DREAL : « une majorité d'agents restait assez extérieure à l'expérimentation, chacun se raccrochant à sa culture métier d'origine, à ses racines, comme moyen de se rassurer dans un monde mouvant²⁴ ».

En 2009, la fusion du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées avec le corps des ingénieurs du Génie Rural des Eaux et Forêts a donné naissance aux corps des Ingénieurs de Ponts, des

Eaux et des Forêts. Cette réforme illustre bien les logiques à l'œuvre derrière le discours consistant à présenter sous les auspices de la nécessaire « managérialisation » de l'État, des processus de fusion. Dans un contexte de déclin de l'administration de l'équipement qui cherche à se réinventer, et sur fonds de luttes concurrentielles entre grands corps, mais aussi avec l'expertise privée, les grands corps ont su s'accommoder de la réforme, quand bien même elle procédait d'une vision hostile à leur existence même²⁵.

Il n'est pas assuré que ces transitions ne correspondent qu'à un état provisoire, ou qu'elles annoncent un prochain passage du modèle bureaucratique vers un modèle managérial, tant il paraît probable que les deux référentiels pourront continuer longtemps à coexister...

Une filière hiérarchique dichotomique

Les différentes enquêtes socio-organisationnelles réalisées dans le secteur public révèlent fréquemment *une rupture assez importante entre les cadres supérieurs* (catégorie A) et *l'encadrement intermédiaire* (catégorie B).

Certes, il est possible de faire un parallèle avec les spécificités et les ambiguïtés du rôle de la maîtrise dans les entreprises privées, mais le constat sur la position-charnière des cadres de catégorie B n'est pas suffisant pour cerner d'autres déterminants propres aux administrations publiques. Il s'agit en particulier d'une dichotomie dans la filière hiérarchique, dont un indicateur est apporté dans l'identification des facteurs de motivation de ces deux catégories d'encadrement : souvenons-nous en effet que la notion de « carrière » constitue une source de stimulation forte pour les cadres supérieurs du milieu public.

Or, dans la fonction publique, carrière a longtemps signifié avant tout concours et mobilité (notamment géographique), ce qui a provoqué un phénomène de rupture entre d'un côté un encadrement intermédiaire relativement stable (voire stagnant dans ses grades et fonctions) et de l'autre un encadrement supérieur mobile (voire itinérant).

La question de la mobilité des cadres supérieurs fait en effet partie des principes traditionnels du fonctionnement des organisations publiques françaises, qui les distinguent des autres entreprises. En effet, dans le secteur privé, même si la mobilité des managers devient de plus en plus un facteur essentiel de performance (parce qu'elle concourt à la flexibilité et à l'ouverture générales), cette mobilité reste limitée par les contours et la taille de l'entreprise, et ne concerne donc que les firmes importantes (notamment les multinationales).

Quant à la mobilité professionnelle et/ou géographique des Français au-delà des frontières d'une entreprise donnée, elle s'avère relativement limitée, comparativement à d'autres pays²⁶.

La France a donc pour caractéristiques d'avoir une forte rotation des cadres supérieurs du secteur public, et une relative stabilité des autres populations, qu'il s'agisse de l'encadrement du secteur privé, ou des autres catégories de personnel des organismes publics. Ce phénomène semble fortement ancré dans les esprits, et fait souvent partie des évidences implicites : « Dès que l'on parle de mobilité à EDF, on entre dans le domaine du sacré – du dogme [...]. La mobilité est sur toutes les lèvres, même si le terme ne fait pas partie des critères officiels de la feuille de notation ; les cadres associent spontanément à la notion de carrière les idées de déménagements, de changements de fonction, d'unité, etc.²⁷ ».

Une autre conséquence d'ordre culturel en découle : les cadres intermédiaires sont souvent « du pays », c'est-à-dire originaires du territoire dans lequel ils travaillent, tandis que les cadres supérieurs (et surtout ceux de l'encadrement de direction) n'ont généralement pas de racines locales. Dès lors, les systèmes de valeurs, l'appréhension du temps, les perspectives de changement s'avèrent fondamentalement différents entre les deux populations : si les uns sont la mémoire de l'organisation et du contexte auxquels ils appartiennent, les autres souffrent inévitablement d'amnésie²⁸. L'encadrement intermédiaire se sent ainsi souvent appartenir à un autre monde que celui des cadres A (encadrement supérieur), et ce d'autant plus que très peu d'entre eux y accéderont, compte tenu de ce que cela supposerait en termes de concours à passer et de mode de vie à changer. Sur bien des aspects, les cadres B (cadres et

techniciens de catégorie intermédiaire) se trouvent, à l'inverse, des points communs avec les agents de catégorie C (le personnel d'exécution), qu'ils peuvent alors avoir du mal à considérer comme une équipe de collaborateurs à encadrer.

Ces différentes variables socio-organisationnelles soulignent la forte imbrication des structures et des cultures dans le secteur public français.

Dans ce contexte, impliquer l'encadrement intermédiaire du secteur public sur un nouveau rôle managérial à assumer relève d'un défi plus interpellateur encore que dans l'entreprise. Or, le rôle joué par l'encadrement intermédiaire s'avère essentiel pour la poursuite effective des opérations de réforme du secteur public, comme le montrent plusieurs recherches conduites dans les mairies²⁹. Il existe en effet un lien puissant entre la conduite du changement dans ces collectivités et la transformation de la fonction d'encadrement de tous niveaux. Mais aujourd'hui, les franges intermédiaires de l'encadrement se caractériseraient encore souvent par l'exercice de rôles traditionnels, provoquant des situations de malaise du fait de la coexistence des paradigmes bureaucratiques et managériaux se situant dans les caractéristiques de l'organisation. Les évolutions de certaines structures et institutions publiques montrent cependant que ce défi n'est pas impossible, pour peu que les particularités des rôles de chacun soient prises en compte, notamment dans les processus de décision.

Pour autant, il s'agit là d'un autre type de difficulté, dans la mesure où les logiques décisionnelles du secteur public sont elles aussi d'une grande complexité.

LES PROCESSUS DE DÉCISION

« Quelle est la pertinence de nos décisions, au triple point de vue médical, financier, éthique ? »

Cette question, posée il y a quelques années par un haut responsable hospitalier³⁰, constitue une base importante de

spécificité du processus décisionnel public.

Ce n'est cependant pas la seule. En effet, si cette interrogation porte sur le *contenu* même des décisions prises (incluant l'étude de leur fondement et l'évaluation de leur impact), une autre dimension complémentaire et sous-jacente touche au *processus* qui conduit à la décision ou à l'absence de décision, et à ses incidences...

Or, en la matière, le système public recèle de nombreuses caractéristiques qui concernent les dimensions suivantes :

- les acteurs de la décision ;
- les modalités de la décision ;
- les bases de la décision ;
- le temps de la décision ;
- l'espace de la décision ;
- les suites de la décision.

Certes, la complexité des processus décisionnels ne concerne pas que la sphère publique, comme l'ont largement montré de nombreux théoriciens de l'organisation³¹. En particulier l'entreprise, surtout de grande taille, connaît également des situations décisionnelles délicates³², dont l'étude s'avère riche et toujours inachevée, tant elle est ardue.

Cependant, le contexte public semble augmenter encore le caractère aléatoire et difficile des processus de décision en son sein, surtout dans le mode de fonctionnement français, marqué par un long historique, un système juridique sophistiqué, des valeurs sociales fortes et une structuration tout à la fois centrale et locale.

L'INADAPTATION DES MODÈLES CLASSIQUES

La représentation traditionnelle de la décision laisse penser qu'elle peut se prendre de façon instantanée et rationnelle, sur la base de calculs ou d'étapes logiques à franchir.

C'est en quelque sorte le mythe de la vérité unique ou du *one best way* qui préside à cette conception, laquelle assimile la décision au

fruit du raisonnement d'un acteur unique (individuel ou collectif), dans un environnement « certain ».

Des fondements positivistes

Les « positivistes » (au sens d'Auguste Comte³³), qui se connaissent ou s'ignorent, s'inscrivent dans cette logique car ils intègrent dans leurs raisonnements des principes bien délimités tels que³⁴ :

- le *principe ontologique* : réalité du réel et critère de vérité (sera vraie une proposition qui décrit effectivement la réalité) ;
- le *principe de l'univers câblé* : un réel déterminé par les lois de la nature (l'univers est « connaissable », le but de la science est de trouver le plan de câblage pour découvrir la vérité) ;
- le *principe d'objectivité* : le réel existe indépendamment du sujet qui l'observe ;
- le *principe de naturalité de la logique* : rationalité absolue (une manière de raisonner applicable à tous).

Appliqués au fonctionnement des organisations, ces principes positivistes amènent à considérer que toute décision n'est en fait qu'une adaptation logique et instantanée d'un acteur rationnel à un événement extérieur, et que, par conséquent, les changements constatés dans une organisation sont les résultats de choix volontaires.

De nombreuses méthodes de travail, en économie et en gestion (comme dans bien d'autres disciplines), ont longtemps reposé sur ce type de conception. Elles s'appuient généralement sur des théories et calculs économiques traditionnels, et conduisent par exemple à identifier le meilleur choix entre différents scénarios à partir de l'espérance mathématique du gain (logique à la base des calculs classiques de prévisions économiques).

Au-delà des modèles mathématiques, certaines procédures d'aide à la décision basées sur des algorithmes de raisonnement³⁵ recèlent implicitement la même approche ; les méthodes de stratégie d'entreprise prônées par les grands consultants américains des années 1960 et 1970 n'étaient d'ailleurs pas exemptes de ce type de

logique, pas plus que la fameuse « rationalisation des choix budgétaires » développée dans le secteur public³⁶.

Ces approches traditionnelles présentent cependant l'inconvénient majeur d'être assez peu conformes aux réalités socio-organisationnelles des systèmes publics.

Une réalité plus incertaine

Le modèle de rationalité unique de la décision présente de nombreux inconvénients, surtout pour le secteur public. Évoquons-en quelques-uns.

Il ignore la notion de processus, en s'attachant plutôt aux *procédures* ; en ce sens, la prise de décision est perçue comme une étape, découlant directement des précédentes sans prise en compte des phénomènes d'interaction entre variables ou des risques d'incidences et d'aléas dans les modalités de raisonnement ou d'action. Or, dans le secteur public, la taille du système, la multiplicité des variables, ou les jeux de négociation, supposent des démarches faites d'ajustements réguliers ; l'heuristique (tâtonnement) doit alors souvent prendre le pas sur l'algorithmique.

Il néglige le rôle des acteurs, de leurs stratégies, de leurs capacités cognitives, et de leurs interrelations ; or la représentation du « rationnel » ne saurait être la même d'un acteur à l'autre, et les perceptions du « réel » s'avèrent variées, voire hétérogènes. Ce constat est particulièrement marqué dans la sphère publique, compte tenu de la multiplicité des parties prenantes (élus, agents publics, contribuables, usagers, électeurs, acteurs centraux ou locaux, etc.).

Il pose un postulat d'exhaustivité et de neutralité de l'information utilisable pour la prise de décision, là où l'on connaît les difficultés de collecte, de circulation et d'assimilation des informations pertinentes au sein d'une organisation complexe ; or, le lien entre l'information et la décision s'avère fondamental, notamment au regard de la pertinence et de la qualité des choix réalisés. En outre, au-delà de la disponibilité des données brutes, c'est tout le problème de leur interprétation qui peut être posé.

Il suppose que le futur est prévisible et découvrable, alors que tout montre aujourd'hui que l'environnement dans lequel évoluent les organisations (notamment publiques) est rempli d'incertitudes, de menaces et d'opportunités potentielles. Il ne s'agit alors plus de chercher à découvrir un futur unique, mais de s'efforcer de construire des scénarios envisageables.

De ces inadéquations fondamentales, il ressort deux conclusions majeures :

- même si tous les efforts des acteurs et des structures publics tendaient délibérément vers un objectif de prise de décision « logique », ce ne serait qu'un vœu pieux car la logique absolue et universelle s'avère inatteignable ;
- les études empiriques montrent, de toutes façons, que les efforts en question ne sont souvent pas développés (ou pas dans le même sens) et que l'absence de décision formelle (ou la décision aux fondements flous) prédomine souvent dans le secteur public, même en cas de « bonnes volontés individuelles ».

C'est en effet la logique socio-organisationnelle qui l'emporte le plus souvent.

L'APPORT DES MODÈLES ORGANISATIONNELS

Le comportement des organisations, étudié notamment par de nombreux sociologues depuis les années 1950, s'avère souvent très éloigné de la rationalité unique et supposée « objective » des approches évoquées ci-avant.

En effet, si l'on considère que l'entreprise (privée ou publique) est un système fait de sous-unités en interaction, il n'est plus possible d'isoler le processus de décision d'un acteur de ce système, comme s'il possédait sa logique propre, immuable et indépendante de celle des autres. C'est en tout cas ce que se sont efforcés de montrer d'illustres chercheurs, comme Simon³⁷ (qui a beaucoup étudié les administrations publiques), ou March³⁸.

L'individu dans le système : des rationalités multiples et limitées

Une première série d'analyses sur la décision concerne le décideur lui-même et sa capacité à décider au sein de l'organisation.

La théorie de la rationalité limitée de Simon casse en effet l'illusion d'un décideur exemplaire, qui serait capable d'intégrer toutes les informations pertinentes et d'en faire une interprétation universelle conduisant à « la » solution.

En réalité, tout décideur individuel est par essence doté d'une rationalité limitée, liée à :

- ses capacités intrinsèques (degré de connaissances, état de la mémoire, potentiel d'anticipation...);
- son processus psychologique (apprentissage personnel, habitudes de raisonnements, stimuli, etc.);
- son environnement organisationnel (degré de division du travail, systèmes d'information, capacité d'identification, procédures et règles de fonctionnement...);
- ses enjeux au sein du système (perception des risques ou avantages, phénomènes de groupe, etc.).

De nombreux facteurs d'influence conditionnent donc la décision. En outre, suivant les modes de fonctionnement, plusieurs décideurs peuvent être concernés (ce qui est généralement le cas des organisations publiques). Ainsi, les décisions que l'on pouvait croire individuelles sont en réalité « collectives », car d'une part l'acteur voit sa rationalité limitée et influencée par le système ; d'autre part, la décision s'insère dans un contexte organisationnel où existe un enchevêtrement de décisions à différents niveaux...

L'approche comportementale de l'entreprise

Dans une organisation faite de division des tâches et de spécialisation des unités, comme le sont la plupart des unités publiques, les missions et les problèmes qui s'y rapportent se

trouvent eux aussi fractionnés et gérés au niveau des différentes unités.

Ce fonctionnement de base, sans doute inhérent à tous les types de structures, amène à analyser les problèmes et les situations, avec une rationalité partielle... et parfois partielle. Même si le développement de la transversalité et de la logique de réseaux s'inscrit dans les choix organisationnels en place, cela ne suffit généralement pas à éviter la juxtaposition ou l'affrontement de rationalités locales, sans possibilité d'optimisation globale. Le cas des difficultés fréquentes d'articulation (et parfois de compréhension) entre les services centraux, et les services déconcentrés des administrations peut être une illustration de ce phénomène.

Le postulat de départ de ces approches (promues notamment par Cyert et March, 1963, 1992) est donc que l'organisation représente une coalition d'individus (ou de groupes) aux objectifs différents, donc potentiellement soumis à des contraintes et conflits. En outre, la spécialisation interne entraîne un traitement séquentiel des problèmes et des processus de décisions biaisés, marqué par des compromis, des processus d'apprentissage, et des déperditions de données.

De nombreuses illustrations de ce type d'approche décisionnelle peuvent être trouvées à travers ce que certains hauts responsables appellent « les graves dysfonctionnements du système de décision public »³⁹, faisant allusion aux tristement célèbres « affaires » ou « bavures » attribuées à la responsabilité de l'État central (on pense notamment au problème du « sang contaminé »). Ces situations peuvent en effet avoir été victimes de décisions biaisées, car liées aux grilles de lectures partielles des individus.

La décision dans le secteur public est donc largement influencée par des dimensions comportementales et par le contexte sociopolitique du système. Ainsi, dans sa comparaison entre le management du secteur public et celui du secteur privé, un chercheur américain fait remarquer que les responsables publics sont confrontés à des enjeux particuliers qui les amènent à être la cible de multiples pressions imposant la recherche de postures médianes : « *They often seek to mediate decisions in response to a*

*wide variety of pressures and must often put together a coalition of inside and outside groups to survive.*⁴⁰ ».

L'auteur évoque ainsi des phénomènes de pressions et de coalitions, qui semblent devoir être entendues aussi au plan informel ou implicite : elles peuvent alors conduire d'une part à des décisions en forme de compromis, et d'autre part à des approches incrémentales et prudentes de la part des décideurs publics...

Les analyses sur le milieu public et politique

L'incrémentation

Le contexte public a bien sûr parfois fait l'objet d'analyses spécifiques concernant les processus de décision. On met alors généralement l'accent sur les intérêts propres des acteurs (liés aux idéologies politiques, aux enjeux électoraux, etc.), qui stimulent à eux seuls les choix majeurs de l'organisation.

Dès lors, la nature et l'orientation des décisions et des changements s'avèrent directement dépendantes de la structure des jeux de pouvoir et des stratégies des « joueurs ». Cela peut alors conduire à des approches « incrémentales⁴¹ », faites de tâtonnements ou de petits pas, de façon à s'ajuster le plus possible aux accords et désaccords des parties prenantes.

Le politologue Charles E. Lindblom, à travers son analyse des comportements de « débrouille » (en anglais, « muddling through »), avait déjà montré dans les années 1950 que les décisions politiques ne peuvent généralement pas être remises fondamentalement en question, et ne sont modifiées qu'à la marge, selon des processus itératifs, progressifs et pragmatiques (Lindblom, 1959). Selon lui, la décision publique est généralement basée sur une succession de comparaisons limitées, dans laquelle l'identification des objectifs à atteindre est inséparable du choix des moyens, et la pertinence s'apprécie essentiellement à l'aune du consensus suscité entre plusieurs acteurs. Cette approche de la décision politique incrémentale semble pouvoir être toujours d'actualité dans un certain nombre de cas aujourd'hui.

Si cette approche décisionnelle reste fréquente dans le milieu public, elle ne paraît pour autant pas toujours suffisante, dans la mesure où elle ne permet pas d'avoir une vue globale des nombreux enjeux affrontés par le secteur public aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle certains auteurs⁴² plus récents ont encouragé les hommes publics à avoir des méthodes plus sophistiquées, comme celle du *mixed scanning*⁴³ qui croise la vue synoptique, l'identification de scénarios alternatifs pour les « grandes décisions », et l'ajustement au cas par cas. Cette approche rejoint une certaine conception du « constructivisme » en management⁴⁴.

Le « modèle de la poubelle »

Quels que soient les niveaux d'élaboration des méthodes de décision, leur non-application réelle est fréquente. Ainsi, le « modèle de la poubelle » (proposé par March, Cohen et Olsen⁴⁵) met en avant le fait que les solutions préexistent souvent aux problèmes. En d'autres termes, les acteurs (individuels ou collectifs) au sein d'une organisation énoncent intuitivement ou formellement des orientations sur ce que « devrait être » le fonctionnement ou l'activité des unités, sans forcément en avoir étudié de façon approfondie les tenants et les aboutissants. L'apparition d'un problème leur permettant de conforter leurs opinions préétablies pourra être alors l'occasion d'une prise de décision.

Ce phénomène est d'autant plus fréquent dans le milieu public que celui-ci subit les effets de la nécessité pour les acteurs politiques d'entretenir l'idée selon laquelle ils sont en mesure de résoudre les problèmes, idée qui constitue le fondement du jeu politique.

C'est dans cette logique, que les hommes et les femmes politiques font alors des promesses, qui tiennent parfois lieu de décisions, même si elles n'ont pas été précédées de réelle analyse des problèmes... Ainsi, la décision serait souvent le produit de la rencontre fortuite (lors d'une circonstance particulière) de problèmes, de solutions et de décideurs plus ou moins concernés. Cette symbolique de la « poubelle » (dont le contenu est aléatoire) permet

ainsi de reconstituer certaines décisions plus ou moins fondées, et dont la rationalisation semble avoir été faite *a posteriori*.

Là encore, les illustrations dans le milieu public peuvent être aisées à trouver, surtout si l'on intègre la dimension idéologique de certaines orientations politiques, qui préexistent dans l'esprit des responsables ou des groupements, et dont l'argumentation sera rapidement constituée lorsqu'un problème à résoudre se présentera. On pense en particulier aux cas dits de « récupération » par les partis politiques, de tel ou tel événement social.

L'évitement du blâme (« blame avoidance »)

D'autres motivations particulières peuvent être à l'origine de décisions publiques, en particulier si l'on considère que certains politiciens cherchent à éviter les reproches qui pourraient être liés à des actions impopulaires. Il s'agit ici du phénomène de « blame avoidance » décrit par (Weaver, 1986⁴⁶). Ce phénomène résulterait de la tendance des électeurs à être plus sensibles aux pertes réelles ou potentielles qu'aux gains d'une décision. Dès lors, l'objectif d'évitement du blâme conduit les politiciens à adopter un ensemble limité et simplifié de décisions politiques, plutôt que la mise en œuvre de stratégies innovantes, distinctives et donc plus risquées pour eux. Dans le cas des grands projets environnementaux, il est possible que le phénomène de « blame avoidance » ait joué dans le choix de mettre en place des dispositifs de débats publics, même si la décision finale était peu liée à ce choix.

Isomorphisme et dépendance au sentier

Une tendance à l'homogénéisation des types de décision peut par ailleurs se constater, sous l'effet des phénomènes d'isomorphisme institutionnel décrits par Di Maggio, et Powell (1983)⁴⁷. Ainsi, les processus organisationnels et décisionnels peuvent être profondément canalisés par les arrangements institutionnels qui entretiennent une tendance à la similarité. En outre, les phénomènes de mimétisme créent des mécanismes routiniers de standardisation des comportements, notamment s'ils ont été perçus comme performants antérieurement.

Ces approches présentent certains points communs avec les mécanismes de « dépendance au sentier » analysés par Douglass North (1990)⁴⁸. Ainsi, les décisions prises au début d'une politique publique influenceraient fondamentalement ses développements ultérieurs selon des voies spécifiques. Dès lors, les réformes et actions publiques s'inscrivent dans des logiques préétablies et peuvent difficilement en sortir.

QUELLES RÉALITÉS DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES ?

Si les modèles socio-organisationnels se révèlent donc pertinents pour étudier la réalité décisionnelle publique, ils ne sont peut-être pas encore suffisants pour traduire certaines spécificités actuelles.

Les « essais décisionnels »

Dans le milieu public français, l'un des premiers particularismes qui doit être souligné est celui de cette question délicate : qui sont les décideurs ?

En effet, leur identification n'est pas toujours évidente dans la mesure où ils sont rarement uniques ; à ce titre, il serait préférable de parler de « contributeurs à la décision » plutôt que de « décideurs » au sens plein et entier... Compte tenu de l'enchevêtrement de leurs rôles, nous proposons alors l'image des *essais décisionnels*.

En outre, les influences informelles dans les processus de décisions publics peuvent être nombreuses et très significatives. Si l'on se situe au niveau d'une unité publique pour étudier ses processus de décision sous l'angle managérial, la question de la marge de manœuvre des responsables gestionnaires en place doit être abordée. Notre enquête auprès des 120 managers publics en 1993 avait déjà à l'époque confirmé l'existence de cette marge de manœuvre et montré la possibilité d'un développement de

démarches managériales pilotées au niveau de l'unité elle-même. Pour autant, le manager public local a nettement moins les « coudées franches » que son homologue privé, dans la mesure où il est imbriqué dans un réseau complexe de contributeurs à la décision.

Prenons quelques exemples. Dans une commune, le « bicéphalisme » entre l'élu (le maire) et le fonctionnaire (le secrétaire général ou le directeur général des services) s'exprime avec plus ou moins de clarté dans les décisions managériales. En outre, l'influence d'acteurs multiples comme les électeurs, les médias, le conseil municipal, etc., peut être très prégnante.

Dans les services déconcentrés de l'État (surtout dans ceux qui partagent certaines missions avec les collectivités locales), l'« essaim décisionnel » peut se révéler touffu, à plus forte raison quand ils fonctionnent dans une logique d'interministérialité, ce qui est le cas des directions départementales depuis 2009. En effet, les Directions départementales interministérielles (DDI) relèvent du premier ministre et sont placées sous l'autorité des préfets de département. Chaque département de la France métropolitaine comprend ainsi trois types de direction interministérielle :

- une direction départementale des territoires (DDT) ou une direction des territoires et de la mer (DDTM) en cas de façade maritime ;
- une direction de la cohésion sociale (DDCS) ;
- une direction de la protection des populations (DDPP).

A l'origine, la création de ces différentes DDI visait à simplifier les démarches des usagers. Pour autant, en termes de fonctionnement, les processus de décisions renvoient souvent à la notion d'essaim décisionnel proposée ci-avant.

Ainsi, un directeur départemental d'une DDI n'est naturellement pas le seul décideur des grandes activités dont il a la charge, car il participe à des processus de décision en relation avec le préfet, les services centraux et les services déconcentrés des ministères concernés, certaines collectivités territoriales selon les sujets ou projets, et bien entendu ses collaborateurs s'il veut développer une certaine concertation interne.

L'encadré ci-après rappelle les origines historiques des DDI, qui illustrent la combinaison des politiques publiques et des parties prenantes potentiellement concernées par leurs activités.

FOCUS

Rappel des origines historiques des DDI

- la DDT a succédé aux services de l'équipement (DDE) et à ceux de l'agriculture (DDAF) ;
- la DDTM reprend de la même façon les missions des services de l'équipement (DDE), de l'agriculture (DDAF), ainsi que ceux des affaires maritimes ;
- la DDCS regroupe les anciens services de la jeunesse et des sports (DDJS) et la partie sociale des ex-directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ;
- la DDPP a succédé aux services vétérinaires (DDSV) et à l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF).
- la DDCSPP est le regroupement des compétences des services de la jeunesse et des sports (DDJS), de la partie sociale des ex-directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), des services vétérinaires (DDSV) et de l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF).

*Source : « Directions départementales interministérielles (DDI) »,
Le portail de la Fonction Publique 2015, consulté en 2022*

Le même type d'enchevêtrement dans les processus des décisions publiques peut concerner également les collectivités territoriales. Ainsi, les directeurs généraux des services de Conseils Départementaux⁴⁹, par exemple, ont pour certains évoqué depuis longtemps cette caractéristique délicate à gérer, dans la mesure où cela a pu parfois même conduire à une illusion de rationalité de leurs

décisions, compte tenu de la réalité complexe des contextes publics⁵⁰.

Au sein d'un hôpital public, le contexte décisionnel n'est pas plus simple, loin s'en faut. Le directeur de l'établissement se trouve en relation directe avec le président de la commission médicale d'établissement (CME) pour la plupart des décisions qui touchent à l'activité, ainsi qu'avec le conseil de surveillance, avec la tutelle régionale (le directeur de l'agence régionale de la Santé – ARS – depuis 2010), et avec le ministère en charge des solidarités et de la Santé (la direction des hôpitaux) notamment pour sa propre évolution de carrière ou celle de ses collaborateurs.

Certains types d'établissements publics connaissent peut-être un essaim décisionnel moins rempli, mais le poids du gouvernement (pour la nomination des dirigeants) ou d'organismes de contrôle comme la Cour des comptes (pour le fonctionnement) met également en avant de multiples contributeurs à la décision. Dans le cas de certains organismes participant au service public, l'essaim décisionnel peut atteindre des niveaux de complexité importants. Ainsi, les ARACT (actions régionales pour l'amélioration des conditions de travail) sont des entités du Réseau ANACT (établissement public créé en 1973 et placé sous la tutelle du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion), mais ont une structure propre de droit privé au plan régional (généralement sous forme d'associations loi 1901), administrées de manière paritaire, et avec des financements provenant de l'État (notamment via l'ANACT) et en partie des collectivités territoriales (Régions). Le programme d'activité des entités du réseau ANACT est quant à lui défini dans un Contrat de Progrès signé avec l'État. Dans ce contexte, le directeur d'une ARACT est un contributeur à la décision, dont les marges de manœuvre dépendent du jeu complexe des nombreux décideurs en présence, et de son propre style de management.

Comme pour les essaims d'abeilles, les contributeurs à la décision d'une unité publique ont donc généralement des rôles bien définis, mais leurs interfaces peuvent être délicates.

Des « non-décisions » faisant fonction...

Le phénomène des essais décisionnels (c'est-à-dire l'interaction formelle ou informelle entre divers acteurs exerçant une influence directe ou indirecte sur les décisions) présente vraisemblablement l'avantage de développer des approches plus globales, susceptibles de fonder les décisions sur des critères multiples. En particulier, des rationalités complémentaires vont pouvoir s'exercer, contribuant ainsi à préserver un certain intérêt général.

Les recherches faites sur ce sujet en milieu hospitalier montrent⁵¹ par exemple que les décisions de modernisation des établissements sont le fruit d'un affrontement de multiples logiques qui s'expriment parfois avec force à l'occasion de projets d'évolution d'envergure.

Dans des cas de ce type, on a pu repérer en particulier :

- la logique des pouvoirs publics, privilégiant le respect du rôle de l'État et la gestion de ses moyens ;
- la logique médicale, portée sur la performance technique et l'efficacité thérapeutique ;
- la logique managériale des directeurs d'hôpitaux, sensibilisés aux dimensions socio-économiques du fonctionnement ;
- la logique des agents, parfois d'autant plus porteurs d'humanisation (mais aussi de démotivation pouvant conduire à l'inverse) qu'ils peuvent être frustrés par la baisse relative du « relationnel » dans leurs fonctions, comme c'est souvent le cas du corps infirmier ;
- la logique de l'utilisateur, aux attentes et besoins évolutifs, et toujours spécifiques.

Cependant, ce type d'affrontement n'aboutit pas toujours à des choix véritables, dans la mesure où l'enchevêtrement de rationalités particulières peut conduire à une dilution des responsabilités et à des non-décisions.

Sans doute peut-on considérer qu'il s'agit là, souvent, du « revers de la médaille » de certains choix fondamentaux : la décentralisation, la déconcentration, le dialogue social, le management participatif, et même le système démocratique ne portent-ils pas en eux-mêmes certains germes de cette dilution de responsabilités dont on entend si souvent parler ?

En réalité, il est des cas où la non-décision correspond de fait à une décision implicite et plus ou moins collective de ne pas formaliser des choix ou de ne pas intervenir dans des évolutions qui suivront de toutes façons un certain cours... C'est ce qu'avaient déjà montré Bachrach et Baratz⁵² à propos des approches sociologiques et politiques de la décision, et qui s'applique aujourd'hui très bien aux logiques managériales dans la sphère publique : une certaine forme de pouvoir peut venir en effet des dynamiques de non-décision, plus ou moins volontairement orchestrées.

Il arrive également que la décision ait été prise mais soit mal formalisée et/ou communiquée, ce qui conduit à sa non-application et au sentiment général d'une absence de décision. Là encore, on constate que la décision est avant tout un processus, avec un « amont » par rapport au choix (qui correspond notamment aux analyses et concertations préalables), et un « aval » qui touche en particulier à la préparation de sa mise en œuvre et à l'information sur ses contours.

Or, toutes les décisions ne font pas l'objet de décrets ou circulaires (fort heureusement), et nécessitent donc des modalités appropriées de formalisation, qui ne sont pas toujours intégrées dans les habitudes du fonctionnement public. Ces oublis de l'« aval » du processus (et donc des préparations de la mise en œuvre des décisions) sont d'ailleurs liés au caractère collectif et aux essais décisionnels évoqués précédemment, chacun des décideurs croyant sans doute qu'un autre s'en occupera !

Les managers publics se doivent donc d'analyser tous ces phénomènes sous-jacents pour les intégrer comme une réalité de leur environnement spécifique et utiliser en conséquence la marge de manœuvre dont ils disposent.

Des processus de décision à rendre plus rigoureux et moins rigides

La rigidité et le caractère irréaliste des modèles traditionnels de la décision ont été aujourd'hui largement révélés, certains analystes allant même jusqu'à considérer que la décision, au sens de *temps t*

de la délibération, n'existe pas⁵³. Sans être aussi extrême, il semble possible de considérer que de multiples phénomènes et jeux d'influences peuvent intervenir dans les processus de décision au sein de la sphère publique⁵⁴ ; ceux-ci sont alors le carrefour de divers paramètres tels que : des croyances (et des valeurs), des désirs (et des stimuli), des rationalités (diverses et limitées), des facteurs cognitifs (et des logiques d'apprentissage)⁵⁵.

En réalité, il s'agit d'abord de combattre certains *a priori*. En effet, l'imagerie populaire dominante laisserait sans doute penser que les responsables publics, vus parfois comme des technocrates procéduriers, ont des styles de décision basés sur une certaine rationalité, avec des modèles et des critères explicites. En fait, quelques recherches et analyses révèlent souvent l'inverse : les décideurs publics seraient plutôt intuitifs et baseraient leurs choix et actions sur leurs perceptions et leurs approches relationnelles des phénomènes⁵⁶.

Dès lors, si l'illusion d'une rationalité froide et absolue est à rejeter, la décision publique (porteuse de nombreux enjeux pour la société) doit-elle pour autant rester à la merci du conjoncturel et de l'intuition ? Sans doute les responsables publics gagneraient-ils à analyser leurs propres processus et à intégrer les différents facteurs, notamment externes et cognitifs, qui les influencent. En effet, la conscience de ces multiples variables est certainement utile aux décideurs, mais ne doit pas les amener à renoncer à toute rigueur dans leurs démarches décisionnelles. Cet enjeu est d'autant plus aigu aujourd'hui que les dirigeants élus et/ou fonctionnaires sont de plus en plus conduits à gérer une multiplicité d'interlocuteurs, ainsi qu'une diversité des temps et des espaces à considérer. C'est la raison pour laquelle le concept de « gouvernance⁵⁷ », supposé illustrer l'implication de multiples parties prenantes dans la décision, se développe désormais.

Il semble donc que l'identification des essais décisionnels, le développement de l'écoute et de la concertation, puis l'instauration de temps et dispositifs de formalisations et d'argumentation des choix et arbitrages proposés, soient des conditions nécessaires à l'instauration de démarches de décision plus rigoureuses et moins rigides.

En définitive, la double complexité organisationnelle et décisionnelle des organisations publiques risque de se traduire dans la pratique par des inerties et cloisonnements générateurs de dysfonctionnements ou de redondances.

Dès lors, la question se pose pour les managers publics de savoir s'ils peuvent piloter ou gérer cette complexité... Cette problématique a été abordée plus généralement par Genelot et Lemoigne (2017) pour qui il serait illusoire de prétendre gérer la complexité, ce qui conduit à s'interroger plutôt sur comment manager *dans* la complexité⁵⁸. Une manière de l'envisager est de développer des capacités managériales et stratégiques, comme on a pu l'évoquer précédemment. Une autre optique, complémentaire et non substitutive, consiste à chercher à réduire l'ampleur de la complexité du contexte.

C'est dans ce cadre que des politiques publiques dites de « simplification administrative » ont été mises en place depuis de nombreuses années dans différents pays, pour tenter d'aider le citoyen ou l'utilisateur des services publics à dépasser de telles lourdeurs.

LES POLITIQUES DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Selon l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), « L'excès de paperasserie est l'un des griefs les plus souvent formulés par les entreprises et les citoyens dans les pays de l'OCDE. Remplir des formulaires, demander des autorisations et des licences, etc. constituent souvent des tâches très complexes et très lourdes, qui entraînent des charges réglementaires superflues. Lorsque leur nombre et leur complexité sont excessifs, les formalités administratives risquent d'entraver l'innovation, de créer des obstacles inutiles aux échanges, à l'investissement et à l'efficience

économique, voire de mettre en péril la légitimité de la réglementation et la primauté du droit⁵⁹ ».

Le site du gouvernement français précise quant à lui en 2021 que « un français sur quatre juge complexe sa relation avec l'administration⁶⁰ ». C'était face à des constats de ce type que le président de la République française François Hollande avait annoncé en 2013 un « choc de simplification ». La dynamique enclenchée autour de cette expression en forme de slogan a entraîné au cours des années suivantes de nombreuses mesures de simplification, dont certaines, reprises et développées par les gouvernements ultérieurs, ont notamment porté sur des dispositions de simplification conçues en faveur du développement économique et de l'emploi. Pour autant, la tâche s'est avérée ardue et parfois selon certains contre-productive, tant la lutte en faveur de la simplification peut avoir conduit, paradoxalement, à de nouvelles mesures qui alourdissent encore le système⁶¹.

Depuis 2017, sous la présidence d'Emmanuel Macron, de nouvelles démarches de simplification administrative ont également été initiées, notamment avec la mise en œuvre du prélèvement des impôts à la source à partir de 2019, ainsi qu'avec la loi du 7 décembre 2020 relative à l'accélération et la simplification de l'action publique (ASAP).

Au-delà des mesures spécifiques qui ont pu être engagées avec plus ou moins d'efficacité ou de pertinence, on peut remarquer que l'objectif de simplification de l'action publique relève *a minima* d'une dynamique de moyen-long terme, voire plus vraisemblablement d'une démarche permanente visant à combattre les dérives entropiques quasiment naturelles des grandes organisations privées et publiques, d'autant plus importantes dans le secteur public qu'elles s'accompagnent de procédures et réglementations multiples. Il apparaît également que les politiques de simplification peuvent, dans certains cas, être contre-productives voire paradoxales, en particulier lorsqu'elles introduisent de nouvelles règles, restructurations, ou dispositifs contraignants qui sont susceptibles d'engendrer des flottements ou des complications additionnelles.

De tels phénomènes peuvent donc être considérés comme inextricables car fondamentalement inhérents à la complexité des systèmes organisationnels et décisionnels décrits ci-avant. Selon certains spécialistes, l'objectif de simplification pure et simple pourrait alors être illusoire, mais il reste possible de s'appuyer sur une compréhension de la complexité pour mieux l'appréhender et la réguler.

L'encadré ci-après fait ainsi le point sur la notion de « simplicité », concept proposé par le neurophysiologiste français Alain Berthoz, membre de l'académie des Sciences.

FOCUS

La « simplicité »

Dans ses travaux, Alain Berthoz⁶² suggère, autour du concept de « simplicité », de s'inspirer du vivant pour définir des principes simplificateurs qui pourraient aider à réguler la complexité, et ainsi à prendre des décisions, trouver des solutions. « La «simplicité» ainsi mise en œuvre serait vraisemblablement opportune, non seulement pour combattre l'apparente impossibilité de la mission de simplification, mais aussi pour le faire en intégrant les points de vue des multiples parties prenantes que sont notamment les citoyens, les entreprises et les organisations, les pouvoirs publics nationaux, locaux ou internationaux, les agents publics et les pilotes gestionnaires de la simplification⁶³ ».

En définitive, la double complexité organisationnelle et décisionnelle des systèmes publics ressort comme une caractéristique sans doute impossible à éradiquer, mais qui peut faire l'objet de démarches visant à la réduire et à la gérer.

Elles s'inscrivent alors dans des approches du changement, qui s'attachent autant au processus qu'au contenu des actions engagées, et qui s'efforcent de stimuler la mise en mouvement des organisations publiques et de leurs acteurs. Ces logiques de changement font l'objet du prochain chapitre.

8

Les processus de changement : questions de faisabilité et/ou de sens ?

La simple énonciation de l'expression « management public » a pu, pendant une certaine période, paraître en elle-même porteuse de changement : d'une part parce qu'elle suppose un mode de fonctionnement différent de celui qui a été dominant dans les administrations et entités publiques dans le passé ; d'autre part parce qu'elle a suscité à elle seule des réactions ou représentations qui sont susceptibles d'activer ou de freiner le changement.

Si changement il y a, comment se caractérise-t-il dans le monde public ? On peut déjà constater que des vocables spécifiques ont été utilisés à ce propos au fil du temps en France, selon un vocabulaire que l'on trouve rarement dans le milieu des entreprises privées : ainsi la circulaire Rocard de 1989 s'appuyait sur le concept de « renouveau » tandis que celle de Juppé en 1995 utilisait le terme de « réforme ». parallèlement à une « modernisation de la fonction publique » en 2007, c'est ensuite à une « révision » générale des politiques publiques (RGPP) que le gouvernement Fillon s'est attelé la même année, puis le gouvernement Ayrault a lancé la « modernisation » de l'action publique » (MAP) en 2012. L'année 2019 a vu la mise en lumière de la « transformation »

avec la loi de transformation de la fonction publique, tandis que l'année suivante il était question d'accélération de la simplification avec la loi ASAP. On le voit (comme rappelé dans l'encadré ci-après), les termes de renouveau, de réforme, de modernisation, de transformation, et même d'accélération, ont depuis plus de trente ans jalonné les projets visant à améliorer le fonctionnement de la sphère publique, avec une montée en puissance depuis le début du XXI^e siècle.

FOCUS

Terminologie des grands changements dans l'action publique

- RATIONALISATION des Choix Budgétaires (RCB) (1968) ;
- RENOUVEAU du service public (1989) ;
- RÉFORME de l'État et des services publics (1995) ;
- MODERNISATION de la fonction publique (2007) ;
- RÉVISION GÉNÉRALE des Politiques publiques (RGPP) (2007) ;
- MODERNISATION de l'Action publique (MAP) (2012) ;
- NOUVELLE ORGANISATION Territoriale de la République (NOTRE) (2015);
- TRANSFORMATION de la fonction publique (2019) ;
- ACCELÉRATION et SIMPLIFICATION de l'action publique (ASAP) (2020).

Ces choix sémantiques ne sont sans doute pas neutres : ils cherchent tous à se différencier des approches radicales du changement, et évitent de laisser penser que tout le passé est à détruire et qu'il faudrait bâtir un monde public entièrement différent. Ainsi, les réformes sont par définition progressives (n'est-ce pas depuis longtemps, leur différence avec les révolutions¹ ?), tandis que

les renouveaux évoquent des cures de jouvence bénéfiques, voire une santé retrouvée.

Cela étant, c'est finalement le vocable de « modernisation », revenu en première ligne dans les démarches de la MAP en 2012 mais très présent dans les discours et politiques depuis plusieurs décennies, qui semble le plus fréquemment utilisé à propos du secteur public français, non seulement aujourd'hui mais depuis longtemps, au-delà des partis et des logiques multiples. Quel est alors le sens qu'il faut lui donner ?

Il y a déjà plus d'un quart de siècle, un ouvrage collectif consacré à cette question énonçait : « Moderniser, ce peut être d'abord se mettre à jour, chercher à rattraper un retard : celui d'une organisation étatique en proie à une grande inertie, au regard d'un environnement en transformation rapide qui exige sa « mise à jour » [...]. Mais moderniser, c'est encore devenir moderne, s'adapter à la modernité, c'est-à-dire se conformer à l'ensemble des conceptions jugées modernes [...]. Moderniser, c'est enfin adopter des comportements modernes, c'est-à-dire considérés comme innovateurs par rapport aux précédents² ».

Ces propos montrent bien les multiples facettes que peuvent revêtir les démarches de modernisation en contexte public : de la mode à l'impérieuse nécessité, la frontière n'est pas toujours aussi évidente qu'on voudrait parfois le croire. Entre d'une part les risques du changement inutile (communément appelé le « changement pour le changement »), et d'autre part le changement absolument nécessaire pour des raisons de crise, de survie, ou de garantie des missions fondamentales de la puissance publique, comment faire la part des choses ? Si ces questions sont essentielles, ne devraient-elles pas pousser à transformer avec lucidité, plutôt qu'à rester dans le statu quo ou l'expectative ?

Que l'on soit convaincu ou non de l'urgence du changement dans ce contexte particulier, une interrogation première s'impose dans tous les cas : les organisations publiques *peuvent-elles* changer³ ?

C'est à cet ensemble de questions que ce chapitre s'efforce de répondre, en abordant la question des processus de changement dans la sphère publique à partir de l'analyse de leur situation paradoxale et quelque peu ambiguë. Cela conduira à identifier les

freins et possibles leviers de tels changements, ainsi que les enseignements que ces analyses permettent de tirer.

UNE SITUATION PARADOXALE ET AMBIGUË

La question du changement dans les organisations publiques se présente tout d'abord en forme d'apparent paradoxe.

D'un côté, persistent des visions récurrentes, égrainées de multiples exemples concrets, d'une administration française et de bureaucraties hostiles à tout changement, soucieuses de préserver les traditions historiques de leur fonctionnement. À cette vision classique de la sphère publique, s'ajoute l'image d'un pays lourd en règlements, statuts, taxes, grèves et relations sociales conflictuelles, ce qui entraverait toute volonté de changement. Des messages pessimistes énoncent régulièrement, sur des tons fatalistes, que le mal est profond et incurable : les lourdeurs et les dysfonctionnements seraient alors le propre de la logique publique. D'autres argumentent sur l'absence de besoin de changer, considérant que « cela ne marche pas si mal que ça », et que d'ailleurs d'autres pays nous envieraient la qualité de nos services publics, garants de rigueur et d'intégrité. On peut trouver logique et compréhensible que les catégories d'acteurs dont les intérêts sont mis en cause par des réformes cherchent à les défendre et à préserver leurs positions. Pour autant, tous les acteurs ne sont pas égaux dans leurs capacités à influencer la décision publique, dans un sens ou dans un autre, et le résultat de ces influences se révèle variable.

D'un autre côté, le changement existe de fait : les réformes se succèdent année après année, et aucun secteur de l'action publique n'y échappe. L'État, les collectivités, les hôpitaux, les établissements et opérateurs publics, et même l'économie sociale et solidaire⁴ se transforment et sont soumis à des pressions et incitations multiples.

Dans ce cadre, l'idée selon laquelle tous les changements précédemment engagés sont insuffisants pour relever les nouveaux défis de l'action publique est parfois avancée, avec le constat selon lequel chaque réforme ne va pas assez loin ou est détournée de ses objectifs initiaux en cours de route.

Face au problème récurrent des difficultés de mise en œuvre des changements envisagés, le défi majeur qui se pose est celui de la réduction des écarts entre les intentions et les pratiques. Diminuer de tels écarts implique de mettre en œuvre effectivement les projets stratégiques, quitte à y introduire plus de flexibilité en cours de route que dans la conception des approches de planification traditionnelles. C'est ce que certains chercheurs, dans le champ de l'entrepreneuriat notamment, appellent « l'effectuation⁵ ». Il s'agit en particulier d'avancer dans la concrétisation des actions au sein d'une stratégie d'ensemble, tout en intégrant différentes alternatives et des logiques d'expérimentation.

Pour autant, comment procéder concrètement ? En la matière, chacun y va de sa suggestion ou de sa recette. Pour certains, il faudrait bousculer l'existant et engager un *reengineering*⁶ total des organisations publiques. Pour d'autres, cela ne paraît ni réaliste ni pertinent. En particulier, si l'on se place du point de vue des responsables d'unités publiques, de tels bouleversements n'ont guère de sens ; leurs préoccupations consistent avant tout à faire fonctionner leurs entités dans les meilleures conditions possibles et non pas à « refaire le monde » régulièrement.

Il existe cependant parfois des changements radicaux, liés notamment à des choix politiques en termes de structure, de responsabilité ou d'activité, qui viennent alors remettre en cause profondément certaines modalités d'action antérieures. Certains vont même jusqu'à considérer l'administration comme une véritable machine à innover⁷.

Mais le changement ne saurait être envisagé comme une fin en soi, et ceci n'est pas la moindre des ambiguïtés... À une époque où le changement est généralement assimilé à un « progrès », et où l'innovation est souvent considérée comme une clé essentielle de succès, la mise en exergue des besoins de stabilisation de

l'organisation ou de capitalisation sur les acquis antérieurs peut aisément être disqualifiée comme suspecte, voire « ringarde ». Pourtant, même les entreprises découvrent ou redécouvrent les risques de l'innovation « à tout prix ». L'un des grands théoriciens des organisations, James March⁸, a également mis en avant la nécessité d'une combinaison entre des démarches d'exploration (de la nouveauté) et celles d'exploitation (de l'existant), ce qui remet en lumière les besoins de dosage entre conformité et innovation dans les processus de transformation⁹.

Les aléas et difficultés de pilotage du changement ne sont certes pas propres à la sphère publique. Toute forme d'organisation, privée ou non marchande, se trouve sujette à ce type de défi, comme de nombreuses recherches l'ont montré depuis longtemps¹⁰.

Pour autant, les organisations publiques développent de telles singularités que leurs modalités de changement en sont inévitablement affectées. En outre, les changements touchant à l'action ou à l'organisation publiques renvoient à des questions fondamentales qui concernent la définition de l'intérêt général et les choix sociétaux pour le présent et le futur. Il est donc d'autant plus délicat d'établir une vision partagée des changements souhaitables, et même leur mise en débat pour construire une vision commune est en elle-même un changement difficile à mettre en œuvre.

Si le changement dans la sphère publique est donc si complexe, c'est aussi sans doute parce que les interrogations qu'il soulève restent indissociablement liées à la conception de la décision publique et de la réponse que l'on apporte au thème toujours essentiel du pouvoir. Certaines approches sont ainsi centrées sur l'analyse des asymétries du pouvoir¹¹, mettant en avant le fait que les acteurs dominants sont en capacité de porter des décisions qui ne nuiront pas à leurs intérêts propres, ou même qui amélioreront leurs positions. D'autres approches insistent sur le poids du passé et des institutions, et évoquent le phénomène des sentiers de dépendance (« path dependence¹² ») selon lequel le « déjà là », et ce qui s'est produit plus tôt influencent les séquences d'évènements ultérieurs, en inhibant la prise en compte d'autres options qui auraient pu être plus pertinentes.

Curieusement, le système public se trouve donc ainsi tantôt accusé d'inertie et d'immobilisme, tantôt perçu comme porteur d'incessantes réformes.

L'existence de cette double approche trouve sans doute son explication dans les ambiguïtés et paradoxes évoqués ci-avant. Elle peut traduire également l'existence de fausses réformes du secteur public, comme l'ont énoncé des chercheurs en management public dès le début des années 2000 : « Les nouvelles réformes s'empilent sur les anciennes, les derniers outils bousculent les vieilles techniques, il y a ici ou là des lambeaux de réforme, des morceaux d'instruments de gestion, des carcasses de projets de service, qui constituent un bric-à-brac invraisemblable [...] ¹³ ».

Ces considérations peuvent permettre d'éclairer l'analyse de la coexistence de deux facteurs contraires : d'un côté des leviers, sortes d'aiguillons actifs à l'égard du changement public, et de l'autre de puissants facteurs de blocage et de freins qui confortent un certain immobilisme¹⁴.

Le tableau ci-après présente une synthèse des leviers et freins sur quatre pôles, tandis que chaque élément est ensuite commenté en détail. La liste et l'analyse qui suivent n'ont pas de prétention à l'exhaustivité ni à la généralisation : elles sont issues de nos travaux et de témoignages recueillis en milieu public ou non-marchand au fil de nombreuses années de recherche. Notre raisonnement s'attache à répartir tant les facteurs d'incitation au changement que les freins rencontrés entre les pôles suivants : stratégiques, structurels, culturels, et comportementaux¹⁵.

Tableau 8.1 – Synthèse des principaux leviers et freins relatifs au changement des organisations publiques

	Leviers / Facteurs favorables ou incitatifs	Freins / Facteurs défavorables ou à surmonter
Stratégiques	Priorités gouvernementales Défis de l'environnement Principe de mutabilité Attentes des citoyens Capacités d'apprentissage collectif	Contexte économique Cadre institutionnel Alternances politiques Complexité décisionnelle
Structurels	Décentralisation et déconcentration Ouverture internationale Cadre juridique incitatif Recherche de moyens Processus d'évaluation Démarches incrémentales	Lourdeur bureaucratique Corporatisme Système d'autorité Cadre juridique Taille et complexité Cloisonnements Mobilité des cadres Pouvoirs et contre-pouvoirs parallèles
Culturels	Phénomène de mode Mimétisme Tabous en déclin Évolution des formations	Crainte du risque Syndrome d « NIH » (Not invented Here) Tradition de permanence Persistance de tabous Distance hiérarchique "Dadas" des nouveaux
Comportementaux	Capacités d'initiative Habitudes de débrouillardise Enjeux de carrière Attentes du personnel Conscience professionnelle Besoin de reconnaissance	Défaut de stimulations individuelles Démotivation Comportements attentistes Personnalisation des projets Insuffisance de leadership

LEVIERS ET INCITATIONS AU CHANGEMENT

Si les freins au changement des organisations publiques sont nombreux, et devront être étudiés ci-après, ils n'empêchent pas celles-ci de se transformer et d'évoluer. En effet, un certain nombre de leviers intervient en sens inverse, en incitant au changement.

LEVIERS ET INCITATIONS

Quelques leviers politico-stratégiques

Priorités gouvernementales

L'amélioration des services publics est à l'ordre du jour des préoccupations gouvernementales depuis longtemps, et plus particulièrement depuis le début des années 1980.

Ainsi, comme on l'a vu ci-avant, les projets transformateurs se sont succédés au fil des années : « tour à tour Laurent Fabius et Jean Le Garrec (la personnalisation des agents), Édouard Balladur (la qualité) et Hervé de Charette (l'innovation), Michel Rocard (le renouveau) ont lancé des campagnes accompagnées et soutenues par la promotion de démarches et d'outils, relayées par une communication interne et externe, relancées par des séminaires inter-administrations ou inter-ministères¹⁶ ». À cette première liste se sont ensuite ajoutés de nombreux autres ministres des gouvernements français successifs, qui ont porté différentes facettes de la réforme de l'État. Ainsi, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la révision générale des politiques publiques a été engagée, sous la présidence de François Hollande ce fut le choc de la simplification, et sous la présidence d'Emmanuel Macron, la transformation de la fonction publique a été mise en œuvre.

Même si ce rappel pourrait laisser penser que les changements publics sont faits de ruptures incessantes, la toile de fond de la modernisation semble être toujours là, comme une caution stable des pouvoirs publics. À ce titre, la permanence de ce type de préoccupations dans les politiques gouvernementales joue un rôle incitatif et constitue une garantie de légitimité pour les projets d'amélioration du fonctionnement des unités publiques.

Défis de l'environnement

Si les organismes publics sont amenés à se transformer, c'est d'abord parce que leur environnement s'est considérablement

modifié et que le degré d'adéquation des prestations publiques au contexte actuel n'est plus aussi pertinent que par le passé. Les défis et interpellations multiples¹⁷ constituent donc une incitation significative en faveur de l'évolution. On sait en particulier que dans une telle situation, tout organisme se trouve face à une alternative : soit il cherche à piloter ses évolutions pour ne pas les subir entièrement, soit il se laisse emporter par la tourmente et se trouve obligé de changer mais sans maîtriser la nature même de ces mouvances.

La stimulation est donc présente : crise économique, mondialisation, exigences des citoyens, progrès technologiques, attentes sociales, choix politiques et juridiques, urgence écologique, crise sanitaire, etc. Tous ces facteurs concourent au changement et poussent à une certaine modernisation du secteur public français.

Pour autant, si le principe du besoin de moderniser est fréquemment considéré comme acquis, il n'est pas certain que la vision du futur souhaitable soit claire pour tous, et encore moins qu'elle soit partagée, faute de débat ou de recul dans l'analyse pour tenter de s'en assurer.

Principe de mutabilité

Si l'on se réfère d'abord aux dictionnaires de la langue française, la mutabilité est le caractère de ce qui est sujet au changement¹⁸. Il s'agit d'un principe fondamental du service public, étroitement lié à sa vocation d'intérêt général, qui contient en lui-même l'idée de changement. On s'en souvient en effet, le service public français est caractérisé par trois principes : égalité, continuité et mutabilité¹⁹. Le dernier concept repose notamment sur la nécessité, pour les structures publiques, d'adapter leurs prestations à l'évolution de la demande sociale.

Le changement est donc légitime pour que le secteur public se trouve conforme aux nouveaux besoins de la population, dans un contexte fait à la fois de lourdes difficultés économiques, d'exigences d'efficacité et de transparence, et d'attentes d'une certaine humanisation des services.

Attentes des citoyens

L'action publique est fréquemment questionnée, voire contestée, aujourd'hui plus que jamais notamment sous l'influence des réseaux sociaux. Si la question de l'existence même du secteur public et de son ampleur, qui renvoie plus généralement au rôle de l'État, a toujours été d'actualité, elle s'accompagne souvent aujourd'hui d'un regard critique des citoyens sur ses modalités de fonctionnement et sur sa performance. Le système démocratique français, tout en étant basé sur la représentation et l'élection, est de plus marqué par la multiplication des formes d'interpellation des choix politiques et de mise à l'épreuve de cette représentation tout au long des mandats (sondages, cotes de popularité, statistiques, manifestations, mobilisations via les réseaux sociaux ; etc.²⁰).

Cette scrutation quasi-permanente de l'opinion, accentuée par les médias, renforce le besoin de légitimité du secteur public. Pour y répondre il lui faut s'étudier, combattre ses dysfonctionnements et se renouveler : il s'agit donc là, de fait, d'un facteur potentiel d'incitation au changement.

En outre, la mise en œuvre effective de changements et l'amélioration de la performance publique constituent des enjeux politiques majeurs qui poussent à les piloter.

Apprentissage collectif

Même si l'on constate que l'administration est parfois « amnésique »²¹, les phénomènes d'apprentissage existent et sont porteurs dans la durée d'une pérennité des changements entrepris.

Ainsi, les études monographiques et historiques qui sont réalisées dans des unités publiques montrent parfois que l'approche incrémentale (tâtonnements et ajustements à petits pas), associée à une certaine stratégie émergente²² peuvent créer un phénomène d'apprentissage collectif²³, qui contribue à la poursuite des démarches de modernisation.

Quelques leviers structurels

Décentralisation et déconcentration

L'État français central, omnipotent, omniprésent et quelque peu figé dans sa posture, s'il n'a jamais existé ainsi, a au moins partiellement disparu avec la décentralisation. Les négociations entre structures nationales et structures territoriales, les transferts d'activités, et les multiples ajustements induits ont fortement contribué à faire évoluer le système public.

En complément des transferts de compétences et de ressources de l'État vers les collectivités territoriales, propres à la décentralisation, les mouvements de déconcentration (délégations de pouvoirs et zones d'autonomie accordées aux services de l'État dans les régions et les départements) ont également apporté des marges de manœuvre nouvelles et incité à une certaine flexibilité locale. Cependant comme on l'a vu précédemment, l'autonomie des collectivités territoriales, ou à tout le moins de certaines d'entre elles, semble se réduire, certains auteurs n'hésitant pas à évoquer un phénomène de recentralisation ou une « décentralisation centralisée²⁴ ».

Quoi qu'il en soit, les deux mouvements (décentralisation et déconcentration) se poursuivent et continuent de s'ajuster régulièrement, ce qui peut constituer un levier d'évolution.

Ouverture internationale

La construction européenne et les politiques internationales représentent également des vecteurs de changement ou de stimulation importants.

En outre, Il peut exister un certain phénomène de mimétisme entre pays concernant les réformes du secteur public, sous l'impulsion d'organismes internationaux comme l'OCDE et ses services d'étude. C'est ce que certains auteurs appellent l'« isomorphisme institutionnel²⁵ ».

Par exemple, l'incitation internationale est particulièrement marquée dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. On pense tout d'abord aux démarches d'harmonisation européenne visant une comparabilité des diplômes et ayant conduit

au système « LMD » (Licence Master Doctorat) dans les universités européennes à partir de 1999. Le premier objectif de ce qui a alors été appelé le « processus de Bologne » était en effet « l'adoption d'un système de reconnaissance européen afin de rendre les diplômes universitaires plus transparents et lisibles²⁶ ». Ce changement s'est avéré majeur pour la plupart des établissements français et a conduit parfois à de profondes restructurations, non seulement des diplômes mais aussi des modalités de fonctionnement interne. Plus généralement, les classements internationaux entre universités et les pressions orientées vers une reconnaissance scientifique standardisée sur le plan mondial, ont pu conduire à des refontes de composantes et unités de recherche, voire d'établissements, et à des évaluations tant internes qu'externes sources de lourdes transformations.

Au-delà de la stimulation sans doute bénéfique pour l'enseignement et la recherche en France, un développement d'effets pervers et des problématiques d'ordre éthique a également été repéré à la suite de ces mouvements²⁷. Ainsi, depuis une vingtaine d'années, enquêtes et classements internationaux dans la sphère éducative, notamment publique, se sont multipliés. Certaines exploitations malheureuses de ces démarches ont été décriées : « Nocivité d'un *benchmarking* éducatif international réduit à des palmarès unidimensionnels de scores nationaux publiés dans les médias ; effets pervers potentiels sur les pratiques d'enseignement nationales (risques de *teaching-to-the-test* en lien, même indirect, avec ces enquêtes) ; non prise en compte des contextes historico-socio-économiques dans l'analyse des résultats ; utilisation de conclusions hâtives pour appuyer des injonctions de politiques éducatives dans les pays participant aux enquêtes²⁸ ». Pour autant, les mouvements de rapprochement, fusions, ou recompositions entre établissements d'enseignement supérieur, stimulés notamment par les ouvertures internationales, ont conduit ces structures publiques à se transformer fortement.

Cadre juridique incitatif

Même si la variable juridique dans le secteur public peut être parfois vécue comme contraignante, elle se révèle être également un

facteur incitatif.

Deux phénomènes y contribuent :

- d'abord les multiples circulaires, ordonnances, et autres textes qui forcent ou incitent à la modernisation des activités publiques ;
- ensuite, le fait que les cadres juridiques énoncés par le monde politique et les législateurs sont relativement larges, et autorisent des interprétations et des initiatives autonomes et spécifiques de la part des acteurs locaux pour pouvoir être mis en application. Une telle ouverture laisse ainsi la place à l'innovation et à l'adaptation.

On a pu voir dans les chapitres précédents l'importance des lois, réformes et réglementations qui ont conduit à certaines formes de modernisation du secteur public français, et qui ont impulsé de nombreux changements.

Recherche de moyens

Une certaine contrainte en faveur des changements pour les responsables publics est parfois celle de la recherche de moyens, voire de « crédits spéciaux » pour accompagner leur modernisation.

En effet, le fait pour un responsable d'organisme public de présenter à son administration de tutelle un projet construit, cohérent, et surtout conforme à la ligne de la politique nationale, va quelquefois lui permettre de négocier avec les instances décisionnelles des budgets ou des moyens complémentaires pour atteindre les objectifs définis. Ce phénomène s'observe par exemple dans le secteur de la santé, notamment dans le milieu hospitalier public, ou dans celui de l'éducation, notamment pour les universités²⁹.

Processus d'évaluation

Les organisations publiques ont développé au cours des deux dernières décennies des processus d'évaluation divers :

- d'une part, en termes collectifs, par des processus de définition d'objectifs et de mesure des résultats ; ce qui a pu être appelé la

« culture du résultat », fortement encouragée d'ailleurs par la LOLF, constitue ainsi un fort levier de changement ;

- d'autre part, en termes individuels, avec des démarches d'appréciation qui ont dépassé largement et même remis la traditionnelle notation, et ont pu provoquer des effets de stimulation.

Ces nouvelles procédures d'évaluation, dont la mise en œuvre reste relativement récente, et dont le degré de mise en place est très variable selon les organismes, peuvent encourager et pérenniser certains changements.

Démarches incrémentales

Même si elles s'inscrivent dans de véritables cadres politiques, les démarches de changement du secteur public restent souvent marquées par la prudence et le cheminement à petits pas.

Or, si l'incrémentation n'engage *a priori* pas autant qu'une stratégie planificatrice et délibérée, elle peut aussi constituer une manière de concrétiser plus aisément les changements sans trop bousculer le système. La modification d'apparence anodine s'ancre alors dans la réalité, et provoque la nécessité de mini-transformations complémentaires. En outre, le jeu d'essais-erreurs qui fait évoluer les unités peut bénéficier de l'effet d'apprentissage évoqué ci-avant, notamment selon le phénomène de « vicariance », décrit en psychologie cognitive³⁰. Ce phénomène révèle que, en se basant sur les expériences passées, les acteurs peuvent trouver directement des alternatives permettant de ne pas répéter les essais et erreurs antérieurs, et ainsi progresser dans l'avancement et l'ancrage du changement.

Enfin, il faut rappeler que certaines décisions sont assez systématiquement structurantes. C'est le cas notamment des processus de technicisation et de médicalisation des activités, qui structurent de manière fondamentale et régulière l'évolution des hôpitaux. Plus généralement, ce phénomène se retrouve avec l'instauration des technologies de l'information et de la communication, qui provoquent des transformations organisationnelles parfois profondes, et pas toujours pilotées³¹. Les

nombreuses innovations numériques et la nécessité perçue de « digitaliser » les activités publiques contribuent à ce mouvement, lequel a été accéléré par la crise sanitaire mondiale des années 2020.

Quelques leviers culturels

Phénomène de mode

La mode joue un rôle important en matière de management, et provoque tous les inconvénients que l'on peut imaginer : excès, gadgets, gaspillages, etc.

Cependant, on peut souvent constater que l'apparition d'une mode dans la gestion des organisations traduit peu ou prou une tentative de réponse à un vrai problème d'actualité.

Dans le secteur public, la modernisation managériale est incontestablement stimulée par la mode, et encouragée par le mimétisme au regard de ce qu'on fait d'autres structures similaires, par le recours à des consultants en management, par les réseaux sociaux ou par les colloques et autres manifestations collectives. Au-delà des dysfonctionnements possibles de ce phénomène, son mérite peut être au moins de contribuer à la stimulation et à la remise en cause des tendances immobilistes. Cela suppose cependant d'éviter les recettes artificielles et plaquées, dont les effets pervers risquent d'être supérieurs aux apports.

Mimétisme

L'effet d'entraînement est également un facteur d'impulsion non négligeable. Il est en particulier entretenu par le réflexe fréquent du mimétisme, qui peut s'exprimer à plusieurs niveaux :

- mimétisme à l'égard de l'entreprise, notamment dans le cadre du courant qui a été appelé le « New Public Management » ;
- mimétisme à l'égard des systèmes publics étrangers ;
- mimétisme à l'égard d'autres organismes publics français.

Le dernier niveau semble le plus fort. En effet les acteurs publics se sentent généralement solidaires de leurs homologues (solidarité renforcée par les logiques de corps) ; dès lors, les témoignages des uns amènent régulièrement les autres à se lancer. En outre, les politiques d'inter ministérialité contribuent à décloisonner les milieux publics (au moins au plan local) et jouent également en faveur du mimétisme face au changement managérial. Enfin, on peut également citer la pratique de plus en plus fréquente du « benchmarking » ou du parangonnage, qui consiste à se positionner au regard de situations comparables, et peut susciter le changement.

Tabous en déclin

Sur le plan culturel, les esprits évoluent, sous l'influence des transformations stratégiques, structurelles et comportementales.

Ainsi, si les approches touchant à la performance des organismes publics étaient du domaine du tabou à la fin du xx^e siècle du fait de la crainte d'une perte de sens ou de l'intérêt général, elles semblent l'être moins aujourd'hui.

Les tabous et les réactions de rejet continuent à se manifester, souvent à juste titre, lorsqu'il est question d'exporter directement les méthodes du privé dans le public. Cependant, ils sont en fort déclin. Les raisonnements autour de l'efficacité, de la qualité, de la responsabilisation des acteurs, de la flexibilité ou de la stratégie, lorsqu'ils sont évoqués dans le contexte particulier de la sphère non marchande, suscitent davantage d'intérêt que par le passé, pour peu qu'ils puissent aider à s'adapter aux enjeux actuels.

Évolution des formations

Les générations actuelles de managers publics français sortent souvent, comme leurs prédécesseurs, de structures de formation bien identifiées : il s'agit en particulier des grandes écoles d'État conçues pour former les hauts fonctionnaires³².

Ces origines communes engendrent ensuite une forme de standardisation des référentiels mis en œuvre dans les organisations. Or, nombre de ces institutions ont développé des

programmes touchant à la stratégie, aux outils de management, à la gestion des ressources humaines, à la recherche de performance, etc.

Au-delà de la formation initiale, c'est aussi l'intensification de la formation continue dans les domaines du management et des systèmes d'information et de gestion, qui joue un rôle d'évolution culturelle aujourd'hui.

Ainsi, les séminaires et les stages pour l'encadrement public se sont fortement développés depuis plusieurs décennies, contribuant à décliner à tous les niveaux les impulsions de changement dans le secteur public. Cette pratique de formation au management, apparue de façon significative dès la dernière moitié des années 1980 en France, est désormais très répandue dans le secteur public, même si l'effort et l'intensité de l'investissement restent très variés d'une organisation à l'autre.

Quelques leviers comportementaux

Capacités d'initiative

Même si les règles et les statuts sont contraignants, de nombreuses marges de manœuvre existent aussi et sont parfois utilisées, sur le plan individuel ou collectif.

On peut ainsi constater que les managers publics ne manquent pas de capacités d'initiative, et les mettent en œuvre dans leurs champs de responsabilité ou en essayant de trouver des collaborations ad hoc pour faire avancer des projets. Des démarches de changement spécifiques sont ainsi développées, selon les convictions ou les analyses personnelles de la situation de certains managers. Les micro-initiatives locales d'amélioration du fonctionnement sont ainsi plus nombreuses qu'on ne pourrait le croire si l'on s'en tenait à l'observation des phénomènes d'inertie du système dans son ensemble. D'une certaine manière, elles peuvent traduire une forme rénovée de la traditionnelle « conscience professionnelle » des acteurs publics.

Habitude de la « débrouillardise »

Face aux carcans administratifs, les agents publics se débrouillent depuis fort longtemps. Ils ajustent, adaptent, et trouvent les comportements *ad hoc* qui permettent d'évoluer au mieux dans un tel contexte.

En effet, habitués qu'ils sont à réagir face à l'aléa, à s'adapter à différents types d'interlocuteurs, à se sentir responsabilisés sur des missions de service public, à développer des formes multiples de « système D » pour faire « autant avec moins », les agents et cadres des systèmes publics révèlent souvent des capacités d'évolution importantes. Nombreux sont également ceux qui prennent des initiatives pour résoudre les dysfonctionnements quotidiens. Ce comportement se retrouve dans de nombreuses entités publiques, notamment sur le plan local ou territorial. On retrouve ici la tendance « adhocratique » évoquée précédemment, et qui peut coexister avec le modèle bureaucratique. Rappelons que le néologisme « adhocratie » correspond à une forme d'organisation qui mobilise, dans un environnement instable, incertain et complexe, des compétences plurielles et transversales, pour réaliser des missions en se « débrouillant » au cas par cas. Il s'agit de résoudre des problèmes, et de trouver des solutions pour développer des projets et d'améliorer la performance de l'action. Le terme d'adhocratie semble avoir été utilisé initialement par Alvin Toffler (1970)³³, et par Henry Mintzberg³⁴ dans ses travaux sur les configurations organisationnelles, puis par Robert Waterman (1990)³⁵ qui l'a associé précisément au pouvoir de changer au sein des organisations.

C'est grâce à cette tendance « adhocrate » poussant à la débrouillardise que des impulsions de changement sont régulièrement lancées dans le milieu public.

Enjeux de carrière

Les managers publics voient leur évolution de carrière dépendre en partie de leur capacité d'innovation et de leur conformité aux politiques publiques de modernisation. Cela peut les inciter à développer des démarches de progrès dans les unités qu'ils gèrent et à le faire savoir.

Cette face cachée de l'iceberg renvoie à certains facteurs de motivation de l'encadrement public, pour lequel certaines études mettent en avant l'importance du « statut socio-professionnel³⁶ », ou le positionnement personnel dans l'environnement. Plus généralement, il apparaît que les opportunités d'avancement dans la carrière et d'accroissement des responsabilités constituent des facteurs importants de la motivation des managers publics³⁷. Dans ce cadre, l'initiative et la stimulation de changements peuvent être encouragés par ces facteurs.

Attentes du personnel

Enfin, il ne faut pas négliger la pression explicite ou implicite du personnel ou de leurs représentants en faveur de certains types de changement dans les organismes publics.

Si l'on connaît le poids parfois bloquant des contre-pouvoirs sociaux dans les organisations, il ne s'agit pas pour autant de négliger leur incidence stimulatrice. De plus en plus en effet, les attentes du personnel du secteur public en matière de considération, d'écoute, de conditions de travail, ou de rétribution, constituent un ensemble d'aiguillons complémentaires au changement. Les fonctionnements traditionnels basés sur une logique d'exécution passive ne sont plus supposés avoir cours. En outre, le contexte étant plus difficile, il impose plus de rigueur sur les moyens et les budgets, ce qui amène le personnel à s'inquiéter et à réagir d'autant plus. De ce fait, les managers publics sont amenés à rechercher des formes d'innovation plus sophistiquées, qui combinent au mieux les variables sociales et les variables économiques.

Conscience professionnelle

À l'opposé des stéréotypes sur le fonctionnaire négligent et non intéressé par son travail, on trouve dans le milieu public des comportements qui traduisent de fortes consciences professionnelles, et une certaine fierté du travail bien fait. Cette remarque n'étonne personne si l'on cite le corps infirmier ou même le corps enseignant des institutions publiques, dont on connaît le travail traditionnellement difficile. En revanche, elle peut surprendre

davantage lorsqu'il s'agit d'agents de certaines autres administrations. Or, si le système bureaucratique engendre incontestablement des comportements dysfonctionnels, il ne faut pas négliger pour autant la valeur des nombreux actes consciencieux qui sont mis en œuvre.

Au regard des nécessités de changement, la conscience professionnelle des agents publics peut ainsi dans certains cas constituer un facteur favorable de mise en œuvre des transformations attendues.

Besoin de reconnaissance

Qu'il s'agisse des cadres supérieurs en quête d'image et de statut social, ou des agents cherchant à combattre la mauvaise réputation du système, le besoin de reconnaissance externe est souvent fort dans les organisations publiques. Il transparaît d'ailleurs généralement dans les revendications issues des grèves et autres conflits sociaux.

Ce besoin peut constituer un atout pour la pérennité de certains changements, s'il s'avère que ceux-ci, une fois enclenchés, sont susceptibles d'améliorer l'image individuelle et collective des acteurs en place.

FREINS ET FACTEURS DE RÉSISTANCE

Au-delà de ces leviers plus ou moins inhérents au milieu public, de nombreuses résistances au changement sont également à l'œuvre. Lorsque l'on étudie les freins au changement dans ce milieu, deux niveaux peuvent être distingués : d'une part les *facteurs de blocage a priori*, qui freinent le lancement-même du changement, et d'autre part les *points de fragilité* des changements engagés, qui les amènent à avorter en cours de route ou à rester sans effet. Ces

deux niveaux seront évoqués dans certains exemples de l'analyse qui suit.

L'analyse des différents facteurs de résistance au changement reprendra ici le même type de classement autour de quatre catégories de freins : politico-stratégiques, structurels, culturels, comportementaux.

Ces analyses conduiront ensuite à dégager quelques enseignements pour la conduite du changement, notamment au plan méthodologique, dans la mesure où la nature du changement et le pilotage de son processus s'avèrent distincts et complémentaires.

QUELQUES FREINS POLITICO-STRATÉGIQUES

Contexte économique

Le contexte de crise économique et de pénurie des fonds publics affecte l'action publique de multiples manières³⁸ et compromet les capacités de la puissance publique à engager des évolutions majeures. Il conduit également à une situation où l'État est moins en mesure d'imposer des orientations fortes aux acteurs privés, et en particulier aux grandes entreprises et organisations du secteur marchand.

En même temps, ce contexte économique est susceptible, dans certaines conditions, de favoriser des évolutions et remises en cause devenues incontournables. Il pourrait donc s'agir à la fois d'un frein et d'un levier.

Cadre institutionnel

Le système public français repose traditionnellement sur un cadre institutionnel important, souvent centralisé, et se traduisant par une dépendance des activités au regard des orientations et du contrôle de la puissance publique. Cette logique supervise les déviations

possibles par rapport à l'activité générale et ne favorise pas spontanément l'innovation.

Comme on l'a vu cependant, des marges de manœuvre significatives peuvent exister. Elles ont été évoquées également dans l'analyse des leviers du changement.

Alternances politiques

La temporalité du facteur politique n'est pas toujours propice au pilotage des réformes, lesquelles trouvent généralement leur sens dans la durée.

La logique de la compétition politique conduit souvent à défaire ce qui a été fait précédemment en cas d'alternance politique, et même parfois en cas de changement d'élus de même obédience. La précarité du politique est certainement adaptée à l'exigence démocratique, mais elle sert plus difficilement le pilotage du changement concernant le fonctionnement des systèmes et les modalités de l'action publique.

Complexité décisionnelle

La multiplicité des décideurs potentiels – que nous avons appelée « essais décisionnels³⁹ » – qui caractérise les organisations publiques, constitue un frein à la mise en œuvre des innovations, dans la mesure où elle rend difficile la décision même de changer. Elle se traduit en outre fréquemment par des non-décisions, dont la conséquence est souvent la routine du fonctionnement et la reproduction des actions passées.

Par ailleurs, la décision suppose une information pertinente, laquelle s'avère difficile à définir et à obtenir, surtout dans le contexte public où les indicateurs de performance sont difficiles à élaborer, comme on l'a vu dans le chapitre 4 ci-avant.

Débats sur la légitimité

Les débats sur la légitimité de l'État⁴⁰, sur son rôle, sur ses contours, peuvent constituer des facteurs potentiels de résistance au changement. Ils sont en outre souvent empreints de représentations connotées ou idéologiques, qui conduisent à porter le débat au niveau « macro » (l'État, sa vocation, ses missions politiques), et à écarter la question d'éventuels besoins d'évolution au niveau « micro » (le fonctionnement des entités publiques). Il n'est pas rare que des changements envisagés par la puissance publique ou ses représentants sur les territoires ne puissent pas être mis en œuvre ou être poursuivis dans le temps en raison de questionnements et controverses sur ce qu'ils évoquent en termes de rôle de l'État et de conceptions du service public.

QUELQUES FREINS STRUCTURELS

Lourdeur bureaucratique

L'essence même du fonctionnement bureaucratique repose sur une logique de stabilité et de routine, dans la mesure où la référence est la procédure ou la règle, en termes standardisés. Le système est donc supposé orienter le comportement des acteurs dans un sens prédéfini. Tout aléa ou besoin d'ajustement se trouve soit négligé, soit régulé *a posteriori* et réintégré dans un cadre initial. Telles sont les caractéristiques du « phénomène bureaucratique⁴¹ » issu des logiques pyramidales publiques, fréquentes dans la culture française⁴².

En outre, ces systèmes connaissent la lourdeur de ce que les Anglo-Saxons appellent le « Red Tape ». Selon Bozeman (1993), il s'agit de l'ensemble des règles et procédures qui restent en vigueur et entraînent un fardeau de mise en conformité pour l'organisation, mais qui n'ont pas de réelle utilité pour leur fonctionnement ou leur action effective. On peut rapprocher ce concept de l'idée de « paperasserie » bureaucratique.

Le phénomène « Red Tape », et plus généralement la lourdeur bureaucratique des systèmes publics, peuvent constituer des

entraves importantes à l'égard des démarches de changement. Ces entraves sont non seulement identifiables en tant que telles, mais elles impactent aussi les représentations des acteurs, qui peuvent alors être amenés à renoncer dès le départ à tout changement d'ampleur, tant ils sont convaincus que ce sera trop lourd à manier. La notion de Red tape, souvent liée à celle de « *administrative burden* », fait l'objet d'un intérêt renouvelé depuis quelques années dans le champ de la recherche sur l'action publique, comme en témoigne, par exemple, la réédition en 2015 de l'ouvrage classique de Herbert Kaufman⁴³. Ce court ouvrage publié en 1977 est analysé par des auteurs comme B. Bozeman, qui mobilise cette notion pour analyser le travail bureaucratique.

LE POINT SUR...

... « red tape » ou la paperasse bureaucratique

L'expression imagée « *red tape* » (ou ruban rouge), utilisée pour désigner la masse importante de documents, signatures, ou procédures qui doivent accompagner de nombreuses affaires administratives publiques (la « paperasse » bureaucratique), serait née dans la vieille Angleterre, et pourrait remonter au XVI^e siècle.

Les documents juridiques épais étaient en effet reliés ou attachés avec du ruban adhésif rouge.

Ainsi, lorsque quelqu'un parlait de « rompre le ruban rouge » (« *cut the red tape* »), c'était au sens propre qu'il fallait l'entendre à l'origine.

Désormais, l'expression est utilisée dans son sens figuré pour évoquer les règles, textes juridiques ou procédures importants, qu'il conviendrait de supprimer ou de simplifier pour rendre le fonctionnement public plus fluide.

BOZEMAN B., « A Theory of Government "Red Tape" », Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, vol. 3, Issues (3), 1993, pp. 273–303.

Corporatisme

En France, le système des grands corps d'État est un phénomène très prégnant dans le fonctionnement public. Ce système est supposé apporter une crédibilité et une garantie de compétence administrative et technique, mais il peut également limiter la créativité et l'évolution du fait de sa tendance à la reproduction sociale. Une forme d'enfermement résulte de la manière dont les élites sont sélectionnées et « formatées » dans le cadre des grandes écoles dédiées ; mais sont également critiquées les luttes de pouvoir entre grands corps résultant souvent de « l'esprit de corps⁴⁴ ». Si cette question reste encore peu débattue, des voix se sont élevées pour plaider en faveur de réformes des modes de recrutement des hauts fonctionnaires, vues comme indispensables pour réconcilier les Français avec leurs élites⁴⁵.

C'est dans ce contexte qu'a souvent été interpellée l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), très emblématique dans le fonctionnement public français, et dont sont issus la plupart des Grands Corps d'État. Ces controverses ont finalement conduit à une réforme majeure en 2021, ayant conduit à la disparition de l'ENA en tant que telle et à son remplacement par l'Institut national de service public (INSP) à partir du 1^{er} janvier 2022. Placé sous la tutelle du premier ministre, l'INSP a alors été présenté comme « le nouvel opérateur public français de référence pour le recrutement, la formation initiale et la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État⁴⁶ ». L'un de ces objectifs serait précisément de limiter le phénomène de corporatisme en ouvrant davantage les modalités et critères de recrutement et formation des futurs hauts fonctionnaires.

Au-delà du phénomène des grands corps et des risques d'inertie ou de reproduction sociale du corporatisme, d'autres phénomènes de blocage peuvent exister via les instances représentatives des personnels. Ainsi, le mode de fonctionnement syndical et les missions des partenaires sociaux représentent des contre-pouvoirs légitimes, qui peuvent freiner, contrecarrer ou réorienter les changements.

LE POINT SUR...

... Le système des Corps d'État en France

À l'origine, l'idée de « corps » serait issue de l'Ancien Régime (donc à partir du XVI^e siècle) et viendrait de la notion de corporation, empreinte d'une connotation religieuse qui conduit à associer les professions à un ensemble identitaire aux frontières fermées : on en est membre ou pas, comme ceux qui seraient sacrés ou ceux qui seraient profanes (Dubar et Tripier, 1998).⁴⁷

Dans le milieu administratif public, la notion de corps d'État serait apparue dès le XVIII^e siècle, mais aurait été surtout renforcée avec l'article 17 du Statut de la fonction publique de 1946 qui énonce qu'il s'agit du « groupe des hommes qui ont été en compétition pour entrer dans la fonction publique et sont en compétition pour le déroulement de leurs carrières ».

La fonction publique française est ainsi structurée en Corps, chacun d'entre eux ayant ses règles, droits, devoirs, modalités de recrutement et d'évolution de carrière. Les corps concernent tous types de professions, des infirmiers aux magistrats, en passant par les professeurs des universités, les ingénieurs des Ponts, ou les secrétaires généraux de mairie.

Même si cette notion n'est pas juridiquement fondée, l'usage veut que l'on distingue dans cet ensemble les « Grands Corps d'État ». Trois institutions administratives publiques sont traditionnellement reconnues comme détentrices de grands corps : le Conseil d'État, l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes. Peuvent également être mentionnés le corps diplomatique, le corps préfectoral, ou le corps professoral, et chez les ingénieurs le corps des Mines ou le corps des Ponts et Chaussées, pour n'en citer que quelques-uns.

Système d'autorité

La structure hiérarchique des organisations publiques est traditionnellement basée sur un rôle central des responsables, qui

transmettent des directives descendantes aux agents afin que ceux-ci les appliquent sans s'interroger à leur propos. Un tel paradigme ne laisse guère de place à la pensée autonome des individus et ne favorise pas l'initiative.

Tout dysfonctionnement et toute situation exceptionnelle sont supposés remonter au sommet de la hiérarchie qui avisera pour éventuellement prendre des mesures.

Ce système d'autorité centralisé et fortement hiérarchisé peut alourdir l'organisation et risque de ne pas favoriser les démarches de changement.

Cadre juridique structurant

Le cadre juridique et/ou réglementaire est très prégnant pour les organisations publiques. Porteur de stabilité et d'homogénéité, et conçu pour être un référentiel en termes de droits, de devoirs, de protections et de garanties à l'égard de l'intérêt général, il pose un ensemble de dispositions à respecter par les acteurs, de quelque niveau qu'ils soient dans l'organisation.

S'ajoutent à ce cadre formel les habitudes structurantes et les usages collectifs, qui en renforcent encore l'impact et le poids sur le système tout entier. Sans être nécessairement bloquants, le cadre juridique et ses contraintes peuvent donc freiner les dynamiques de changement.

Taille et complexité

Les organismes publics français sont souvent de taille importante, ou insérés dans un réseau complexe de parties prenantes et d'entités qui ont un rôle à jouer dans leur fonctionnement.

Or, tant l'observation des pratiques que le recours aux théories des organisations montrent que ces facteurs, s'ils ne sont pas compensés par des dispositifs de transversalité et de flexibilité, peuvent alourdir le fonctionnement et entraver l'innovation et la décision⁴⁸.

Cloisonnements

Au moins deux types de cloisonnement existent dans le milieu public.

Évoquons d'abord celui qui se retrouve fréquemment dans les grandes organisations parcellisées, à savoir la coupure relativement étanche entre les entités internes qui les composent : les changements ont alors du mal à se diffuser et à s'ancrer dans l'activité. Malgré les discours aujourd'hui très fréquents autour d'une nécessaire transversalité entre services, ce cloisonnement se révèle difficile à surmonter.

Le second cloisonnement, plus insidieux et propre aux administrations et aux établissements de taille importante, est celui qui existe entre les services centraux et les services déconcentrés ou locaux. Il semble, en particulier, que certains services centraux aient du mal à s'impliquer dans les changements d'initiative locale, et/ou ne soient pas toujours en mesure de les appuyer. Dès lors, ceux-ci risquent de s'effondrer faute de soutien, ou par télescopage avec d'autres changements d'initiative centrale.

Mobilité de l'encadrement

L'une des caractéristiques du milieu public est la fréquente mobilité des cadres, et plus particulièrement de l'encadrement supérieur. En effet, pour sa progression de carrière, le fonctionnaire est souvent amené à changer d'affectation, au gré des concours qu'il ou elle passe ou des opportunités qui se présentent à lui ou à elle.

La mobilité professionnelle concerne plus souvent les emplois qualifiés, et plus particulièrement encore ceux des managers, cadres de direction ou hauts fonctionnaires. Comme ceux-ci ont tendance à initier des changements ou des processus d'amélioration lorsqu'ils prennent en charge de nouvelles responsabilités, il n'est pas rare que les démarches engagées soient interrompues ou modifiées à l'occasion de leurs changements suivants d'affectation.

Ce phénomène peut donc être préjudiciable à la pérennité des changements d'ampleur importante, ces derniers ayant

généralement besoin d'être portés dans la durée. Or, les relais n'étant pas toujours assurés, les projets disparaissent fréquemment en même temps que leurs initiateurs.

Pouvoirs parallèles

Différentes logiques hiérarchiques existent dans le secteur public. Dans certains cas, la filière hiérarchique est clairement définie, et découpée en différents échelons dans une logique pyramidale unique et descendante : c'est le cas des bureaucraties traditionnelles dites mécanistes (Mintzberg, 1995), comme on les trouve souvent dans les administrations d'État (grands ministères). Dans d'autres cas à l'inverse, il y a cohabitation de plusieurs filières hiérarchiques, avec des difficultés d'articulation : c'est le cas des bureaucraties professionnelles présentes dans certains établissements publics, comme l'hôpital ou l'université⁴⁹.

Dans les deux situations, les pouvoirs formels ne sont pas les seuls à s'exercer, car des phénomènes d'influences parallèles apparaissent autour de multiples logiques possibles : logique syndicale, logique de corps (ou d'école d'origine), logique de grade, logique de personnalité plus ou moins marquante, logiques relationnelles ou de réseaux externes à l'unité, etc.

Finalement, ces différents facteurs créent un sociogramme⁵⁰ qui peut s'avérer résistant aux projets impulsés par la hiérarchie formelle, selon des mécanismes diffus de contre-pouvoirs.

QUELQUES FREINS CULTURELS

La culture est souvent présentée comme un facteur explicatif des résistances au changement, mais cette évocation reste assez générale et sans réelle analyse. Or, s'abriter derrière la représentation d'une « culture française du service public » prétendument homogène, pour expliquer les freins au changement ne saurait être ni suffisante ni appropriée.

Notre approche ici est différente : nous proposons d'une part de considérer la culture comme une résultante d'autres facteurs (tels

que les facteurs politico-stratégiques, institutionnels, historiques, structurels, qui forgent des valeurs dans le temps et l'espace, etc.), et d'autre part de l'appréhender comme un ensemble composite fait de diverses dimensions (cultures territoriales, professionnelles, organisationnelles, sociales, etc.).

L'analyse des freins culturels au changement dans la sphère publique française prend appui sur cette approche.

Crainte du risque

Les agents publics ayant été formés ou habitués à l'application de normes et aux cadres formels, on peut considérer qu'ils ne sont peut-être pas aussi à l'aise que les acteurs de milieux plus turbulents avec l'incertitude et la prise de risque.

Or, les changements et les évolutions de contexte sont porteurs d'une certaine forme d'inconnu et d'incertitude, ce qui engendre souvent des inquiétudes – implicites ou explicites – face aux risques encourus, d'où le classique phénomène de résistance au changement.

Ce phénomène est renforcé par certaines caractéristiques culturelles nationales. Ainsi, les recherches du psychologue néerlandais Geert Hofstede sur les différences culturelles, notamment dans leurs traductions au sein des entreprises et des organisations⁵¹, montrent que des pays seraient plus enclins à accepter le risque et l'incertitude que d'autres. La France serait ainsi marquée selon ses analyses par une tendance au fort contrôle de l'incertitude et à une certaine aversion au risque, ce qui peut constituer un frein au changement, à plus forte raison dans les contextes publics habitués à une certaine stabilité.⁵²

FOCUS

La culture française face au risque et à l'incertitude

Selon Geert Hofstede²

« La culture française a un score élevé en matière d'évitement de l'incertitude. Ceci est particulièrement marquant dans ce qui suit.

Les Français n'aiment pas les surprises. Ils ont besoin de structure et de planification. Avant les réunions et les négociations, ils aiment recevoir toutes les informations nécessaires. Par conséquent, les Français sont doués pour développer des technologies et des systèmes complexes dans un environnement stable, comme dans le cas des centrales nucléaires, des trains rapides et de l'industrie aéronautique. Des soupapes de sécurité émotionnelles sont également nécessaires, car un score élevé d'évitement de l'incertitude et la combinaison d'une distance de pouvoir élevée et d'un individualisme élevé se renforcent mutuellement, pour ainsi dire. Les Français, par exemple, sont très bavards et enclins à « engueuler », c'est-à-dire que montrer le tranchant de sa voix à quelqu'un, est fréquent. Il y a un fort besoin de lois, de règles et de règlements pour structurer la vie. »

Hofstede-insights.com ; Traduction libre par les auteurs.

Syndrome du « NIH » (Not Invented Here)

L'expression « NIH » (Not Invented Here)⁵³ est généralement utilisée pour qualifier certaines réticences à intégrer des innovations venues d'ailleurs.

Le milieu public semble avoir été, au moins dans le passé, atteint par ce syndrome du NIH, en s'interdisant de regarder de trop près ce qui se passait dans d'autres formes d'organisations. En effet, la crainte, sans doute légitime, des dégâts causés par des transpositions hâtives de méthodes du secteur privé, conduit parfois à des positions extrêmes qui amènent à rester sur des formes d'immobilisme⁵⁴

FOCUS

Le Syndrome du « Not Invented Here » (NIH)

Le syndrome du « Not-Invented-Here » (NIH) est défini par les chercheurs Katz et Allen (1982) comme la tendance d'un groupe de composition stable à croire qu'il possède le monopole de la connaissance et de l'expertise dans son domaine, ce qui le conduit à rejeter les nouvelles idées venant de l'extérieur, au détriment probable de ses performances.

Au départ élaboré sur la base d'études dans le secteur de la Recherche & Développement, ce concept a ensuite été largement utilisé dans d'autres travaux et contextes, notamment américains, pour analyser les freins à l'innovation et au changement.

Tradition de la permanence

Le rôle de l'État et de ses différentes instances ou émanations est précisément de garantir une certaine stabilité à la nation et à ses citoyens.

Le principe de « continuité » propre au service public constitue également l'une des valeurs essentielles de ce milieu. La continuité du service public constitue en effet un des aspects de la permanence de l'action de l'État, considéré comme un principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Il correspond à la nécessité de répondre sans interruption aux besoins d'intérêt général.

Il n'est donc pas surprenant de trouver un fort attachement aux traditions, à la permanence et à la solidité des institutions et des activités, dans le contexte public peut-être encore plus qu'ailleurs.

Existence de tabous

La plupart des raisons évoquées ci-avant peuvent provoquer ou entretenir certains tabous, c'est-à-dire des idées considérées comme déplacées ou interdites car non conformes aux valeurs et habitudes ambiantes. Dans le milieu public, de tels tabous se

manifestent parfois par opposition aux caractéristiques de la sphère marchande privée, lorsque celle-ci est considérée comme d'essence moins noble.

Ainsi, les notions de « profit » et d'intérêt particulier sont généralement rejetées, ainsi parfois que d'autres concepts de gestion des organisations comme ceux s'appuyant sur les termes de clients, productivité, stratégie, marketing, voire management.

La relative pérennité de ces réticences dans le temps peut venir parfois de la crainte d'une entrave à la déontologie et aux principes fondamentaux du secteur public, qui pourrait survenir par le rapprochement inconsidéré des méthodes du secteur marchand. Dès lors, une méfiance implicite s'instaure quelquefois à l'égard des changements engagés, de crainte qu'ils ne véhiculent de telles entraves.

Distance hiérarchique

Les études conduites dans les organisations publiques semblent révéler des logiques de fonctionnement différentes entre les cadres supérieurs (catégorie A) et l'encadrement intermédiaire (catégorie B). Un indice de cette dichotomie est clairement apporté par l'identification des facteurs de motivation des cadres supérieurs, parmi lesquels la notion de « carrière » n'est pas à négliger.

Or la carrière s'accompagne généralement de mobilité, ce qui crée une double rupture entre les cadres moyens et les cadres supérieurs : celle de l'ancienneté d'une part, celle de l'origine géographique d'autre part.

Ainsi les uns sont souvent « du pays » (de la région), en connaissent tous les rouages, y ont leurs habitudes, leurs loisirs, leurs relations privilégiées, etc. ; les autres sont des « déracinés » permanents, en perpétuel transit, relativement amnésiques par rapport à l'entité qui les accueille. Ce *gap* hiérarchique culturel ne permet pas une continuité et une cohésion spontanées des démarches engagées, notamment parce que l'appréhension du temps et de l'espace est très différente selon les acteurs.

« Dadas » des nouveaux

Le renouvellement fréquent des responsables ne conduit pas seulement à des abandons de projets : il contribue surtout à faire qu'un changement en chasse un autre, ce qui décrédibilise d'autant plus chaque innovation. En effet, les nouveaux venus portent leurs idées, leurs convictions et parfois tout simplement leurs sujets préférés, que l'on peut qualifier de « das ». Ils cherchent également à trouver leur place, voire à marquer une trace dans la vie de l'organisation. Il peut s'agir là d'un fort facteur de fragilisation des démarches engagées avant eux, qui peuvent se trouver soudainement interrompus par ces renouvellements de responsables.

QUELQUES FREINS COMPORTEMENTAUX

Faibles stimulations individuelles

Les systèmes de gestion des personnels dans le secteur public (et en particulier leurs dimensions statutaires) sont traditionnellement basés sur des logiques d'égalité, et de critères collectifs universels, tout en étant pris en charge de façon administrative par des services centraux sans rapport direct avec les agents. Les comportements de ces derniers ne sont donc guère liés à des stimulations individualisées, dans la mesure où l'initiative et l'amélioration des systèmes antérieurs n'est pas encouragée.

Démotivations

Pris dans l'engrenage du système, les agents publics se sentent souvent impuissants et bloqués. En outre, il n'est pas rare qu'ils souffrent d'un manque de reconnaissance tant interne qu'externe. Ainsi, au plan interne, un sentiment d'injustice peut apparaître lorsque ceux qui font des efforts particuliers ne se sentent pas davantage valorisés que ceux qui n'en font pas du tout. Les

relations externes ne sont pas plus favorables, dès lors que les agents sont confrontés régulièrement à l'image négative du « fonctionnaire ». De telles situations peuvent décourager même les plus entreprenants, lesquels finissent par renoncer à leurs initiatives d'amélioration.

Comportements attentistes

Ce constat est assez classique et se rencontre dans la plupart des organisations, publiques ou privées : chacun attend que l'autre, et en particulier « le chef » montre l'exemple... Or, comme selon cette logique tout acteur est en droit d'attendre le premier pas d'un autre, cette attitude généralisée cristallise l'inertie de l'organisation. Le supérieur hiérarchique est quant à lui régulièrement facteur d'insatisfaction, comme l'avaient d'ailleurs en son temps montré les travaux d'Herzberg⁵⁵.

Dans les organisations publiques, ce phénomène peut parfois être renforcé par l'attente du prochain départ du cadre supérieur, du directeur, ou de l'élu, dont on imagine que cela conduira vraisemblablement à l'abandon du changement entrepris antérieurement.

Personnalisation des projets

Malgré le phénomène d'essai décisionnel évoqué ci-avant⁵⁶, la personnalisation des projets reste forte dans le milieu public : ne désigne-t-on souvent pas les circulaires ou les textes de réforme par le nom du ministre qui les a promus ? À l'intérieur des entités professionnelles, le phénomène peut se décliner selon la même logique. Ainsi, il est fréquent qu'une démarche de changement ne puisse voir le jour que si quelques individus déploient une énergie forte et utilisent leurs marges de manœuvre pour la porter. Cette situation peut fragiliser les changements dans la durée.

Insuffisance de leadership

Les statuts et règles liées au droit du travail dans le secteur public conduisent à ce que l'encadrement ne maîtrise pas toutes les variables de la gestion des ressources humaines. Les managers n'ont pas, en effet, toutes les capacités pour rétribuer ou sanctionner, et ne disposent guère de facteurs de stimulation des agents, en particulier en matière de rétribution ou de promotion. Dans ces conditions, le leadership hiérarchique est plus délicat, et l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre des changements engagés, moins efficace.

LE PILOTAGE DU CHANGEMENT : LES ERREURS MÉTHODOLOGIQUES

Subi ou délibéré, le changement des organisations publiques existe bel et bien. Les évolutions et défis internes ou externes sont tels que les systèmes publics se trouvent en situation mouvante, et régulent ou réactivent leurs modes de fonctionnement. Pour autant, ces évolutions sont plus ou moins pilotées.

On peut en particulier remarquer des erreurs de méthode qui amenuisent les capacités à réduire les freins et à s'appuyer sur les leviers

Si les freins évoqués ci-avant peuvent expliquer bon nombre de difficultés de conduite du changement, ils ne sauraient faire oublier les questions de méthode. En effet, un changement peut être considéré comme pertinent sur le fond par une majorité de parties prenantes, mais être mal piloté sur la forme et conduire à des résistances d'une autre nature.

Quelques-unes des erreurs méthodologiques repérées dans le développement de réformes publiques sont évoquées ci-après. Elles sont également résumées dans un encadré.

Principales erreurs méthodologiques susceptibles de compromettre les changements dans le fonctionnement des systèmes publics

Peu de bilans et d'évaluations

Diagnostics incomplets

Centrage excessif sur le contenu aux dépens du processus

Défaut de projection dans le temps et d'étude des conséquences du changement

Non-implication des acteurs

PEU DE BILANS ET D'ÉVALUATIONS

Le secteur public français est resté longtemps éloigné des préoccupations d'évaluation des impacts de ses actions⁵⁷. Le mal semble être de même nature en ce qui concerne le changement : les bilans formels, rigoureux, pluripartites, sont rares. Le cas déjà ancien de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) est d'ailleurs cité comme une illustration de ce phénomène, dans la mesure où aucune évaluation officielle et globale ne semble en avoir été faite. Plus d'un demi-siècle plus tard, le manque d'évaluation semble être toujours aussi présent.

D'autres exemples plus récents vont dans le même sens : ainsi certaines réformes territoriales auraient été lancées sur la base d'une expérimentation dans quelques collectivités avant généralisation, sans que l'expérimentation n'ait été véritablement évaluée. Le réflexe reste bien souvent de ne pas évaluer, et il peut exister des profits à ne pas effectuer d'évaluation, celle-ci faisant l'objet d'une forme d'« indifférence intéressée⁵⁸ ».

De ce fait, la capitalisation et l'activation des changements enclenchés ne sont guère possibles, ce qui les fragilise inévitablement. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre à la sphère

publique, et il touche autant les chercheurs que les praticiens. Ainsi, l'évaluation des impacts des processus de changement reste aussi rare dans la théorie que dans l'action pratique⁵⁹.

DIAGNOSTICS INCOMPLETS

La qualité d'une stratégie de changement repose en grande partie sur la qualité des analyses préalables. Or, il n'est pas rare, dans le secteur public comme ailleurs, que les phases de diagnostic soient rapidement évacuées, la solution étant parfois envisagée avant l'identification complète du problème. Ce cas était déjà cité par exemple par N. Alter⁶⁰ à propos des politiques de ressources humaines mises en place dans les entreprises publiques à la fin des années 1980 ; selon l'auteur, il semble que le choix des solutions ait précédé l'examen des problèmes !

Cette approche conduit alors souvent à se focaliser sur la résolution des symptômes et non sur les causes ou les problèmes de fond. Dès lors, on réorganise, on instrumentalise, on équipe, on déplace un lien hiérarchique, on crée un groupe de travail... et le changement enclenché ne produit pas les effets escomptés, ce qui peut conduire finalement à son abandon.

L'insuffisance des systèmes d'information publics entrave d'ailleurs les éventuels efforts d'amélioration des diagnostics, comme le souligne un rapport du groupe Terra Nova : « Au XXI^e siècle, des systèmes d'informations insuffisants interdisent des services publics performants et de qualité. Investir massivement dans les SI publics est une nécessité absolue⁶¹ ».

CENTRAGE EXCESSIF SUR LE CONTENU

L'un des défauts méthodologiques fréquents du pilotage du changement est celui de la focalisation excessive sur le contenu, aux dépens du processus.

Le secteur public a traditionnellement été marqué par des injonctions centralisées, des directives technocratiques, des circulaires énonçant des réformes à mettre en place. Ce faisant,

c'est le processus qui s'en trouve largement négligé : les acteurs concernés ne sont pas consultés, l'adaptation au contexte est inexistante, et la possibilité réelle d'ancrage du changement dans la durée s'avère extrêmement faible.

Or, les travaux de théoriciens des organisations insistent précisément sur les besoins d'articulation entre contenu, processus, et contexte dans la conduite du changement⁶².

DÉFAUT DE PROJECTION DANS LE TEMPS ET D'ÉTUDE DES CONSÉQUENCES

L'absence de réflexion stratégique et de projection dans le temps, qui serait utile pour préparer les phases ultérieures à la mise en place du changement, est une cause fréquente d'échec dans la durée. La conception du changement tourne en effet souvent autour de son démarrage, ce qui conduit à mobiliser les troupes au moment du lancement, mais néglige la gestion de sa poursuite et de son actualisation dans le temps.

En outre, la projection dans le temps devrait également s'accompagner de l'anticipation des conséquences du changement envisagé. Sans cette analyse projective et sans étude en amont de ce que pourraient être les conséquences et impacts des changements prévus, les erreurs et obstacles en cours de route sont fréquents.

NON-IMPLICATION DES ACTEURS

Pour qu'un changement soit pérenne et réellement mis en œuvre, l'adhésion des acteurs qui y contribuent doit être effective. Pour cela, l'une des conditions nécessaires est logiquement leur implication le plus en amont possible. Or, certaines postures technocratiques conduisent à des conceptions isolées des projets par des « experts » qui restent déconnectés des utilisateurs ou bénéficiaires du changement. Ce phénomène de déconnexion entre la conception et l'usage⁶³ crée une difficulté d'appropriation qui augmente la probabilité que le changement envisagé ne soit ni intégré ni mis en

œuvre, où qu'il le soit partiellement, ce qui compromet fortement sa durée de vie.

FACTEURS-CLÉS DE PILOTAGE DU CHANGEMENT

Les changements engagés dans la sphère publique, lorsqu'ils ont surmonté les obstacles du démarrage, continuent à évoluer entre un premier ensemble de facteurs qui risquent de les compromettre à tout instant, et un second ensemble de facteurs qui les favorisent et les entretiennent.

Ainsi, les organisations publiques se trouvent souvent aujourd'hui en position d'équilibrisme, oscillant entre un pôle « fragilité » et un pôle « continuité » dans leurs démarches de changement. Suivant les circonstances, l'unité considérée peut donc basculer dans un sens ou dans l'autre. Dès lors, c'est sans doute la qualité du pilotage du changement qui peut constituer une condition de réussite pour la pérennité des démarches engagées.

L'analyse des leviers et freins présentée ci-avant permet à l'inverse d'identifier quelques facteurs-clés susceptibles d'améliorer la conduite du changement.

L'encadré ci-après rappelle les principaux points de vigilance pour la conduite du changement ;

Points de vigilance pour la conduite du changement

- Mise en exergue des enjeux de cohérence
- Contextualisation du changement
- Bonne articulation entre contenu et processus du changement
- Conception d'une démarche plutôt que de la juxtaposition d'outils
- Prise en compte du besoin d'appropriation

MISE EN EXERGUE DES ENJEUX DE COHÉRENCE

Certains changements, quand ils apparaissent comme des phénomènes de mode ou des gadgets artificiels, ou quand ils sont imposés aux agents sans que leur utilité n'ait été explicitée et que leur articulation avec d'autres démarches n'ait été montrée, ont peu de probabilité de réussite. Le changement n'est pas un impératif en soi s'il n'est pas cohérent... Or, souvent aujourd'hui, l'ambiguïté est grande : « Les multiples actions concernant le pilotage par les résultats, la qualité, le contrôle de gestion, les tableaux de bord de la modernisation, les « *balanced scorecards* » (tableaux de bord prospectifs), le calcul des coûts, le « *benchmarking* » (comparaison à but de notation), le « *lean management* » (organisation à hiérarchie simplifiée), la méthode « *kaizen* » (amélioration continue), le « *reengineering* » (reconfiguration des processus) et bien d'autres encore, fleurissent dans les services publics comme des tourbillons déstabilisants. Qui s'y retrouverait ?⁶⁴ »

Il apparaît ainsi important d'éviter la gadgétisation et de concevoir le changement et sa mise en œuvre comme un moyen d'atteindre une fin plus générale et explicite. Il s'agit d'assurer une cohérence de l'action publique, et non de considérer le changement comme un impératif ou une finalité en soi.

CONTEXTUALISATION DU CHANGEMENT

Le pilotage du changement nécessite une prise en compte du contexte et suppose que tant le processus que le contenu soient adaptés à l'environnement particulier au sein duquel il se déroule⁶⁵. En d'autres termes, la reproduction à l'identique de changements mis en œuvre dans d'autres lieux ou époques est à éviter. Le fait d'être au sein d'un même environnement public, par exemple d'un hôpital à l'autre, ou d'une collectivité à l'autre, ne justifie pas

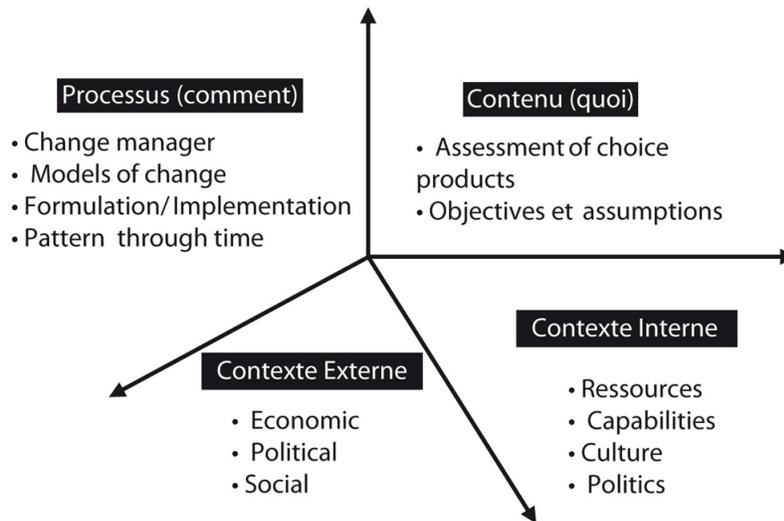
davantage la transposition sans adaptation dans la mesure où chaque contexte est particulier, en termes d'histoire, de culture, de spécificités territoriales et de dynamiques individuelles et collectives.

Pour une gestion pertinente du couple « processus – contenu » du changement, le souci de contextualisation semble donc être une condition clé. En effet, les solutions toutes faites, transposées d'un contexte à un autre, se révèlent souvent inadaptées au secteur public français, quelle que soit l'origine de la transposition. Tous les cas de figure amènent en effet au même type de difficulté :

- si le changement envisagé vient des organisations privées, il ne prend pas en compte *a priori* les spécificités du service public (notamment celles de la prestation pour tous, de l'adaptation aux besoins de la société, des modalités de contrôle de la tutelle, des réglementations particulières, etc.) ;
- si le changement vient du secteur public d'un autre pays, il peut heurter les valeurs et traditions du service public hexagonal, ou aller à l'encontre des législations et systèmes institutionnels en place ;
- si c'est un autre organisme public qui en est à l'origine, ce sera vraisemblablement dans le cadre d'une mission différente, complémentaire, ou concernant d'autres configurations territoriales, ce qui présente le risque d'une inadéquation aux objectifs ou à la situation locale.

Dans tous les cas, la nature même du changement, surtout s'il est important en ampleur et en impact, est difficilement exportable telle quelle d'un contexte à un autre. Lorsqu'il s'inscrit dans une logique managériale, ses fondements ne seront compris et acceptés que s'ils sont légitimés par un enjeu, un problème à résoudre, ou un défi à relever. En outre, les modalités de sa mise en œuvre, le rythme du changement, les modes de communication devront être particulièrement adaptés au contexte et à ses habitudes pour pouvoir introduire une forme de stimulation nouvelle tout en s'intégrant dans la conformité ambiante et, partant, la faire évoluer. C'est tout le sens du triptyque de Pettigrew : « Contenu – Processus – Contexte » rappelé dans le schéma ci-après.

Figure 8.1 – Le triptyque du changement : Contenu – Processus – Contexte



Source: Andrew Pettigrew & Richard Whipp. 1993⁶⁶

ARTICULATION ENTRE PROCESSUS ET CONTENU DU CHANGEMENT

Il ne suffit pas d'avoir « pensé » le contenu d'une action (aussi pertinente soit-elle) pour savoir comment l'appliquer et quel processus adopter pour sa mise en œuvre effective. Le changement intentionnel, voire incantatoire, est un piège fréquent dans tous les milieux.

Le concept même de changement ne peut donc pas être envisagé sans ses deux pôles fondamentaux : le contenu et le processus. Deux travers extrêmes peuvent en effet survenir :

- une focalisation sur le contenu du changement qui conduit à négliger les conditions de sa mise en œuvre efficace (cas des « contenus orphelins de processus ») ;
- un centrage trop fort sur des outils ou techniques sans objectifs ou contenu attendu réels, donc en perte de sens (cas des « processus orphelins de contenus »).

Concernant le premier travers, les exemples de changements conçus sous l'angle de « yaka » intentionnels ou incomplets ne

manquent pas. Les réformes sont en effet plus souvent pensées en termes de résultats attendus que de modalités de mise en œuvre et de gestion de la transition.

Par exemple, la modernisation de certains organismes publics peut s'appuyer sur deux volets complémentaires : d'un côté le développement de certaines approches de management visant la qualité ou la performance du service (analyse stratégique, contrôle de gestion, management participatif, etc.) ; de l'autre l'instauration de systèmes d'information ou d'outils numériques, pour accroître l'efficacité des méthodes de travail. Même si ces deux dimensions sont susceptibles de s'insérer dans un programme global de management stratégique, certains réflexes technocratiques traditionnels peuvent ressortir à l'occasion de la mise en place de ces outils.

Ainsi les technologies de l'information et de la communication et plus récemment les démarches de digitalisation restent parfois conçues sous un angle essentiellement technique, par des spécialistes experts, qui définissent le contenu des programmes et le choix des équipements selon des critères de fonctionnement idéal ou abstrait. Ces changements-là pèchent alors généralement par un défaut majeur : ils ne reposent pas sur un processus piloté, c'est-à-dire impliquant les acteurs concernés, prévoyant des temps d'apprentissage et d'évaluation, considérant les conditions de mise en œuvre, s'articulant avec des choix organisationnels et stratégiques, etc.

En d'autres termes, le changement est dans ce cas conçu en termes technocratiques (conception de son contenu « idéal » et mise en œuvre par directives et/ou par procédures⁶⁷), et non en termes managériaux (prise en compte des processus de finalisation, organisation, animation et pilotage du changement). L'explicitation du sens du changement, sa mise en débat, les modalités de sa mise en place, l'implication des acteurs concernés, les conséquences organisationnelles, les dynamiques d'actualisation dans le temps, sont autant d'éléments dans ce cas négligés.

Cette analyse n'est cependant ni nouvelle ni propre à la France. Par exemple, une étude des années 1990 montrait déjà à l'époque que la plupart des pays de l'OCDE cherchaient à moderniser leurs

structures et activités publiques en développant des systèmes d'information informatisés. Après quelques années, la conclusion tirée des premiers enseignements était la suivante : « L'informatique ne peut pas être laissée entre les mains des techniciens. L'introduction et la gestion de l'informatique exigent des compétences nouvelles et une équipe multidisciplinaire, formée notamment aux sciences du comportement et de l'organisation. Il est aussi nécessaire que les usagers s'approprient les systèmes informatiques si l'on veut que ceux-ci soient pleinement exploités⁶⁸ ». Une trentaine d'années plus tard, il n'apparaît pas de façon flagrante une amélioration majeure de cette approche, notamment dans les démarches contemporaines de digitalisation de l'action publique.

Pour ce qui est du second travers, (des outils et processus de changement sans conception pertinente d'un contenu), il apparaît tout aussi problématique que le précédent, même si son développement semble moins ancien.

En effet, la mode du management et ses effets pervers conduisent parfois à une mise en place excessive d'outils de gestion, dans des effervescences dont la finalité n'est pas clairement identifiée et l'impact rarement évalué. Les questions essentielles (concernant les missions, les orientations, les dysfonctionnements à combattre, les atouts à renforcer, les projets à développer...), peuvent ainsi être évacuées au profit d'activisme et de remises en cause permanentes. On tombe alors dans le risque communément appelé d'« usines à gaz », c'est-à-dire des dispositifs surdimensionnés au regard de leurs apports. La question de la pertinence du changement lui-même et de son adaptation au contexte est posée, souvent perdue dans une nébuleuse de réunions, d'actions ou de discours qui n'ont plus guère de fil conducteur.

Ce phénomène peut être d'autant plus accentué dans le secteur public que les responsables changent fréquemment, du fait de la mobilité des cadres supérieurs. Cela conduit alors à une inflation de démarches qui risquent de ne pas aboutir, faute de continuité dans les opérations engagées. Il s'agit davantage de « changements pour le changement », sans que la pertinence et l'impact potentiel du contenu ne soient garantis.

Il apparaît donc important de considérer l'articulation entre le contenu et le processus du changement dès la phase de conception, et de piloter les deux dimensions de façon conjointe.

CONCEPTION D'UNE DÉMARCHE PLUTÔT QUE DE LA JUXTAPOSITION D'OUTILS

Combien de tableaux de bord non utilisés sont réalisés aujourd'hui dans les organisations publiques ou privées ? Le phénomène n'est pas nouveau, et on peut avoir à l'esprit notamment des démarches mal digérées issues de la « LOLF⁶⁹ » ou de son interprétation réductrice.

Mettre en place des outils de pilotage est un objectif sans doute louable que bon nombre de responsables d'unités ont intégré à juste titre dans leurs axes d'amélioration. Cependant, dans les systèmes bureaucratiques, les directives descendantes d'une part, et le *reporting* remontant d'autre part, se croisent mais ne se rencontrent pas forcément. L'outil est défini dans ses contours, plus que dans ses objectifs propres et dans son système d'animation, ce qui revient à dire qu'il n'intègre pas les conditions de son fonctionnement et de son évolution.⁷⁰ On tombe ainsi dans le piège « instrumentaliste », avec une formalisation des supports et des techniques à mettre en place, mais sans considération de toute la démarche de concertation en amont, et de celle d'accompagnement et d'actualisation en aval.

PRISE EN COMPTE DU BESOIN D'APPROPRIATION

Il existe ainsi une tendance gênante à privilégier le contenu des changements aux dépens de leurs processus de fonctionnement. Le « quoi » est pensé, en termes souvent brillants mais unilatéraux, tandis que le « comment » est laissé pour compte, comme si cela devait automatiquement suivre. Cette conception porte en elle-même deux vices majeurs : le premier consiste à considérer la pertinence d'un changement à travers le filtre (et les critères

implicites) d'un concepteur spécialiste (l'expert), et non avec l'enrichissement des idées des « utilisateurs » ou usagers et des autres acteurs concernés ; le second vice concerne la sous-valorisation des critères de faisabilité et d'applicabilité réelle, donc les conditions de réussite de la mise en œuvre. Le changement défini uniquement à partir de son contenu est ainsi fondamentalement élitiste et illusoire.

De même, le changement conçu sans objectifs précis répond parfois à un besoin d'affichage de l'existence d'une action, donc d'une certaine légitimation du rôle des responsables en place. Que dire, par exemple, de toutes les modifications d'organigrammes, des créations d'entités nouvelles, des commissions ou groupes de travail, des changements de responsables, si fréquents dans les organisations publiques ? Sans vouloir contester leur intérêt dans un certain nombre de cas, il semble clair qu'à elles seules, ces restructurations partielles ou totales n'engendrent généralement pas les dynamiques attendues... et tombent en désuétude jusqu'à la réorganisation suivante.

Ces cas sont parfois le fruit de solutions de facilité face à des problèmes qui se posent, et dont on conçoit une réponse ou une échappatoire sans leur allouer les moyens de fonctionnement et les démarches d'accompagnement. Ainsi, les groupes de travail peuvent produire des propositions au contenu bien pensé mais qui resteront lettre morte, dans la mesure où les nouveaux responsables n'auront pas plus de « recettes » que leurs prédécesseurs pour combattre les dysfonctionnements bureaucratiques sans piloter des processus de longue haleine.

Ces différentes approches induisent un défaut d'appropriation du changement par les parties prenantes. Rappelons qu'au plan sociologique, le concept d'appropriation trouve l'une de ses origines dans les travaux de Marx, qui la considérait comme une conséquence primordiale du travail, via l'intériorisation des savoirs et savoir-faire, sa vision étant celle d'une appropriation sociale de la production⁷¹. Cette conception prenait appui sur la logique de propriété, entendue dans le double sens de la propriété objective (celle des objets, notamment naturels comme les terres) et de la propriété subjective issue du travail humain, qui existe dans toute

marchandise ou produit fabriqué. Dès lors, posséder un bien produit revient à s'approprier le travail humain. En management, l'appropriation peut être entendue différemment : il s'agirait davantage du processus plus ou moins formalisé mis en œuvre par les acteurs pour qu'une technologie, un outil, ou un changement organisationnel devienne propre à son usage. L'appropriation peut alors être considérée comme « un processus long qui débute bien avant la phase d'utilisation de l'objet et se poursuit bien après l'apparition des premières routines d'utilisation ». ⁷² Dans cette approche, l'appropriation est une démarche de transformation permanente du dispositif ou de l'objet nouveau, dans la mesure où chaque utilisateur qui intervient l'interprète et le revisite à sa manière. La réussite d'un changement dépend donc en grande partie de la qualité du processus d'appropriation. Si celui-ci a été envisagé et facilité dès la phase de conception ou d'initiation du changement, l'usage effectif du nouveau dispositif en sera renforcé. L'enjeu de la prise en compte du processus d'appropriation est donc majeur.

QUELS FACTEURS ET ACTEURS POUR LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DU CHANGEMENT ?

LES POINTS D'ATTENTION

Maîtrise impossible mais pilotage souhaitable

L'organisation publique est avant tout un système humain, inséré dans un environnement socio-économique et politique prégnant. Dès lors, le fonctionnement de cette organisation ne correspond pas à une mécanique procédurière, et à des règles figées dont on peut attendre des effets universels. À l'inverse, certains aléas sont

imprévisibles, les conséquences des démarches restent souvent des inconnues peu compréhensibles, et les engrenages dysfonctionnels se révèlent souvent mystérieux... On ne peut donc pas avoir l'illusion de maîtriser parfaitement toutes les variables du changement au sein d'une organisation si complexe !

Pour autant, comme pour tous les domaines des sciences humaines, il paraît nécessaire d'intégrer de la rigueur dans l'activation des variables liées à la modernisation de l'organisation publique. Cela signifie que, si la maîtrise totale des changements paraît impossible, en revanche leur pilotage est non seulement faisable mais aussi nécessaire pour en limiter les effets pervers et donner ou renforcer le sens de l'action.

Les objectifs du pilotage

Le pilotage du changement de l'organisation publique a pour premier objectif d'éviter de subir les évolutions et les aléas du contexte au sein duquel elle est insérée. Il s'agit donc de chercher à réunir le maximum de conditions de réussite pour donner au changement la direction souhaitée, et en limiter les risques d'écueil.

Un objectif complémentaire qui peut être assigné au pilotage du changement dans une optique managériale concerne l'efficacité des démarches engagées ; en effet, les organisations publiques voient leurs ressources limitées, dans un contexte économique généralement contraint ; dès lors, si changer représente parfois une nécessité, cela ne peut pas se faire à n'importe quel prix...

Piloter les changements, ou plus spécifiquement les démarches dites de modernisation, correspond donc au souci de gérer au mieux l'affectation des moyens en fonction des objectifs que l'on s'est assignés : il s'agit ainsi d'éviter les gaspillages qui seraient engendrés par une approche purement intuitive ou opportuniste des évolutions.

L'insuffisance du pilotage « à vue »

Piloter la modernisation d'une organisation publique nécessite une attitude de veille permanente, tant sur le processus que sur le contenu des changements engagés. Ceci étant, la capacité de détection des « signaux faibles » (qui peut conduire à l'identification de menaces, ou à la saisie d'opportunités qui se présentent) ou des « signes d'alerte précoces⁷³ » risque d'être limitée sur un horizon de courte vue, quand on choisit de ne jouer que la réactivité et non pas la proactivité. La distinction à faire ici concerne alors le « pilotage à vue » (qui consiste à s'ajuster en permanence en fonction de la conjoncture) par opposition au « pilotage stratégique » (qui repose sur une approche prospective, sur la définition d'objectifs à moyen-long terme, et sur la conduite d'un cheminement flexible pour y parvenir).

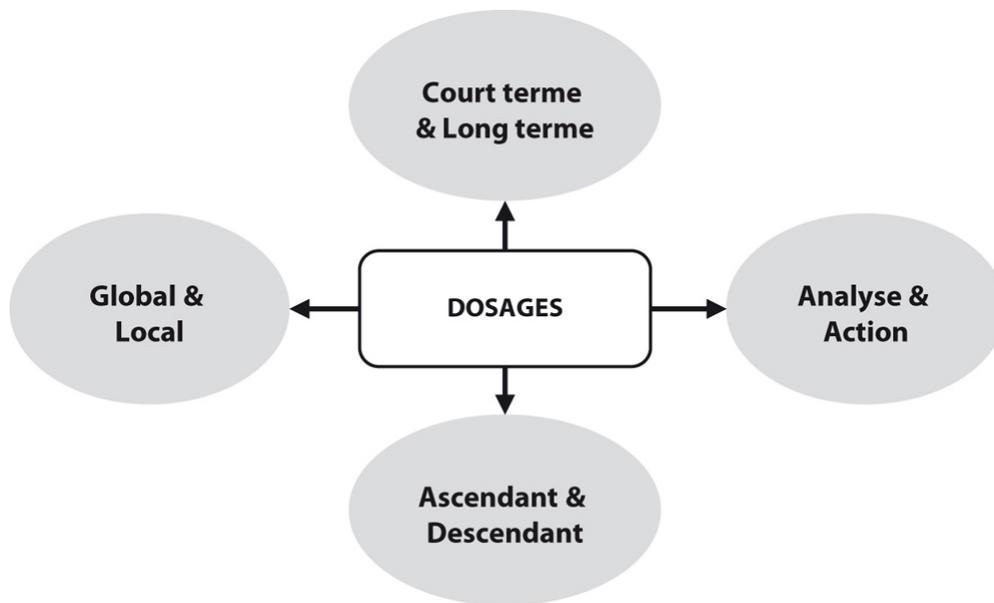
Le pilotage stratégique du changement dans les organisations publiques suppose alors, comme pour toute autre mutation à conduire :

- une bonne analyse de la situation et des enjeux actuels et potentiels ;
- le choix d'objectifs prioritaires d'amélioration ;
- une préparation de plans d'actions et de scénarios alternatifs ;
- des dispositifs de suivi, d'activation et d'évaluation.

Dans tous les cas, il importe d'éviter de « décréter le changement⁷⁴ » et il semble souvent préférable d'inciter à l'initiative locale au sein d'un cadre général.

Ces articulations entre le global et le local, le long terme et le court terme, l'analyse et l'action, le descendant et l'ascendant, constituent sans doute des éléments spécifiques d'un pilotage stratégique du changement, qui le différencient d'un simple pilotage à vue.

Figure 8.2 – Pilotage stratégique du changement



LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU CHANGEMENT

À la lumière des démarches et expériences passées, il s'avère intéressant de dégager quelques conditions de réussite ou écueils à éviter pour le changement des organisations publiques.

Quelques conditions de réussite du changement dans les organisations publiques

- Éviter l'injonction uniforme et centralisée
- Donner une impulsion centrale pérenne
- Respecter les spécificités de chaque entité
- Prendre en compte le facteur temps
- Impliquer, former et informer

Éviter l'injonction uniforme et centralisée

Qu'il s'agisse des actions des années 1960-1970 (comme la rationalisation des choix budgétaires), des premières démarches managériales des années 1980, ou des dispositifs à l'œuvre depuis le début des années 2000, les leçons de l'expérience rappellent régulièrement que la mise en mouvement effective du secteur public ne peut pas venir seulement de directives universelles, d'injonctions centrales, ou de commandements ministériels.

Certes le cadre réglementaire et l'impulsion politique peuvent contribuer à la stimulation ou au renforcement de démarches ; mais ils se révèlent surtout pertinents quand ils incitent à l'initiative *ad hoc*, en fonction des spécificités locales. En effet, le changement uniforme, global, et conçu dans les mêmes termes pour toutes les unités, semble être voué à l'échec, surtout dans un système bureaucratique qui développe des réflexes « phagocytaires » (où la procédure technocratique finit par absorber la dynamique managériale), comme on l'a vu précédemment.

Il s'avère donc souvent plus pertinent de favoriser l'incrémentation et l'adaptation locale, selon une certaine stratégie de petits pas... Certaines recherches avaient ainsi montré dès les années 1980 que les progrès constatés dans les structures gouvernementales tenaient plus à une succession de modifications nombreuses et sans prétention qu'aux grands plans de réforme annoncés publiquement⁷⁵. Ce constat semble toujours à l'œuvre aujourd'hui.

Donner une impulsion centrale pérenne

Cette condition d'impulsion centrale, malgré les apparences, n'est pas contradictoire par rapport à la précédente. Elle en constitue au contraire le complément indispensable.

En effet, si la directive universelle est inadaptée, en revanche, l'engagement, le soutien, et l'aval des autorités centrales se révèlent indispensables. Si tel n'était pas le cas, en effet, les unités publiques connaîtraient des flottements, des dérives, et des problèmes de

légitimité dans leurs actions qui les amèneraient à échouer, ou à paraître subversives.

Ainsi, « lorsque le contexte ministériel ou la culture professionnelle n'étaient pas porteurs, les démarches de projet sont restées expérimentales voire isolées ou marginales. En revanche, lorsque l'impulsion centrale était présente et respectait l'initiative locale, les démarches de projet ont pu percer [...] »⁷⁶. Il s'agit donc, comme le précisait cette analyse de réformes nord-américaines, d'envisager plutôt un pilotage interactif qui assure un dosage entre l'initiative locale et l'engagement central.

Respecter les spécificités de chaque entité

Il conviendrait donc non seulement d'éviter les transferts à l'identique en provenance du secteur privé, mais aussi de respecter les multiples différences et particularités des différentes composantes du secteur public : vocations variées, structures juridiques diverses, contextes spécifiques, rythmes de changements divergents... constituent autant d'éléments qui amènent à refuser les généralisations de démarches à l'intérieur même de la sphère publique.

Pourquoi voudrait-on en effet tenter de moderniser selon le même processus, une recette locale des Impôts et un établissement hospitalier ? Quoi de comparable entre une Caisse d'allocations familiales et une direction territoriale de l'équipement ? Les erreurs de la transposition pure et dure sont tout aussi préjudiciables lorsque celle-ci se passe d'une unité publique à une autre, que lorsqu'il s'agit d'appliquer une technique d'entreprise à une administration.

Prendre en compte le facteur temps

Changer un ensemble d'institutions bâti depuis plusieurs siècles selon le même modèle ne se fait pas en un jour... ni même en une décennie.

D'ailleurs, même des organisations qui ont connu de fortes mutations comme les administrations en charge de l'Équipement et

de l'Aménagement ou des Télécommunications se restructurent depuis plusieurs décennies, et continueront vraisemblablement à le faire.

Les évolutions aujourd'hui attendues dans le secteur public sont en effet nécessairement longues et progressives ; elles doivent s'appuyer sur des dynamiques d'amélioration permanente, qui ne sauraient être assimilées à des changements rapides et quasiment instantanés. Pour autant, des temps d'impulsions plus marquées, ou des étapes significatives à franchir sont souvent utiles pour stimuler et crédibiliser la mutation. Le facteur temps constitue donc une variable clé dans le pilotage stratégique du changement. Ce principe fondamental dans la gestion du changement est loin d'être nouveau, puisque déjà dans les années 1940, Kurt Lewin l'avait mis en exergue⁷⁷.

Impliquer, former et informer

L'implication des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre du changement, sous des formes et modalités diverses, est une condition importante. Les changements imposés ou décrétés présentent d'importants risques d'être soit formellement rejetés soit laissés en jachère sans réelle mise en œuvre.

Par ailleurs, piloter un changement ou y participer ne s'improvise pas et suppose, comme on l'a vu, un processus d'appropriation. Cela suppose naturellement des informations pertinentes, mais aussi souvent des dispositifs de formation.

Tant au niveau des enseignements de formation initiale (notamment dans les grandes écoles d'ingénieurs ou d'administration de l'État) qu'à celui de la formation continue (en particulier avec certains dispositifs de formation-action à la fois intenses et jalonnés dans le temps), l'information et la formation sur les enjeux, les problématiques de fond, les méthodes et les écueils à éviter, se révèlent ainsi importants pour la cohérence et la pertinence des changements du secteur public.

Il semble cependant indispensable de rejeter les stages « gadgets » ou les approches purement instrumentales du

management, qui retomberaient inévitablement dans les pièges de l'inadaptation et provoqueraient de nouveaux dysfonctionnements, peut-être encore plus préjudiciables.

Ainsi, au-delà des batailles sémantiques autour des mots connotés (comme « client », « productivité », « stratégie », ou même « management »), ce sont surtout les enjeux, les atouts et les risques de la modernisation qui doivent être étudiés et appréhendés par tous les acteurs, pour faciliter l'émergence d'évolutions plus rigoureuses et plus cohérentes. L'information et la formation peuvent vraisemblablement y contribuer, pour peu qu'elles soient conçues dans cette approche constructive et progressive.

C'est alors la formation au management public qui est aussi en jeu. Bien qu'en développement, ce champ est encore relativement peu présent dans les formations initiales et continues des responsables publics en France⁷⁸. Une marge de progression importante existe dans ce domaine, et est identifiée comme tel, notamment via la formation continue, dans les axes de modernisation de la sphère publique⁷⁹.

Ces quelques conditions de réussite pour la modernisation du secteur public ne sauraient être effectives si elles ne renvoient pas également au rôle des différents types d'acteurs dans le changement.

ACTEURS ET SPÉCIFICITÉS SOCIOPROFESSIONNELLES

Quels sont les acteurs clés pour le pilotage des organisations publiques ? Cette question d'apparence anodine engendre en réalité des analyses complexes, car les acteurs-clés du changement sont multiples et ne relèvent pas forcément des mêmes catégories d'une unité publique à l'autre.

Une configuration sociale aux contours perméables

On constate tout d'abord la difficulté qui consiste à poser de façon générale une frontière entre « acteurs internes » et « acteurs externes », tant les parties prenantes de l'organisation publique sont multiples et inter-reliées.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'impact souvent essentiel des acteurs externes à l'organisation proprement dite : l'importance de l'impulsion centrale des acteurs politiques et de l'aval des représentants centraux de la tutelle, les freins ou incitations créés par l'opinion publique, les pressions et les attentes des clients et/ou usagers, sont simplement énoncés ici pour rappel.

En revanche, le rôle des acteurs internes à chaque unité publique considérée se révèle tellement déterminant pour son évolution qu'il convient sans doute d'en préciser certaines caractéristiques. C'est le cas en particulier pour l'encadrement des organisations publiques. Le vocable unique d'« encadrement », supposé traduire en un seul terme l'ensemble de la population d'une organisation ayant la responsabilité de définir des orientations et des modalités de travail pour elle-même et pour d'autres acteurs, cache en fait de multiples catégories hétérogènes. Si cette situation multiforme n'est certes pas spécifique au secteur public, elle n'en est pas moins encore plus délicate dans ce contexte.

En effet, en France⁸⁰ on utilise traditionnellement l'expression « les cadres⁸¹ » pour définir « le personnel appartenant à la catégorie supérieure des employés d'une entreprise⁸² » sans que n'y soit forcément rattachée une mission hiérarchique, ce qui entretient déjà une certaine confusion vis-à-vis de l'origine du terme : celui-ci, en effet, était initialement issu du milieu militaire pour définir l'ensemble des officiers et sous-officiers dirigeant les soldats d'un corps de troupe. C'est dire que les expressions de « cadres » ou « encadrement », même au sein du secteur privé, renvoient beaucoup plus à un positionnement socio-professionnel qu'à une fonction relevant de certaines missions particulières.

Ce phénomène se voit amplifié dans la sphère publique, avec les grilles de classification liées aux statuts et réglementations internes, qui renforcent encore la notion d'importance relative des acteurs selon la catégorie à laquelle ils appartiennent ; chaque individu se

voit ainsi affecté à une classe socio-professionnelle, avec un grade, un échelon, etc., quels que soient d'ailleurs l'emploi occupé et les responsabilités assumées.

Ainsi, les fonctionnaires appartiennent avant tout à une catégorie : A pour les niveaux plus qualifiés, B pour les niveaux intermédiaires, et C pour les niveaux moins qualifiés.

Les fondements mêmes de la structure en place intègrent donc une logique de hiérarchisation sociale, les catégories A étant supposées représenter les plus hauts échelons de l'encadrement public, lequel est amené à déterminer les orientations et les évolutions de son activité dans le cadre.

Le bicéphalisme des organisations publiques

Une autre ambiguïté peut alors apparaître : elle concerne *la répartition des rôles entre élus et agents publics*. En effet, deux mouvements se produisent, sous l'effet des modernisations publiques :

- d'un côté, la sensibilisation des élus et des hommes et femmes politiques aux questions managériales, en tant que variables clés pour le pilotage du changement ;
- de l'autre, la responsabilisation des cadres publics et leur incitation à définir des stratégies et à faire des choix cohérents au regard des politiques publiques.

Ces deux mouvements conduisent certes à un rapprochement des préoccupations des deux catégories d'acteurs, mais aussi à des ambiguïtés sur les rôles respectifs des élus et des fonctionnaires. La difficulté est particulièrement flagrante dans les collectivités locales, compte tenu de la proximité des deux populations, qui conduit souvent à parler d'un bicéphalisme, parfois difficile à gérer... Les organismes publics ont en effet la particularité de reposer sur une dyarchie d'acteurs politiques et d'acteurs administratifs, le duo « élu – fonctionnaire » constituant un facteur essentiel de toute gouvernance publique⁸³.

Ce principe est loin d'être nouveau. Ce serait même dès le XVIII^e siècle que la fonction administrative aurait commencé à se

distinguer de la fonction politique, certains membres de la cour royale s'étant spécialisés alors dans des tâches de justice et de finance rendues indispensables à l'extension du domaine royal. Mais la plupart des auteurs signalent que tous les systèmes politiques n'ont pas connu « d'administration » au sens propre ; Max Weber⁸⁴ lui-même soulignait au début du xx^e siècle que c'est avec la naissance de l'« État moderne » qu'il faut réellement appréhender le développement de la bureaucratie (au sens premier et donc non péjoratif du terme), même si, dans l'empire romain ou dans la Chine impériale, on voit des préfigurations très étendues du phénomène. Pour la France, ce serait donc avec l'État, tel qu'on l'entend aujourd'hui (celui dont les principes sont hérités de la Révolution française et de Napoléon), que se développe l'idée d'une organisation spécialement dotée de moyens pour structurer la chaîne de commandement et de gouvernement.

En première analyse, le duo « élu - fonctionnaire » peut donc paraître aller de soi, car basé sur des fondements démocratiques clairs : le politique, élu par le peuple, doit décider, tandis que l'administration doit mettre en œuvre. Pourtant, sans du tout remettre en cause les fondements et les principes, la plupart des études de « terrain »⁸⁵ montrent que les processus organisationnels et relationnels entre l'administration et le politique ne sont pas spontanément performants et peuvent poser problème, notamment en termes de coordination, de pouvoir, de positionnements respectifs et de répartition des rôles. Cette difficulté s'avère particulièrement nette selon certains analystes⁸⁶.

Il semble dès lors illusoire de vouloir apporter une réponse unique à la question du « qui doit faire quoi » face au changement, dans le cadre de ce bicéphalisme. En fait, la seule condition générale de réussite qu'il paraît raisonnable d'énoncer est celle d'une clarté dans la répartition des rôles entre élus et fonctionnaires, à définir au cas par cas, car la tendance à l'interpénétration des deux univers Administratif/Politique est forte. Selon Lamarzelle, l'augmentation de « la zone d'interférence entre politique et administration » pourrait d'ailleurs permettre de dynamiser l'organisation interne et améliorer le service rendu aux usagers, si elle se fait dans la transparence⁸⁷.

Pour autant, les ambiguïtés dans les rôles des membres de l'encadrement ne s'arrêtent pas là, car la catégorie A elle-même peut déceler d'autres subtiles distinctions : ainsi, les « hauts fonctionnaires » constituent-ils implicitement une population à part...

Le phénomène des « grands corps » d'État

Comme on l'a vu ci-avant dans ce même chapitre, le système public français repose sur la logique des « grands corps » : il s'agit d'emplois réservés à des hauts fonctionnaires issus de grandes Écoles d'État administratives ou techniques : selon leurs résultats académiques (notamment), ces diplômés s'insèrent dans les plus hautes fonctions au sein des administrations, avec une hiérarchie implicite en faveur de quelques structures traditionnellement considérées comme plus prestigieuses (Inspection des Finances, Conseil d'État, Cour des comptes, etc.).

Même si nous ne sommes plus aujourd'hui à l'époque de la pure reproduction sociale à l'intérieur de la bourgeoisie, voire de l'aristocratie, française, il est probable que l'accès aux filières scolaires et universitaires des grands corps reste facilité pour certains milieux sociaux, ce qui peut contribuer à maintenir le sentiment toujours présent d'une classe sociale dominante de hauts responsables publics⁸⁸. On peut d'ailleurs noter que les tentatives de rupture de ce phénomène, consistant à favoriser l'accès à la haute fonction publique à des personnes provenant de milieux moins favorisés socialement sont, elles aussi, sujettes à controverse. Ainsi, à l'occasion de la disparition de l'École nationale d'administration (ENA) et de son remplacement par l'Institut national de service public (INSP) en 2021, le gouvernement Macron a prévu de réserver des places à des candidats issus des milieux modestes dans tous les concours de la haute fonction publique. Il s'agit alors d'une forme de « discrimination positive », qui conduit à interroger le sens induit par cette notion, en particulier au regard de la culture française. C'est ce qu'énonce Sénac (2015) : « Dans l'articulation entre l'attachement au principe d'égalité et la valorisation de l'apport des

différences [...] comment la diversité républicaine à la française est-elle redéfinie ?⁸⁹ »

Pour l'accès aux concours et écoles de la fonction publique, l'enjeu est important car traditionnellement, ces grands corps et leurs représentants sont supposés piloter les changements des structures publiques. Il n'est pas rare alors que les processus de changement conduits par ces hauts fonctionnaires soient qualifiés de corporatistes. En effet, si l'on reprend l'une des définitions usuelles du corporatisme, il s'agit d'une « doctrine fondée sur le principe d'une organisation de la profession telle que toutes les catégories sociales lui appartenant participent à sa réglementation et à sa protection. La profession ainsi organisée devient une institution nantie de pouvoirs de décision, de représentation, de discipline, dans les domaines social, économique et éventuellement politique⁹⁰ ». Il s'agit bien là de ce qui se produit avec le phénomène des grands corps français : « ce sont les grands corps qui fournissent chaque fois que c'est nécessaire les personnalités capables d'imposer des réformes aux diverses unités administratives qui en ont besoin⁹¹. »

Si cette analyse, faite par Michel Crozier dans les années 1960, se révèle toujours d'actualité, elle doit cependant aujourd'hui être relativisée : en effet, les multiples défis et interpellations du système public font d'une part que les directives centrales ne sont plus suffisantes pour l'implantation des réformes, et d'autre part que les cadres supérieurs du secteur public ne sont plus exclusivement issus des grands corps de l'État. Limiter l'analyse aux diplômés de l'ENA (devenu INSP) constituerait en outre aujourd'hui une erreur car les grands corps ne sont plus seulement ceux de la fonction publique d'État. Depuis la décentralisation en effet, la fonction publique territoriale a pris une ampleur considérable, tant quantitativement que qualitativement. En outre, une troisième fonction publique existe, touchant au milieu hospitalier. Les hauts responsables publics qui jouent un rôle majeur dans la modernisation se trouvent donc insérés dans différents secteurs de l'activité publique.

D'une certaine manière, le pilotage du changement des organisations publiques peut s'en trouver démocratisé, selon un

double mouvement :

- d'une part, par la nécessaire implication directe de l'encadrement intermédiaire (liée notamment aux dispositifs de déconcentration) ;
- d'autre part par de nouvelles possibilités d'accès aux emplois de direction à d'autres managers que ceux issus des grandes Écoles traditionnelles.

L'ENCADREMENT FACE AU CHANGEMENT PUBLIC

Les hauts responsables

Quel peut être aujourd'hui le rôle de ces hauts responsables dans la modernisation publique ? Si les hauts responsables publics sont évidemment directement concernés par les changements en cours, ils peuvent également les vivre parfois comme des interpellations au regard de leur positionnement. En effet, les modes de raisonnement des responsables doivent s'ouvrir de plus en plus à de nouvelles logiques, ce qui n'est pas toujours facile avec le poids des habitudes, la conscience de la complexité, et les paradigmes antérieurs. Parfois, les responsables publics peuvent même se sentir déstabilisés, et placés dans des situations inconfortables. Ainsi, face à des valeurs nouvelles qui peuvent s'opposer aux anciennes, et à des exigences du public auxquelles ils ne savent pas répondre, la situation peut s'avérer délicate.

Comment en sortir, au moins pour le futur ? Selon certains, l'École nationale d'administration (ENA) devenue comme on l'a vu depuis janvier 2022 Institut national du service public (INSP), qui recrute et forme une grande partie des hauts responsables publics, a ici un rôle central à jouer pour faciliter certaines évolutions : « Le problème de l'ENA n'est pas seulement de se dédouaner de l'accusation de jacobinisme par une ouverture à la décentralisation et à l'Europe mais, grâce à de nouvelles formations et à d'autres logiques de recrutements et de carrières, de prendre en compte ces mutations

en cours, de donner à l'État les cadres dont il a besoin pour entreprendre les changements qui s'imposent, s'il veut retrouver une légitimité aujourd'hui érodée⁹² ».

Or, précisément, l'ENA avait déjà largement réformé depuis 2006 son dispositif de formation, intégrant des thématiques phares telles que l'Europe et la mondialisation, les coordinations État – Collectivités, et le développement des logiques managériales dans l'action publique. Sa transformation en INSP avec la création d'un tronc commun de formation pour toutes les écoles de service public en France, en mettant l'accent sur des sujets comme la transition écologique, la transition numérique ou la lutte contre les inégalités et la pauvreté, renforce le rôle donné à ces grandes institutions de formation des hauts fonctionnaires dans l'enjeu de changement et modernisation de la sphère publique.

D'ailleurs, les cursus d'études dispensés dans d'autres grandes écoles publiques françaises⁹³ intègrent également, avec plus ou moins d'insistance selon les cas, ces approches, en ayant un impact désormais bien réel. Citons par exemple l'INET (Institut national des études territoriales), dont l'un des cœurs de formation concerne précisément le management stratégique pour les collectivités territoriales.

Le défi n'est en effet pas mince : si les hauts responsables publics ne changent pas eux-mêmes et restent trop à l'écart des modernisations en cours, le changement ne risque-t-il pas de se faire sans eux ? Si l'on en croit certains travaux de chercheurs, il faudrait en fait distinguer diverses populations de l'encadrement supérieur de l'État face au changement, qui correspondraient aussi à des distinctions de statut ou de position dans l'administration. Ainsi, selon Luc Rouban, trois catégories d'acteurs se dégagent⁹⁴ :

- les « pontes » des grands corps administratifs ; parmi eux, beaucoup seraient encore assez indifférents à ces changements, et n'y verraient essentiellement que la dimension matérielle (la transformation numérique en particulier) ;
- les cadres supérieurs des services centraux des ministères et des institutions nationales, qui se révéleraient plutôt mitigés face à la modernisation, en mettant en avant des préoccupations liées au rapport entre le fonctionnement de l'État et le monde

politique ; on regrette notamment parfois l'existence de certaines « féodalités parisiennes⁹⁵ » ;

- les managers des services déconcentrés ou territoriaux qui seraient plus largement porteurs de changement, s'y engageraient et en percevraient plus clairement la forte dimension managériale.

Si cette distinction est intéressante, elle appelle cependant certaines nuances : la première est que les grands corps peuvent se retrouver dans les catégories soit des « centrales » soit des services déconcentrés ; la seconde est que, fort heureusement, de nombreuses exceptions peuvent largement être citées.

Il n'empêche que la question de la formation au management et au pilotage du changement des hauts responsables publics reste posée et n'est pas simple à traiter. Compte tenu de la prégnance d'expertises techniques de haut niveau dans certains grands corps d'État, l'encadrement supérieur n'est pas toujours préparé à faire face à de tels sujets.

Dans certains cas cependant, un apparent paradoxe semble se produire : certains des hauts fonctionnaires que l'on considérait naguère comme étant les acteurs clés de tout changement dans les structures publiques se trouvent parfois considérés comme des obstacles qu'il faut contourner pour piloter les changements. D'autres managers, de l'encadrement supérieur ou intermédiaire, relayés par des dispositifs de participation des agents, prennent alors parfois en main le volant de la modernisation à leur place.

L'encadrement de proximité

Les cadres supérieurs des organismes publics peuvent être d'autant plus moteurs du changement qu'il existe une adéquation potentielle entre leurs stratégies d'acteurs (enjeux d'image, de carrière, de moyens, etc.) et la stratégie de leurs unités. De ce fait, on constate généralement que les directions des services déconcentrés de l'État ou des établissements publics, ainsi que les dirigeants des collectivités territoriales sont à l'origine de nombreuses démarches effectives de modernisation.

Cependant leur impact et leur pérennité dépendent très largement du rôle joué par l'encadrement intermédiaire. Dans la plupart des organisations publiques aujourd'hui en mutation, le rôle de l'encadrement intermédiaire se révèle en effet déterminant : ne sont-ils pas ceux qui vivent quotidiennement les défis de l'environnement et les besoins d'actes managériaux ? *Volens, nolens*, le changement fait partie de leur réalité de tous les jours, et ils ne peuvent guère l'ignorer...

Pour autant, l'encadrement intermédiaire semble encore assez souvent oublié dans les processus de modernisation des organisations publiques, ce qui accroît l'écart considérable (le *gap hiérarchique*) entre les cadres A et les cadres B : les premiers se trouvent en effet baignés dans une nouvelle culture gestionnaire et les seconds désarmés et/ou cyniques et distancés face aux interpellations qu'ils subissent et au jargon managérial ésotérique de leurs chefs !

Là où la solidarité et la cohésion seraient absolument nécessaires, on trouve alors plutôt des « solitudes verticales⁹⁶ » et des dichotomies marquées au sein des filières hiérarchiques.

Il semble donc nécessaire de créer des dispositifs d'implication et d'apprentissage pour les nombreux cadres intermédiaires du secteur public, en vue de deux apports potentiels :

- une meilleure compréhension des engrenages externes et internes qui les amènent à des ajustements et régulations fréquents dans leurs activités ;
- une plus grande adéquation avec certaines des préoccupations de leurs supérieurs hiérarchiques, même si leurs facteurs de motivation et leurs enjeux personnels sont différents.

La responsabilisation de l'ensemble des cadres constitue en effet une condition nécessaire à la stimulation des initiatives locales et de l'incrémentation évoquées précédemment. Elle correspond à ce que les anglo-saxons appellent souvent *l'empowerment* (allocation de pouvoirs, ou mise en situation d'agir), et peut permettre de créer des passerelles entre les différents niveaux d'encadrement du secteur public.

En particulier, si l'on admet que le management (au sens spécifique du management public) représente une variable essentielle de la modernisation, il s'avère primordial de considérer l'encadrement intermédiaire comme une population de managers, et de chercher à leur donner les moyens (en savoir-faire et savoir être notamment) d'assumer ce rôle. Cela suppose en particulier une ouverture importante sur les relations humaines, le travail en équipe, et la communication⁹⁷ ainsi qu'une rigueur particulière dans les processus d'orientation, de contrôle et de conduite du changement. Il s'agit aussi pour eux d'être en mesure d'initier et développer des démarches d'implication des agents.

L'implication des agents

Quels processus participatifs ?

Le temps des réformes issues de directives centrales et descendantes semble partiellement révolu, du moins au stade de l'intention. Bien entendu, les modes de fonctionnement traditionnels continuent de produire ce type d'approches centralisatrices, mais les résultats dysfonctionnels qui en découlent en révèlent chaque fois davantage les limites... ne serait-ce qu'aux yeux des usagers.

Pour autant, le management participatif (au sens d'une « combinaison pertinente d'un management ouvert et d'une participation canalisée⁹⁸ ») reste encore souvent intentionnel dans le milieu public.

Il est vrai que sa mise en place est particulièrement difficile, dans un contexte où le « leadership » a du mal à s'exprimer, du fait de la prégnance des règles et des statuts. En outre, le management participatif, encore moins que toute autre forme de changement, ne peut pas se décréter et tranche particulièrement avec les bases du fonctionnement bureaucratique. C'est ainsi que de nombreux exemples de tentatives avortées sont régulièrement cités⁹⁹ et conduisent malheureusement trop souvent à des retours en arrière.

Or, si la démarche est difficile, elle semble quand même incontournable, même si sa mise en œuvre gagne à se faire avec

progression et lucidité.

Ainsi, comme pour tout processus de changement, la participation des acteurs de tous niveaux peut s'entendre selon deux dimensions complémentaires :

- d'une part, par l'implication des catégories d'agents les plus directement concernées dans la conception et la mise en œuvre du changement lui-même : c'est le cas par exemple des utilisateurs d'un outil ou des réalisateurs potentiels d'une activité reconfigurée ;

- d'autre part, par l'information des autres catégories de personnel, voire par la communication et la formation sur les enjeux et les conséquences des processus transformés. La prise en compte anticipée des conséquences directes ou indirectes de tout changement envisagé dans l'action publique est en effet trop souvent négligée, ce qui se traduit par des défauts d'information et d'implication des acteurs susceptibles d'être impactés.

Si ces recommandations peuvent paraître parfois évidentes, leur mise en œuvre ne l'est pas forcément, car elle n'est guère intégrée dans les modèles traditionnels de la sphère publique. La mise en œuvre de processus plus participatifs, qui constitue à la fois un objectif et un moyen des démarches de modernisation, semble donc devoir faire l'objet d'efforts constants et renouvelés de la part des pilotes des changements.

Il semble également utile de rappeler que les actions en faveur d'une déconcentration de la gestion des ressources humaines peuvent faciliter le développement de formes de management plus participatives, dans la mesure où elles contribuent à donner davantage de marges de manœuvre à l'encadrement. Il s'agirait donc de concevoir cette évolution à la fois au niveau « macro » (orientations centrales en faveur du renforcement d'une telle déconcentration) et au niveau « micro » (encouragement des initiatives locales et spécifiques).

Le rôle contrasté des syndicats

En France, il existe une véritable spécificité des rapports sociaux dans le milieu public par rapport au secteur privé.

La première caractéristique concerne le taux de syndicalisation, estimé en 2019 à plus de 18 % dans le secteur public, ce qui représente plus du double du taux de syndicalisation dans les entreprises privées qui serait de 7,8 %¹⁰⁰.

Plus spécifiquement, les analystes insistent sur une tendance qui est ancienne : « La France ne compte que 8 % de syndiqués, un chiffre qui plafonne depuis une dizaine d'années [...]. Sur la période 2001-2005, le taux de syndicalisation des salariés a atteint 15,2 % dans la fonction publique et seulement 5 % dans le privé. »¹⁰¹.

FOCUS

Raisons des différences de taux de syndicalisation entre le secteur public et le secteur privé

Les taux de syndicalisation entre le secteur public et le secteur privé en France sont différents, les taux les plus importants se trouvant très nettement dans la sphère publique. Les raisons de ces différences peuvent être analysées de la façon suivante : « Les conditions d'emploi des salariés de la fonction publique (titulaires pour environ 80 % d'entre eux) et celles des salariés du secteur marchand et associatif, les relations qui les lient à leur administration ou à leur employeur, les différentes traditions et modes de représentation syndicale sur les lieux de travail, renvoient à des systèmes de relations sociales différents. Ces facteurs expliquent en partie l'écart important entre le taux de syndicalisation des salariés de la fonction publique et du secteur marchand et associatif ». ¹⁰²

La seconde caractéristique touche à la présence relativement marquée de l'acteur syndical public dans diverses instances de consultation ou de décision et d'orientation. Plus généralement, les syndicats ont un rôle à jouer dans les évolutions de tout organisme professionnel, notamment dans les entreprises. Ce rôle se révèle d'autant plus sensible dans le secteur public, où les taux de syndicalisations sont plus forts.

La situation se révèle d'ailleurs aujourd'hui d'autant plus délicate que l'enjeu pour le syndicalisme public peut être précisément de trouver ou renforcer des sources de légitimité dans sa capacité à apporter des réponses aux problématiques rencontrées par ce milieu. Cela conduit à l'observation de rôles contrastés des organisations syndicales dans le mouvement de modernisation du secteur public, ces rôles pouvant être tour à tour moteurs, freins, canalisateurs, ou attentistes... C'est ce qui a amené certains analystes à s'interroger avec une pointe d'inquiétude : « Si la désyndicalisation croissante du secteur privé constitue un facteur inquiétant [...], le raidissement visible de certains syndicats du secteur public face à des évolutions indispensables et souvent fécondes peut devenir encore plus catastrophique. Mais un grand système peut-il évoluer malgré ou contre certains de ses principaux acteurs ?¹⁰³ »

Aucune réponse simple et unique ne doit être attendue face à cette question toujours cruciale, si ce n'est que la flexibilité et la communication au niveau local ne peuvent que contribuer à l'instauration d'échanges plus constructifs entre acteurs.

Le changement des organisations publiques françaises est donc effectivement en marche, ne serait-ce qu'à travers les diverses démarches de modernisation engagées aux plans locaux ou centraux depuis maintenant de nombreuses années. Il apparaît de plus en plus clairement, notamment à la lumière de l'expérience, que ce changement ne peut se réaliser de façon pertinente qu'avec une implication ouverte et organisée des différents types d'acteurs concernés, et selon des modalités qui privilégient plus les processus dynamiques que les procédures et les techniques.

Pour autant, de nombreux pièges et effets pervers sont présents. Le premier de ces pièges est sans doute celui de ce que l'on a coutume d'appeler « le changement pour le changement ». La modernisation et l'innovation à tout prix ne sauraient en effet constituer une réponse pertinente dans tous les cas de figure. Les travaux récents sur l'ambidextrie des organisations¹⁰⁴ montrent en particulier combien un certain équilibre entre conformité et innovation¹⁰⁵ est souvent préférable.

Un second piège important repose sur les transpositions hâtives d'un contexte à un autre, en particulier lorsqu'un changement introduit dans la sphère des entreprises marchandes est reproduit sans contextualisation dans un organisme public.

Enfin, la vision déterministe du changement, selon laquelle le contenu serait conçu sans réelle prise en compte des conditions de mise en œuvre et d'appropriation, constitue également un écueil majeur.

L'analyse des freins et leviers potentiels est sans doute une première étape nécessaire de pilotage du changement dans la sphère publique, comme nous avons tenté de le faire de façon transversale dans ce chapitre. Plus généralement, c'est surtout dans une perspective de management par le sens que le changement des organisations publiques doit s'entendre aujourd'hui. Les grands axes de modernisation développés à l'heure actuelle gagneraient certainement à être placés dans une telle optique.

9

Les nouveaux axes de modernisation des organisations publiques

Après avoir consacré les huit premiers chapitres de l'ouvrage au développement du management public, après avoir montré les nombreuses transformations qu'a connues la sphère non marchande depuis des décennies entières, après avoir étudié les freins et leviers de changement dans ce milieu... peut-on encore évoquer de « nouveaux axes de modernisation » dans les organisations publiques ? En France et dans de nombreux pays occidentaux, la modernisation apparaît comme une idée éternellement neuve mais qui pourtant n'est pas si moderne.

Dans une logique d'amélioration continue, la recherche de nouveaux axes de modernisation pour la sphère publique¹ reste cependant un enjeu légitime, et ce d'autant plus qu'apparaissent de nouveaux défis.

Il convient donc d'abord de prendre la mesure de la relative permanence de l'idée de modernisation de l'action publique, au moins depuis la deuxième moitié du xx^e siècle. Nous chercherons ainsi tout d'abord à retracer la trajectoire suivie par l'idée de modernisation depuis la fin des années 1960, puis à évoquer quelques axes forts des réformes actuelles ou récentes, avant d'aborder certaines transitions majeures que la sphère publique devra amorcer ou poursuivre, et surtout piloter

au mieux compte tenu des enjeux importants pour la société tout entière.

UNE MODERNISATION PAS SI MODERNE...

Par définition, l'action de moderniser n'a pas de fin ; la modernité étant toujours reliée à l'époque présente, ses caractéristiques deviennent obsolètes rapidement...

Il en va donc pour le management public comme pour le reste ; sa modernisation est incessante et paradoxale : ses débuts peuvent être très anciens, et sa trajectoire est à la fois sinueuse et toujours en marche², en donnant même l'impression d'une forme d'emballement sur la période la plus récente. La modernisation de l'action publique est devenue aujourd'hui une politique publique à part entière. Nous choisirons donc ici de remonter rapidement aux origines, en évoquant la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) avant de présenter la vague du Nouveau Management Public. Les tendances récentes et perspectives futures de ce début de XXI^e siècle seront évoquées ensuite, de la LOLF à la RGPP et plus récemment, à la modernisation de l'action publique.

DE LA « RCB » (RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES) AU « NPM » (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Comme nous l'avons vu dès le début de l'ouvrage, les premières approches « modernes » de réforme des activités de l'État sont généralement associées à un mouvement majeur des années 1960 et 1970 en France : la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires³). Elles concrétisent l'idée de rationalisation de l'action

publique qui émerge fortement à l'issue de mai 1968, et qui se retrouvera aussi dans le projet dit de « Nouvelle Société » porté par Jacques Chaban-Delmas à partir de 1969⁴.

La mise en place de la RCB en France est souvent considérée comme l'importation d'une démarche outre-atlantique, le Planning, Programming, Budgeting System (PPBS). Fait paradoxal, cette "importation" se fait au moment même où celui-ci est abandonné aux États-Unis. Comme le montrera bien ultérieurement Spenlehauer (2021), il s'agissait davantage d'une source d'inspiration que d'une inspiration. En effet, « les tenants américains du PPBS n'ont pas cherché à enfanter la RCB en France » et de leur côté, « les importateurs français du PPBS ne l'ont pas calqué trait après trait. Ils s'en sont plus simplement inspirés avec des horizons d'attentes se situant à l'intérieur d'un cadre stratégique franco-français, voire parisiano-parisien⁵ ».

Dès le début de l'année 1968, le gouvernement français engage une réforme profonde des méthodes budgétaires. Par un arrêté du 13 mai 1968, le ministre de l'Économie et des Finances crée dans ce cadre un groupe de travail (la mission « RCB ») animé par Philippe Huet⁶, dont l'objectif est « d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût – efficacité ». La méthode consiste à définir des objectifs précis et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre. Ce travail sera conduit jusqu'au début des années 1980, notamment avec la mise en place de cellules RCB dans les ministères, visant à développer des budgets de programme associés à une évaluation *ex-ante* plutôt qu'à une seule évaluation *ex-post*.

La RCB a suscité un développement important d'études concernant les principaux domaines de l'action publique, mais sa lourdeur et l'insuffisante information statistique et économique nécessaire à l'éclairage des choix⁷ conduisent à son abandon officiel en 1984.

Les causes de l'échec de la RCB

Analysant les causes de l'échec de la RCB, Bernard Perret souligne l'existence de causes structurelles comme conjoncturelles :

- Premièrement, la démarche reposait sur une conception implicite rationaliste en ce qui concerne l'articulation entre expertise et décision, sous estimant l'importance du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels.
- Deuxièmement, la réforme n'a en rien aboli les rapports de force et luttes institutionnelles entre ministère des finances et ministères dépensiers, qui « sont restées marquées par l'opacité et la défiance ».
- Troisièmement les ruptures macroéconomiques de 1975, puis de 1982, ont contribué à désorganiser et à décrédibiliser la procédure.

Source : Perret, Bernard (2006)⁸.

La RCB a donc constitué une démarche majeure dans les travaux d'évaluation et d'aide à la décision de l'action publique, dont certaines traces se sont retrouvées dans la LOLF de 2001, comme nous le verrons ci-après⁹. En effet, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), qui constitue une réforme complète du dispositif instauré par l'ordonnance de 1959, repose fondamentalement sur une logique d'objectifs et de résultats qui doivent faire l'objet d'évaluation.

L'esprit « gestionnaire » dans les décisions, les actions et les budgets de l'État remonterait donc, en France, au moins aux années 1970. Pour autant, la dimension « managériale » apparaît surtout vers la fin des années 1980 : elle traduit un changement touchant au fonctionnement même de l'unité publique (au niveau désormais « micro » et non plus seulement « macro ») et à ses dynamiques internes. L'apparition de ces approches managériales contrastait ainsi avec les logiques antérieures qui étaient souvent plus centrées sur les contenus que sur les processus, et qui avaient davantage recours au registre de la rationalité qu'à celui de la cohérence. C'est

en particulier le gouvernement de Michel Rocard qui formalise un lancement de ces approches, avec le programme intitulé « Renouveau du Service Public » évoqué précédemment¹⁰. Une nouvelle forme de démarche modernisatrice se trouve ainsi engagée, voire d'une certaine manière institutionnalisée.

La circulaire Juppé de 1995 sur « la réforme de l'État » marque une autre étape importante dans ce mouvement contribuant à ouvrir les organisations publiques sur leur environnement externe et à responsabiliser leurs acteurs internes. Selon Philippe Bezes, ce « moment Juppé » consacre une forme d'étatisation de ce qui a été appelé ensuite le Nouveau Management Public.

Outre ces étapes charnières, bien d'autres textes officiels et des réglementations sont venus se référer à l'objectif de modernisation des organisations publiques. Depuis les années 1980, les gouvernements successifs ont ainsi intégré le thème de l'amélioration de l'action publique et des services publics dans leurs programmes politiques. Les changements se sont fait sentir à la fois à travers des évolutions organisationnelles (restructurations, privatisations, etc.), technologiques (technologies de l'information et de la communication, innovations numériques, intelligence artificielle, etc.) ou politiques (développement de l'Union européenne et de ces émanations, accords internationaux touchant par exemple à la prévention des risques et au développement durable¹¹), mais aussi, et très régulièrement, en termes réglementaires ou juridiques¹².

En particulier, les axes récents des transformations accompagnées de nouvelles réglementations ont porté sur les domaines suivants :

- modification des équilibres et des complémentarités de rôles entre acteurs intervenant sur le champ « public » ;
- prise en compte à la fois des grands enjeux internationaux et des spécificités territoriales locales ;
- incitation au développement du pilotage stratégique des activités publiques, avec un souci d'évaluation quantitative et qualitative ;
- création de dynamiques de changement reposant sur des organisations plus souples et plus « responsabilisantes » ;

- intégration d'innovations numériques visant notamment à faciliter l'accès des usagers aux services publics, ou à améliorer la qualité de l'action publique ;
- ouverture des unités publiques sur l'extérieur et écoute plus rapprochée ou plus régulière des usagers – clients – citoyens...

C'est dans ce contexte d'évolutions nationales et internationales sur le fonctionnement des systèmes publics qu'on en est arrivés à parler d'un « Nouveau Management Public » (ou « NPM » – *New Public Management*), selon l'expression des auteurs britanniques du best-seller paru en 1996¹³. En fait, ce modèle s'inspirait essentiellement des réformes de l'État dans certains pays anglo-saxons, comme le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande, et on peut considérer qu'il ne correspond pas vraiment aux approches de modernisation du fonctionnement public en France.

Dans sa conception la plus extrême, le *New Public Management* viendrait du Royaume-Uni où il se serait développé en pleine période du « reaganisme » américain¹⁴ et au début de l'expérience « thatchérienne¹⁵ » dans les années 1980. La volonté politique du gouvernement britannique était alors de réformer sa propre fonction publique, tant au niveau de l'État (*Civil Service*) qu'au niveau de ses collectivités locales (*Local Government Service*). Dans ce contexte, il s'agissait de rapprocher les modes de gestion publique de ceux des entreprises privées, en diminuant le poids de l'application des règles et procédures pour favoriser la recherche de rentabilité et la satisfaction des citoyens.

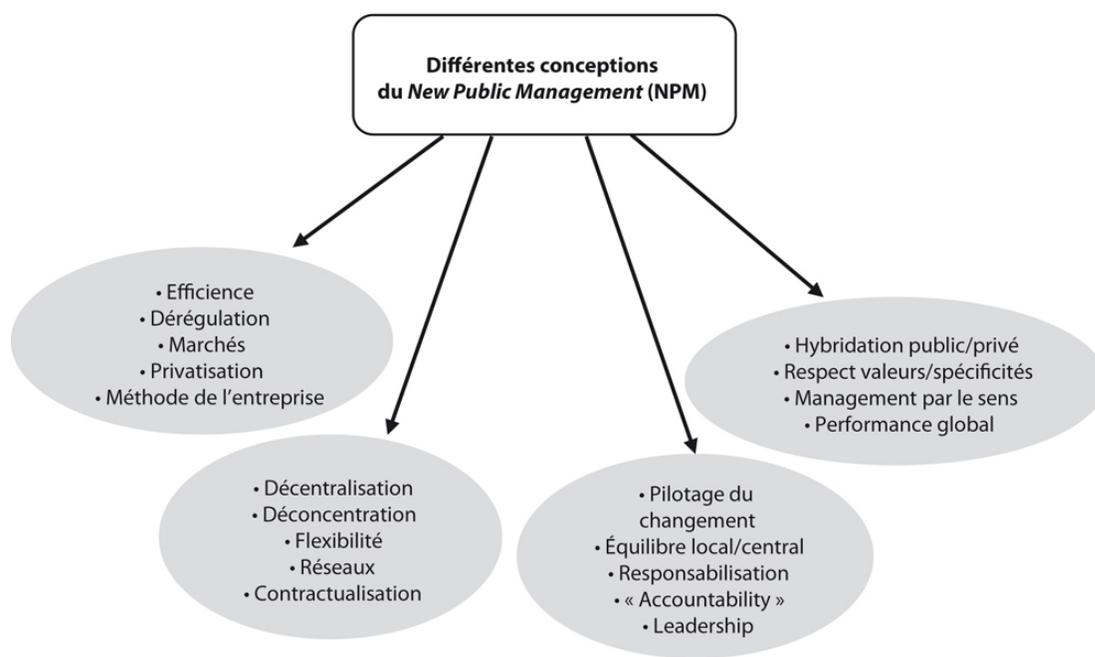
Il semble que le mouvement ait ensuite fait tache d'huile dans divers pays d'Europe du Nord, comme la Suède, la Finlande ou les Pays-Bas, mais aussi sous des formes différentes dans de nombreux autres pays.

Supposé répondre aux besoins contemporains de la réforme des organismes publics, le NPM a reposé essentiellement sur la prise en compte des marchés (ou du moins de ce que certains appellent des « quasi-marchés¹⁶ ») dans l'action publique. Il s'est appuyé souvent, dans certains pays, sur des démarches de privatisation, ou d'externalisation d'une partie des activités du secteur public, par la création d'agences ou d'établissements publics autonomes. En termes managériaux, ces approches ont pu être fondées sur

l'objectif d'une plus grande responsabilisation des managers et sur un principe d'*accountability* (engagement, probité et « rendu compte » des acteurs publics auprès de la population et des autres parties prenantes).

L'expression « Nouveau Management Public » (*New Public Management*, NPM), même si elle est désormais largement utilisée pour évoquer les remises en cause assez fondamentales de la place et du fonctionnement des structures de l'État depuis une quarantaine d'années, traduit en réalité de multiples conceptions, pouvant être très différentes les unes des autres. La figure 9.1 s'efforce de résumer certaines des grandes tendances de ces conceptions, que l'on trouve dans l'abondante littérature sur le « NPM ». Les représentations les plus radicales conduisent à des véritables logiques de marché et de recherche d'efficacité, voire à un fonctionnement fondamentalement calqué sur celui de l'entreprise, tandis que les plus souples veulent maintenir la spécificité du service public tout en distillant des méthodes de gestion « modernes », visant à combattre les défauts des formes bureaucratiques rigides.

Figure 9.1 – Le « New Public Management » : de nouveaux modèles pour le fonctionnement des organisations publiques ?



Il faut également noter les fortes différences de conception se cachant derrière l'appellation NPM selon les pays. Si les objectifs de flexibilité, de pilotage stratégique, d'écoute des citoyens et d'évaluation sont sans doute similaires pour la plupart des pays occidentaux développés¹⁷, les modalités mises en place diffèrent largement entre les pays anglo-saxons concernés par le *New Public Management* et la France. Les réformes mises en œuvre dans la sphère publique française semblent reposer en effet davantage sur la construction d'un management *ad hoc*, supposé respecter la spécificité et certaines valeurs du service public tout en évitant la transposition des techniques du secteur marchand. La dynamique du changement dans l'action du secteur public français se traduit ainsi par quelques logiques particulières, dans un mouvement international plus général.

Après quatre décennies de développement, le *New Public Management* est aujourd'hui de plus en plus questionné voire mis en cause, mais les ambiguïtés sur ce que l'expression recouvre demeurent fortes. Il est significatif que les rencontres internationales de la gestion publique organisées à Bercy en mai 2014 aient pris pour titre « En finir avec le *New Public Management* ». Le discours anti-bureaucratique qu'il véhicule est critiqué, et la supériorité supposée des méthodes issues du privé est mise en cause. L'ouvrage collectif piloté par Matyjasik et Guennoun, paru en 2019 sous le titre *En finir avec le New Public Management* est d'ailleurs très révélateur du besoin de dépassement de ce concept ambigu, polysémique, et source de nombreux malentendus. Comme les auteurs le rappellent justement : « le NPM est un étrange puzzle doctrinal doté d'une variété de fondements conceptuels (notamment les principes de l'organisation scientifique du travail et les postulats de l'école des choix publics et de la nouvelle économie institutionnelle), qui au fur et à mesure de leur mise en œuvre ont abouti à une multiplicité de configurations d'application et à une variété encore plus grande de pratiques effectives¹⁸ ».

Les multiples problèmes et dérives engendrés par des applications non contrôlées du NPM ont également conduit à un certain discrédit, en bloc et sans discernement du principe même de management dans la sphère publique. Il arrive d'ailleurs de plus en

plus souvent, dans les discours pratiques ou académiques, que l'on confonde tout simplement « *New Public Management* » et « management public », alors que la première de ces deux expressions renvoie à tout l'historique chaotique rappelé ci-avant et au rapprochement des méthodes du secteur privé. Comme on l'a vu tout au long de cet ouvrage, la notion de « management public » peut, à l'inverse, laisser place à de nombreuses options possibles, dont certaines visent un meilleur pilotage de l'action publique dans le respect de ses valeurs fondamentales.

Peut-être est-ce pour cet ensemble de raisons, dans un contexte où la modernisation est devenue un terme galvaudé et flou, que certains auteurs en sont arrivés à parler « d'action publique ultra-moderne¹⁹ ». On peut se demander quelles dénominations futures vont alors être attribuées à la modernisation publique. On conçoit dès lors le scepticisme de beaucoup, qui pensent que les thèmes de modernisation de la sphère publique relèvent davantage du vœu pieu et du phénomène de mode que de la réalité ou la nécessité.

Dans cet ensemble foisonnant concernant les récents axes de la modernisation, il en est un cependant qui a parfois été présenté comme une révolution, ou du moins comme le socle sur lequel s'appuient tous les autres changements postérieurs : il s'agit de la grande réforme budgétaire dite « LOLF » (Loi organique relative aux lois de finances), qu'il convient de présenter avant d'aborder la RGPP, et enfin la MAP (Modernisation de l'action publique) lancée à l'issue de l'élection de François Hollande en 2012.

LA « LOLF » : UN LEVIER TRANSVERSAL DE MODERNISATION MANAGÉRIALE

Comme on va le voir, la LOLF présente un certain nombre de points communs avec la RCB. On peut cependant considérer avec Bernard Perret (2006) que les différences l'emportent sur les ressemblances : en particulier, « l'une des grandes nouveautés de la LOLF est qu'elle est soutenue à la fois par l'administration et par le Parlement (toutes tendances politiques confondues). La RCB était une initiative essentiellement technocratique à laquelle le Parlement

ne s'est jamais senti lié²⁰ ». Passant en revue les points communs et similarités entre les deux démarches, l'auteur souligne également que « plus ambitieuse que la RCB à certains points de vue, la LOLF l'est moins à d'autres. La LOLF ne donne aucun rôle aux études comme moyen d'éclairage de la décision budgétaire. Aucun mécanisme d'évaluation ex ante n'est prévu à l'appui des prévisions fournies dans les projets annuels de performance (il est significatif que la LOLF ne fasse aucune mention de la procédure des études d'impact censées venir à l'appui des principaux projets de loi ou de décret). Quant à l'évaluation ex post, elle se limite aux indicateurs²¹ ». La LOLF, loi organique relative aux lois de finances, a été promulguée par le président de la République française le 1^{er} août 2001. Ce texte est le fruit d'importants travaux menés par l'Assemblée nationale sous la présidence de Laurent Fabius²². Il constitue l'aboutissement de nombreuses tentatives pour réformer l'ordonnance du 2 janvier 1959 (souvent appelée « Constitution financière de la France »).

La LOLF visait à satisfaire deux objectifs principaux²³ :

- réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité ;
- renforcer la transparence des informations budgétaires, notamment afin d'informer davantage le Parlement.

Son entrée en vigueur a été effective au 1^{er} janvier 2005, après de nombreux travaux préparatoires et des étapes intermédiaires entre sa promulgation et son application.

Cette réforme budgétaire est avant tout centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et sur le contrôle de la performance publique. Elle s'inscrivait en principe dans une perspective stratégique et pluriannuelle, ce qui, en matière de gestion publique, constituait une innovation importante. La pratique effective n'a pas toujours, en de nombreux endroits, traduit cette intention de pluri annualité.

Par ailleurs, la LOLF contient un ensemble de dispositions qui élargissent le champ de compétences de la loi de finances, par exemple en faisant apparaître les remboursements d'emprunts et

autres ressources et charges de financement, qui jusqu'alors n'apparaissaient pas dans le budget de l'État.

Plus généralement, le rôle du Parlement dans le processus budgétaire a été accru, tant en ce qui concerne son information au stade de la préparation de la loi de finances, que dans sa participation à l'exécution budgétaire. Ses pouvoirs lors du débat budgétaire sont également renforcés.

Bien que spécifiquement française, la LOLF s'inscrit dans un ensemble d'évolutions internationales en matière de gestion publique. Elle trouve son équivalent – et vraisemblablement quelques sources d'inspiration dans sa conception – dans des réformes menées au sein de différents pays tels que : le Royaume Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, les États-Unis, le Canada, et l'Australie. Sur ces territoires variés en effet, les réformes budgétaires ont eu pour point commun de décliner des programmes et des objectifs au niveau des différentes politiques publiques, en tenant compte à la fois des moyens nécessaires à leur réalisation et du niveau de qualité attendu.

La LOLF est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis. Les sommes sont regroupées au sein d'environ 150 programmes ministériels fongibles, au sein desquels les crédits pourraient être redéployés par les responsables gestionnaires. Quant aux programmes, ils sont regroupés au sein de missions s'ils concourent à une même politique publique. Dès lors, une même mission peut contenir des programmes relevant d'un ou plusieurs services, voire d'un ou plusieurs ministères. Enfin, chaque programme est décliné en actions qui décrivent son contenu et regroupent des crédits ayant la même finalité.

Au total, la nouvelle architecture du budget de l'État reposait à sa mise en place sur²⁴ :

- 45 *missions* du budget, conçues à partir de l'identification des grandes politiques de l'État ;
- 149 programmes (qui succèdent aux 850 chapitres budgétaires antérieurs), conçus pour être des regroupements de « crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions

relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis » ;

- 530 actions (environ), qui permettent d'identifier précisément les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs.

Selon Alain Lambert, à l'époque ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire : « Il s'agit d'une réforme de management. Une administration sera toujours plus efficace si elle est plus responsable. Cette préoccupation doit guider l'action publique de l'ensemble de ses agents sur tout le territoire. ». Au moment de l'entrée en vigueur de la LOLF, les textes du site « [Moderfie²⁵](#) » du ministère allaient jusqu'à évoquer « l'émergence du manager public », et assuraient que seraient désormais « finies les lignes de crédit rigides et étanches qui devaient être dépensées au risque de ne pas être reconduites l'année suivante ». Ces mêmes documents énonçaient les nouveaux rôles de ces responsables, qui auraient, selon eux, de vraies marges de manœuvre pour conduire leurs services et orienter les politiques.

Bien entendu, de tels messages idylliques produisent un fond de scepticisme, tant on sait combien la transformation du fonctionnement des organisations publiques est lourde et difficile et combien le changement ne se décrète pas !

Pour autant, ils ont permis d'apporter des perspectives fondamentalement renouvelées. Ainsi, de nombreux analystes ont considéré que la mise en œuvre des principes de la LOLF a été bénéfique. Le contexte consensuel dans lequel elle a été élaborée a d'ailleurs été régulièrement souligné dans les colloques et événements célébrant les 10, puis les 20 ans de la LOLF.

Un de ses principaux artisans la présentait ainsi en 2010 sur son blog comme un « exemple inégalé de coproduction transpartisane ». Selon Trosa²⁶ : « Le budget était une mécanique auto-justifiée où le jeu consistait à pérenniser les activités existantes en demandant plus d'argent pour les faire fonctionner et en ajoutant de nouvelles politiques. Raisonner par programmes a au moins le bénéfice de casser cette spirale inflationniste ! ». De même, selon Rochet²⁷ : « La mise en place de la LOLF peut permettre de remettre la politique aux commandes ». Quant à Waitrop et Chop²⁸, elles

estimaient à la même période que la LOLF apportait en quelque sorte la pièce manquante aux réformes antérieures, en établissant enfin un lien direct entre le budget et la modernisation de la gestion publique.

Ainsi, certaines conditions nécessaires pour un fonctionnement plus cohérent de l'action publique pouvaient se retrouver réunies *via* la LOLF. Mais une fois de plus, ce qui est nécessaire n'est pas forcément suffisant et les mêmes auteurs, rejoints par d'autres, ont souligné également les risques du dispositif. Plusieurs doutes étaient en effet émis dès son élaboration :

- délais prévus initialement pour la mise en place de la LOLF courts, si l'on considère l'ampleur de la réforme ;
- absence de débat public sur ces questions ; les discussions sur la mise en œuvre de la LOLF ont été limitées aux responsables concernés dans les structures publiques et à quelques experts, sans que la question de leur élargissement ait véritablement été posée.
- pilotage politique insuffisamment affirmé, ainsi que sa déclinaison en objectifs transversaux et sa mise en cohérence interministérielle ;
- manque de précisions concernant les responsabilités : qui est vraiment responsable de quoi dans la mise en œuvre de la LOLF ? Qui sont les « gestionnaires » dont parlent les textes et jusqu'où descend-on dans la hiérarchie pour cette fameuse « responsabilisation » ?
- nombreux défis de gestion des ressources humaines à relever : quelles incidences de la LOLF sur les compétences ? sur l'appréciation des managers publics ? sur celle de leurs collaborateurs ? Quels impacts socio-organisationnels sur le fonctionnement des services ?
- quant au « choc culturel » provoqué par la transformation des logiques (d'une culture de moyens à une culture de résultats, d'une procédure annuelle à une perspective pluriannuelle, d'une procédure mécanique à une responsabilisation des acteurs...), il est très important ; ne devrait-il pas être analysé et intégré dans les choix de pilotage du changement à organiser ?

La LOLF s'est donc trouvée confrontée à un double défi : l'un en amont, qui concerne le cadrage politique du dispositif, à réaffirmer dans la durée ; l'autre en aval, posant la question de la mise en œuvre et de la conduite du changement au niveau local.

Le cadre, les constituants et les déclinaisons de la LOLF étaient donc amenés à évoluer pour tenir compte des leçons tirées lors des différentes étapes de la mise en œuvre. Divers assouplissements et dispositifs nouveaux ont assez vite été introduits, en complément de la configuration initiale. Ainsi, dans la loi modificative de 2005²⁹, le Parlement a établi certains cadres nouveaux pour la régulation budgétaire. Parallèlement, ont été engagés certains travaux d'adaptation du budget de l'État et des systèmes d'information, afin de les relier plus facilement aux dispositions de la LOLF. En outre, l'accent a été mis en 2006 sur la diffusion des pratiques de « contrats de performance », ainsi que des audits, afin que les ministères puissent contractualiser avec l'État sur des mesures de performance et sur les crédits qui leur seraient reliés³⁰.

Les bilans dressés de la réforme, dès les dix premières années de sa mise en œuvre sont en demi-teinte³¹. Si les apports sont peu remis en cause, la LOLF n'est pas parvenue à atteindre certains de ses objectifs ; la nouvelle architecture budgétaire tend à rester figée et à reproduire l'éparpillement des actions et des moyens qu'il s'agissait d'endiguer. Le culte des indicateurs a, selon certains analystes, rapidement remplacé celui de la performance ; le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire mériterait d'être consolidé... Alain Lambert, l'un des initiateurs de la LOLF ainsi qu'on l'a vu, fait également le même type de constat : « La LOLF a échoué à dépasser les rigidités institutionnelles et à casser les logiques d'organigramme, d'où la génération de programme souvent artificiels, faiblement cohérents et ne constituant pas des outils pédagogiques d'explication de la dépense. Les systèmes d'information budgétaire et financière n'ont pas suivi avec une information particulièrement lacunaire au niveau de l'exécution budgétaire. » Et l'auteur conclut : « Bref la LOLF n'est aujourd'hui qu'une Rolls sur un chemin de terre³² ».

Vingt ans, après ces constats restent largement valables, comme le montre l'encadré ci-dessous, même si des textes sont venus

réformer certains aspects de la mécanique LOLF. Pour François Ecalte, ancien rapporteur général du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, elle a consolidé une logique verticale de fonctionnement de l'État qui fait obstacle à la nécessaire coordination des services dans les territoires. Cette contradiction ne pourrait être levée qu'en décentralisant plus largement la gestion des dépenses publiques aux collectivités locales, tout en les soumettant à une contrainte budgétaire stricte³³.

Les limites de la LOLF et sa remise en cause

En 2019, dans un entretien pour la revue *Gestion et Finances Publiques*, Didier Migaud, un des pères de la LOLF, évoque quatre motifs de déception pour lui :

- la première déception, « la plus substantielle » concerne la culture de la gestion par la performance puisque selon lui la greffe n'a pas encore pris. « Au fond, c'est tout un logiciel de pensée qu'il conviendrait encore de changer pour que la culture de la performance irrigue profondément l'action publique ».
- son second motif de déception concerne le faible degré de responsabilisation des gestionnaires publics malgré les ambitions affichées la LOLF : « La responsabilisation ne se décrète pas et il est vrai qu'un texte à lui seul ne pouvait pas aller à l'encontre de cultures administratives profondément enracinées, ayant tendance, parfois, à déresponsabiliser les gestionnaires publics ». Le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement est resté limité malgré quelques progrès.
- Le dernier motif de déception, enfin, concerne la comptabilité générale mise en place par la LOLF : « le chemin qui reste à parcourir est encore long, notamment parce que la comptabilité générale n'a pas encore parfaitement trouvé sa place et qu'elle demeure trop peu utilisée ».

Source : Migaud Didier. « Entretien avec Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes », Gestion & Finances Publiques, vol. 3, n° 3, 2019, pp. 74-81.

Dans le cadre des vingt ans de la LOLF, une série de réflexions a été lancée, mais toutes n'ont pas encore abouti au moment où nous écrivons ces lignes, en raison notamment de la crise sanitaire. Citons ainsi l'inscription d'un rapport sur les vingt ans de la LOLF dans la programmation triennale de la Cour, pour 2021 mais qui n'a pas encore été publié. En janvier 2019 a été reconstituée la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et cette mission a publié en septembre 2019 un rapport assorti de 45 propositions³⁴.

On peut donc penser que la LOLF pourrait faire l'objet de réformes dans les années à venir afin de remédier aux incomplétudes de la démarche.

Si la LOLF a ainsi constitué un socle potentiel de modernisation managériale, elle ne pouvait de toute façon pas suffire en elle-même, pour aborder tous les fronts de la modernisation. En particulier, ses impacts sur la proximité des actions publiques et sur la responsabilisation des acteurs restent à concrétiser.

LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

La modernisation des systèmes publics ne saurait se limiter à des procédures et à des méthodes si elles ne sont pas reliées à des finalités. Or, vers quels choix fondamentaux de politiques publiques sont orientés ces dispositifs de modernisation ? C'est pour clarifier les réponses à ces questions qu'a été initié en France le mouvement de « RGPP » (Révision générale des politiques publiques) en 2007, sous l'impulsion du président Sarkozy. Ces travaux ont été lancés afin de dresser un cadre structurant de la réforme de l'État. La RGPP est une démarche supposée s'inscrire dans la lignée de la LOLF. Elle repose sur une analyse et une évaluation approfondies

des politiques publiques existantes, et sur leurs modalités de mise en œuvre au sein des administrations et des organismes interministériels. Elle concerne l'ensemble des ministères, ainsi que des chantiers transversaux (comme « les relations État/collectivités locales », ou « l'amélioration de la gestion des ressources humaines »), et des politiques publiques (telles que « Ville et Logement » ou « Santé et Assurance Maladie »).

Un comité de suivi et des équipes d'appui a été mis en place pour piloter, coordonner, et aider à la mise en œuvre de la démarche. Dès le départ, des audits de modernisation ont été réalisés pour passer en revue les missions de l'État et identifier de nouveaux leviers de réforme. Les mesures proposées ont été étudiées dans des réunions du « Conseil de modernisation des politiques publiques », puis inscrites dans la loi de programmation budgétaire pluriannuelle à partir de 2008. Des enveloppes de crédits sur trois ans ont été allouées pour certaines réformes dans les politiques publiques.

En France, la « RGPP » est ainsi devenue un mot d'ordre dans les milieux publics pour qualifier les actions et les transformations dans les objectifs et les modalités de fonctionnement des services. Dans les esprits, et aussi apparemment dans les pratiques, elle semble cependant être source d'ambiguïtés, que les analyses du Cercle de la Réforme de l'État³⁵ ont bien pointé :

- d'une part elle est couramment associée aux restrictions budgétaires et aux diminutions d'effectifs, qui accompagnent régulièrement certaines facettes des réformes ;
- d'autre part, elle est présentée comme un exercice de réorganisation des structures et non de révision des missions...

En outre, certains interrogent le bien-fondé d'une approche de révision des politiques publiques qui se ferait sans la participation des usagers et citoyens. De telles interpellations semblent importantes, et leur prise en compte pourrait permettre une amélioration du dispositif, dans le cadre de la modernisation globale des services publics. Pour la RGPP ou ses déclinaisons dans les années à venir, la question se pose donc du risque de perdre du sens et tomber dans le classique piège instrumentaliste, ce qui reviendrait à faire dévier cet axe de réforme de ses finalités initiales.

L'enjeu concerne donc une fois de plus la capacité managériale et le savoir-faire en matière de pilotage du changement des concepteurs et contributeurs de la démarche.

DE LA RGPP À LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (MAP)

L'élection de François Hollande à la présidence de la République en mai 2012 est marquée par une volonté de se démarquer de la RGPP pour promouvoir une vision présentée comme différente de la modernisation. Simplifier la vie des entreprises et des particuliers, mettre fin à l'inflation des normes... tels sont les objectifs mis en avant par Jean-Marc Ayrault alors Premier ministre. À bien des égards, la MAP apparaît comme un prolongement de la RGPP, même si cette filiation est déniée par le gouvernement. L'enjeu central est bien celui d'une amélioration de l'efficacité de l'action publique, dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Les changements se font donc surtout sentir, à ce jour, dans l'organisation institutionnelle mise en place pour porter cette politique, et dans la méthode choisie pour la mettre en œuvre. Un rapport réalisé par les trois inspections générales (IGF, IGA, IGAS) à la demande de Jean-Marc Ayrault et remis en septembre 2012, souligne ainsi que la RGPP, dont la nécessité n'est pas mise en cause, a été mal vécue car mise en place de manière trop brutale et souvent sans dialogue³⁶.

Dans les semaines qui suivent, un « Secrétariat général à la modernisation de l'action publique » est créé par un arrêté du 30 octobre 2012. Il rassemble la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) et Etalab, service du Premier Ministre en charge de l'ouverture des données publiques.

Lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), qui s'est tenu le 18 décembre 2012, il a été annoncé qu'un travail d'évaluation des politiques publiques serait conduit au cours des mois suivants avec l'ensemble des acteurs

publics concernés (État, collectivités locales, organismes sociaux et opérateurs). Le CIMAP programme les évaluations de politiques publiques ; à l'issue des travaux d'évaluation, il valide le scénario de réforme à retenir ainsi que le plan d'action associé. Au début de l'année 2014, 60 politiques publiques ont été retenues pour être évaluées dans le cadre des évaluations de la modernisation de l'action publique. L'évaluation porte sur des sujets aussi divers que l'appui à l'internationalisation de l'économie française, les aides à la famille, les politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, la politique de l'eau, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, la réforme des monuments historiques ou le soutien au sport professionnel.

Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de ce que certains ont déjà nommé une « RGPP de gauche ». On se contentera de souligner que moderniser l'action publique a sans doute une portée bien différente selon que l'on est ou pas dans un contexte de pénurie de fonds publics. La crise survenue en 2007-2008, puis celle engendrée par la pandémie dans les années 2020, ne peuvent pas ne pas être évoquées pour comprendre les enjeux budgétaires indissociablement liés à la « modernisation » de l'action publique aujourd'hui.

QUELQUES AXES FORTS DES RÉFORMES ACTUELLES OU RÉCENTES

L'action publique semble de plus en plus marquée par différents impératifs dont il est parfois difficile de mesurer la portée. Des exigences toujours plus délicates apparaissent, parmi lesquelles :

- celle de rapprocher les activités non marchandes (et/ou de service public) des territoires locaux ;

- celle consistant à renforcer la notion de responsabilité des acteurs publics, qu'elle soit administrative, pénale ou managériale notamment. Une vision holistique de la performance semble se développer et toucher aussi bien les entreprises privées que les organisations et administrations publiques.

Ainsi, de nouveaux impératifs (apparemment) consensuels semblent se multiplier : les termes de proximité, de transversalité, de responsabilité/responsabilisation, de participation et concertation, ou encore d'innovation... font aujourd'hui partie intégrante du vocabulaire usuel du manager public.

LA PROXIMITÉ : DÉMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION DES USAGERS DE L'ADMINISTRATION

La notion de proximité recouvre des sens différents : elle désigne à la fois les pratiques de démocratisation du pouvoir local, et la volonté de rapprocher l'administration de ses usagers. Elle renvoie donc à des démarches associant les habitants à l'échelle d'un territoire et/ou dans le cadre d'un secteur d'action publique. C'est notamment dans le domaine de l'aménagement, de l'habitat et de l'environnement que ces démarches sont les plus nombreuses, anciennes et institutionnalisées dans notre droit. Depuis 2005, date d'adoption de la Charte de l'environnement, le principe selon lequel toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques en matière d'environnement a une valeur constitutionnelle.

La proximité au sens de participation sur le plan local

Dès la fin des années 1960, et surtout depuis le milieu des années 1980, de nombreuses initiatives et démarches de démocratie locale ont vu le jour dans les territoires français, d'abord sans cadre juridique spécifique (à l'exception de la procédure d'enquête publique qui date du XIX^e siècle).

En France comme dans d'autres pays, l'assimilation entre échelon local (communal en particulier) et démocratie est sous-jacente depuis longtemps. Les travaux de Marion Paoletti montrent bien comment un sens commun savant hérité de Tocqueville et de J.S Mill imprègne les représentations relatives à l'échelon local³⁷ : la proximité que permet la commune, est censée entraîner quasi naturellement un fonctionnement démocratique. Lors des débats sur les premières lois de décentralisation, les parlementaires sont ainsi unanimes pour proclamer la naturalité de la participation dans la commune décentralisée – qui rend inutile la mise en place de dispositifs visant à associer les citoyens à la décision. Il faut attendre le début des années 1990, notamment en 1992 la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR), pour que des dispositifs complétant la représentation électorale soit codifiés (première esquisse d'un référendum local ; commissions consultatives des services publics locaux, etc.).

En 2002, la loi relative à la démocratie de proximité a ainsi pour objet l'approfondissement de la démocratie locale, à la fois « par le développement de la démocratie participative d'une part, qui permet aux habitants d'être mieux associés à la vie locale et, d'autre part, par le renforcement de la démocratie représentative, afin de fournir aux élus locaux de meilleures conditions d'exercice de leur mandat »³⁸. La loi rend obligatoire dans les communes de 80 000 habitants et plus la mise en place de conseils de quartier (qui existaient jusque-là de façon informelle).

Ainsi le fonctionnement des collectivités locales a connu depuis les années 1990 de profondes mutations³⁹ : cette tendance renvoie à la fois à une évolution managériale « interne » des gouvernements de villes en particulier, et à une nette tendance à intégrer les citoyens dans les politiques territoriales au travers de démarches participatives « externes ».

La proximité comme relation avec les publics de l'action publique

Plus généralement, indépendamment de cet échelon local, diverses formes de participation des usagers à la mise en œuvre et/ou à l'élaboration des politiques publiques se développent dès les années 1970⁴⁰. C'est l'époque de la mise en place des représentants d'usagers dans les conseils d'administration, des relais d'activités organisés avec les associations, etc. Dans cet esprit, plusieurs réformes apparaissent : la création du médiateur en 1973, les possibilités d'accès aux documents administratifs en 1978, la nécessité de motiver les décisions de l'administration en 1979... Un nouveau type d'usager, à la fois client, financeur, et coproducteur du service public s'affirme progressivement.

La tendance n'a fait que se renforcer depuis, et le principal besoin auquel semble devoir répondre l'État et les collectivités est celui de l'écoute et de la prise en compte du « client – contribuable – citoyen... ».

Toutes ces approches visant au développement de la proximité dans les relations entre les pouvoirs publics et le citoyen posent naturellement le problème de la démocratie, et amènent à s'interroger sur sa compatibilité avec le management. En effet, si les dispositifs managériaux conduisent à renforcer la participation du « citoyen client » dans la décision publique, cela n'est-il pas contradictoire avec les fondements de la démocratie représentative qui s'appuie sur la légitimité issue de l'élection ? Certains auteurs soulignent qu'un grand nombre d'instruments néo-managériaux reposent sur une conception de la démocratie comme un marché au sein duquel les citoyens-clients échangent leurs votes contre des biens collectifs⁴¹. Joël Ficet cite ainsi l'exemple des réformes du National Health Service britannique qui ont mis en compétition fournisseurs publics et privés de soins médicaux au sein d'un grand marché pour l'obtention de financements publics. Toute organisation ayant besoin de connaître les exigences des consommateurs, les agences locales de santé ont été amenées à développer des batteries d'indicateurs et de dispositifs d'évaluation inspirés du Total Quality Management. « Dans une optique néo-managériale, ces systèmes peuvent être décrits comme relevant d'une ingénierie démocratique dans la mesure où ils semblent restaurer la possibilité du choix individuel contre la contrainte que constituerait le monopole

des administrations sur la production des biens publics⁴² ». Ce faisant, poursuit l'auteur, de tels instruments tendent à appréhender en effet les bénéficiaires, non comme des citoyens, mais comme des consommateurs individuels et égoïstes. Ainsi, le « customer-driven government », qui confie au marché le soin d'impulser l'action publique, mène en ce sens à un « déni de citoyenneté ».

Comme le rappelle Nathalie Schiffino, ces questions réfèrent en réalité à des indicateurs classiques de qualité des démocraties : la réactivité et l'imputabilité. Il importe ainsi qu'un régime démocratique puisse compter sur l'input que constitue la participation des citoyens et sur les outputs que produisent en réponse les décideurs publics. «La légitimité et la qualité des outcomes (résultats pour les bénéficiaires finaux des politiques publiques) dépendent en grande partie des processus qui y ont conduit (throughputs)⁴³ ».

Le développement de l'« impératif participatif » et d'une action publique plus concertée, pose cependant dans la pratique un certain nombre de difficultés. En premier lieu, la multiplication des acteurs impliqués dans les choix accroît le risque de confusion entre les acteurs « légitimes » dans la décision et les acteurs « consultés » pour la décision, à supposer que l'on sache toujours placer la frontière entre les deux, ce qui n'est évidemment pas le cas. En outre, il s'agit de ne pas confondre la fin et les moyens : les instruments de management mis au service de l'action publique ne sauraient s'affranchir de leur nécessaire intégration dans un projet cohérent... Enfin, un problème de fond demeure : celui de la « majorité silencieuse », qui n'est impliquée ni dans les associations, ni dans les comités de quartier, ni dans les événements publics des collectivités... et encore moins dans les processus de démocratie électronique. De fait, tous les travaux posant la question de la participation effective aux dispositifs participatifs, quels qu'ils soient, soulignent la difficulté à mobiliser la population. Les formes de participation mises en place touchent un public très limité, et la participation est inégalement répartie, ces différentes procédures favorisant les participants qui en maîtrisent le langage spécifique. Ainsi on peut craindre que la multiplication des lieux de citoyenneté n'entraîne une perte de cohérence du débat démocratique⁴⁴.

Enfin, la célébration par les acteurs, et parfois par les chercheurs, de l'avènement d'une démocratie participative ou délibérative, ne doit pas faire oublier que l'on est en présence d'un droit d'accès à des espaces relativement secondaires de la décision, puisqu'il s'agit le plus souvent de participer non pas à la décision elle-même, mais à des débats précédant la décision, sans que les modalités de la « prise en compte » des points de vue exprimés puissent être clairement définies⁴⁵.

LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET LE RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

En France, les processus de territorialisation se sont développés au cours des trois dernières décennies, sous l'impulsion ou avec l'accompagnement de nombreux textes de loi. Les lois de décentralisation des années 1982 et 1983 ont en effet été suivies par une série d'autres lois⁴⁶ qui ont considérablement renforcé la légitimité des collectivités territoriales et leurs capacités d'action. Pour autant, la présence publique et politique sur l'ensemble du territoire national est depuis longtemps particulièrement forte du fait du nombre très élevé d'élus locaux⁴⁷ lui-même lié au nombre également élevé de communes (36 000), par rapport aux autres États européens.

L'habitude de la proximité n'est donc pas si récente, mais elle s'accompagnait de moins de moyens et de légitimité d'action avant les années 1990. L'élection présidentielle de 2007 et celle de 2012 ont été marquées par le débat autour des prochaines étapes de la décentralisation, débat en cours à l'heure où nous écrivons. Certains traits marquants de ces trois décennies de décentralisation peuvent néanmoins être mise en évidence.

La décentralisation avait connu une première phase clé en France avec les « lois Defferre » de 1982. Le gouvernement Raffarin en 2003 a voulu aller plus loin en inscrivant la décentralisation et la région dans la Constitution et en organisant un nouveau transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales.

Rappelons que le texte de loi du 2 mars 1982 posait le principe de la libre administration des collectivités territoriales, ce qui constituait une réforme majeure dans le fonctionnement de la cinquième république. À cette date, la région est devenue une collectivité territoriale à part entière, et le pouvoir exécutif des départements et des régions est passé des préfets aux présidents des conseils élus.

La loi constitutionnelle votée le 17 mars 2003 par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis à Versailles énonce désormais que l'organisation de la France est décentralisée. Les grands axes de la réforme ont été les suivants :

- aux régions les compétences d'orientation et de programmation ;
- aux départements les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité ;
- aux communes les politiques de proximité ;
- l'État n'abandonne pas les territoires mais se recentre sur un rôle de synthèse, de régulation et d'animation globale. Il reste acteur, au niveau local, en matière de sécurité, de justice, d'emploi, d'éducation, de fiscalité et de santé publique.

Ce que l'on a appelé « l'acte II » de la décentralisation fixe ainsi les pouvoirs qui sont confiés à partir de 2005 aux conseils généraux et régionaux. En particulier, les régions étaient désormais en charge de l'aide économique et de la formation professionnelle, et ont reçu environ 3 milliards d'euros de nouvelles compétences. Quant aux départements, ils s'occupent de l'aide sociale et des routes nationales, en ayant reçu 8 milliards d'euros (dont une majeure partie pour le RMI⁴⁸, désormais entièrement géré par eux).

En termes d'effectifs, plus de 130 000 fonctionnaires ont été concernés par les transferts d'emplois, tout en ayant la possibilité soit de conserver leur statut de fonctionnaire de l'État, soit d'être intégrés dans la fonction publique territoriale.

L'acte II de la décentralisation visait également à réformer et simplifier l'administration territoriale de l'État. Ainsi, le nombre de services déconcentrés de l'État présents dans les départements (directions départementales de l'équipement, de l'agriculture, des affaires sanitaires et sociales, etc.) et dans les régions (directions régionales de l'industrie et de l'environnement, etc.) a diminué.

L'acte III de la décentralisation a été initié par le président de la République en octobre 2012, soit trente ans après le début du processus général de décentralisation français. L'acte III, dont les contours et modalités sont encore en débat en 2014, s'est cependant voulu différent des étapes précédentes. Dès les textes initiaux précisant ses objectifs, cette nouvelle réforme est présentée comme visant à « renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ». L'acte III comprend le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), qui crée notamment des « métropoles », dont trois particulièrement significatives et dotées de dispositifs et règles spécifiques : la métropole du Grand Paris, la métropole d'Aix-Marseille Provence, et la métropole de Lyon. Par ailleurs, dans les multiples aller-retours et ajustements de ce projet, la clause de compétence générale (qui autorise une collectivité à intervenir dans des domaines de compétences non obligatoires si l'intérêt du territoire est en jeu) a été bien bousculée, faisant l'objet d'annonces de suppression et/ou rétablissement, partiels ou totaux...

La loi dite NOTRe, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, a eu pour conséquence de priver les maires d'une partie de leurs attributions en forçant la création d'intercommunalités étendues, dites "XXL".

Cette question fait partie des sujets largement débattus à l'occasion du Grand Débat National initié par la Président de la République afin de répondre à la mobilisation des Gilets Jaunes. Largement mis à contribution pour l'organisation du grand débat sur tout le territoire national, les maires ont à cette occasion réaffirmer l'importance de leur rôle de maillon essentiel, en matière de démocratie locale et plus généralement pour l'action publique locale. L'échelon communal a d'ailleurs été plébiscité durant le grand débat, contrairement aux autres échelons d'action publique y compris au niveau local.

La décentralisation, au cœur du Grand Débat National

En réponse aux mobilisations du mouvement des « Gilets Jaunes » de l'automne 2018, le président de la République a lancé un Grand Débat national (GDN) censé permettre au plus grand nombre de débattre des grandes orientations pour l'avenir du pays. Quatre grandes thématiques ont été retenues pour l'organisation des débats, parmi lesquelles figure l'organisation de l'État et des services publics.

Entre janvier et mars 2019, 10 134 réunions d'initiatives locales (RIL) ont ainsi été organisées. Ces réunions d'initiatives locales constituent une des formes de participation parmi d'autres proposées dans le cadre du dispositif, qui comportait par ailleurs des conférences citoyennes régionales, des cahiers citoyens, des courriers et courriels et la plateforme *granddebat.fr*. La réussite de l'opération dépendait largement de la mobilisation des maires, tant pour la mise à disposition de cahiers de doléances, de salles de réunions, que l'organisation de réunions. Or « le débat s'engage alors que les relations entre l'exécutif et les élus locaux sont loin d'être au beau fixe ». Plusieurs élus expriment d'une part le sentiment d'être sollicités à la rescousse après avoir été ignorés pendant les dix-huit premiers mois du mandat d'Emanuel Macron, et d'autre part des craintes d'une forme d'instrumentalisation à un an des élections municipales. Dès lors, si un grand nombre de maires a accepté de jouer le jeu du débat, c'est souvent en affichant une certaine distance avec la démarche et le gouvernement, et en se positionnant dans une démarche de facilitateur évitant de s'impliquer dans les échanges. Cette position d'acteur sollicité « en dernier recours » et qui reste en retrait, conduit paradoxalement à mettre en exergue le caractère indispensable du maire et de la commune ». Dans le cadre des réunions d'initiative local, l'organisation de la décentralisation prend une place importante dans les échanges entre participants, qui font

également apparaître l'expression d'un attachement fort à la commune.

Source : BLATRIX C., DIATTA P., FERRIEUX C., « La revanche des maires ? Les réunions d'initiative locale dans le Grand Débat National », Pouvoirs locaux, n°115, III, 2019, pp. 51-52.

C'est dans ce contexte qu'a été élaboré et adopté un texte ayant notamment pour ambition de faire disparaître les "irritants" de la loi NOTRe, consacré au seul bloc communal, et qui vise entre autres à associer plus étroitement les communes membres à l'administration de leur EPCI. L'article L.522-11-2 du Code général des collectivités territoriales tel qu'issu de ce texte, prévoit l'obligation pour le président de l'EPCI, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, d'inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI dont elles sont membres. La loi crée également la conférence des maires (nouvel article L.5211-11-3, une instance de coordination entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres. La création de cette conférence des maires est obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre, sauf si le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. La mise en place de ces différents outils est encore trop récente pour qu'on en dresse un quelconque bilan. La seule enquête conduite à ce jour a été menée par l'Association des Maires de France entre mai et juin 2021. Selon cette enquête la majorité des 109 EPCI ayant répondu n'avaient pas mis en place de pacte de gouvernance au 30 juin comme prévu par la loi, considérant que le contexte local ne le justifiait pas⁴⁹.

Si démocratie locale et décentralisation contribuent à renforcer la proximité de la sphère publique vers le citoyen, la notion de transversalité renvoie à l'idée de plus grande cohérence entre les différents acteurs et secteurs de la sphère publique. Cet impératif de transversalité se concrétise à travers l'inter-ministériarité et l'intercommunalité. La notion de gouvernance et les réseaux d'acteurs publics renvoient bien à la même idée.

LA TRANSVERSALITÉ ET LES RÉSEAUX D'ACTEURS PUBLICS

Parmi les évolutions fortes dans les modalités de fonctionnement public, se trouvent les principes d'implication des acteurs, et de coordination ou prise en compte des différentes parties prenantes. On retrouve ce principe dans les notions de gouvernance, de réseau, ou de transversalité notamment. Quelques axes-clés de ces évolutions sont présentés ci-après.

Inter-ministériarité et intercommunalité...

La représentation dominante que les citoyens semblent avoir à propos de l'organisation des structures publiques est celle d'une hiérarchisation fortement verticale, et d'un cloisonnement entre les institutions. Si cette réalité de « tuyaux administratifs » (ou de silos) existe depuis longtemps, elle est de plus en plus complétée par une dimension moins connue et visant à développer la transversalité.

De fait, les préoccupations de décroisement de l'action publique ne sont pas nouvelles. L'exemple de la commission interministérielle sur la « RCB » dans les années 1970 en témoigne. Depuis lors, les dispositifs n'ont cessé de s'intensifier. Ainsi par exemple, dès les années 1990, le rôle des Préfets garants de l'interministériarité était régulièrement rappelé dans les discours sur la réforme de l'État.

Au cours des années suivantes, diverses « missions interministérielles » se sont mises en place : citons à titre d'exemple la MIRE : « Mission Interministérielle Recherche Expérimentation » ou la « Mission Interministérielle pour la Lutte contre le Cancer », liées au ministère de la Santé, ou encore dans le domaine de l'Environnement : la « mission Interministérielle de l'Effet de Serre » ou celle de « l'Eau ». Les comités interministériels se sont multipliés. Ce dispositif de comité interministériel, très utilisé désormais par la puissance publique, peut se définir de la façon suivante : « Il s'agit d'un organe de concertation associant ministres et hauts fonctionnaires, sous l'autorité du Premier ministre. Ces comités sont

créés par décret et consacrés à un domaine particulier. [...] Un comité a vocation à se réunir de manière régulière afin de s'assurer de l'exécution rapide des mesures déployées et à fixer les objectifs prioritaires des mois à venir⁵⁰ ».

On peut évoquer par exemple le comité interministériel concernant « la Sécurité routière » créé en 1972, ainsi que ceux pour « la Société de l'information », « le Développement durable », « la Coopération économique européenne », la « Laïcité », et la « Modernisation de l'action publique », la « Transformation publique », etc.

L'encadré ci-après présente à titre d'illustration un extrait du décret de 2017 sur la transformation publique.

Extrait du décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique

Article 1

Il est institué un comité interministériel de la transformation publique, chargé de définir la politique du Gouvernement dans le domaine de la transformation publique et de s'assurer de son application.

Le comité interministériel de la transformation publique comprend le ministre chargé de la réforme de l'État, le ministre chargé du numérique et l'ensemble des membres du Gouvernement.

Le comité interministériel est placé sous la présidence du Premier ministre ou par délégation de celui-ci sous la présidence du ministre chargé de la réforme de l'État.

Le comité se réunit au moins une fois par semestre.

Article 2

Un délégué interministériel à la transformation publique est nommé par décret en conseil des ministres. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre.

Article 4

Le délégué interministériel à la transformation publique coordonne l'action des ministères en matière de transformation publique. Il veille à l'élaboration des mesures favorisant la transformation publique. Il soutient les travaux conduits par les administrations en vue de mesurer la performance des services publics et d'évaluer et de moderniser l'action publique, notamment afin d'améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'État, le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics. Il coordonne l'action des différents ministères pour associer les agents publics, les usagers et les partenaires de l'administration à la transformation publique.

On voit dans l'exemple ci-avant sur la dimension interministérielle de la transformation publique la nomination d'un délégué interministériel, comme ce fut le cas dans de nombreux autres domaines également. On remarque ainsi les délégués interministériels « aux Normes », « aux Personnes handicapées », « pour Disneyland Paris », « à la Ville », « au Développement durable », « à la Sécurité routière », « à la Famille », etc.

Plus récemment, on peut citer aussi : « le délégué interministériel à l'accompagnement des territoires en transition énergétique. Il précise les missions relevant de sa compétence, qui actualise les missions du délégué à l'avenir du territoire de Fessenheim et des territoires d'implantation des centrales de production d'électricité à partir du charbon, les complète pour les autres territoires en transition énergétique⁵¹ ».

La mise en place de dispositifs transversaux touche tout autant la Fonction publique territoriale que l'État. De nombreuses activités interministérielles concernent l'administration territoriale de l'État et sont susceptibles d'avoir un impact sur les politiques des collectivités territoriales sur le plan local.

En outre, les politiques d'intercommunalité, mises en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années, ont été renforcées par la loi Chevènement du 12 juillet 1999. En réalité, la loi de 1999 visait également à simplifier la coopération communale dans la mesure où, là encore, un foisonnement de dispositifs intercommunaux variés avait vu le jour au cours des périodes antérieures. En effet, depuis la loi Bosher du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, plusieurs formules étaient possibles pour traduire ces intercommunalités.

Ces dispositifs innombrables traduisent plus généralement un objectif de décloisonnement sur les grandes politiques publiques transversales, et une politique de coordination des actions de l'État. Paradoxalement, le foisonnement des dispositifs, fonctions et structures interministérielles conduit à un risque de confusion, voire de dilution des responsabilités, qui pourrait être contre-performant.

Dans les deux cas (inter-ministérielle et intercommunalité) se pose également la question de la coordination entre les entités « de base » et ces structures transversales. Par exemple, les cas de difficultés dans l'ajustement des rôles et dans les processus de décision entre les communautés d'agglomération et les communes ne sont pas rares. Pour les dispositifs interministériels, les questions de coordination avec les ministères eux-mêmes renvoient à des réalités extrêmement variées, dans la mesure où certains dispositifs sont dotés de missions, structures et moyens très significatifs, tandis que d'autres peuvent parfois ressembler à des « coquilles vides ».

En tout état de cause, toutes ces mesures traduisent clairement une recherche de cohérence globale dans les politiques et actions publiques, soit au niveau d'un territoire, soit sur une thématique intersectorielle qui dépasse les découpages administratifs du secteur public.

En termes managériaux, il faut également évoquer les nombreuses démarches anticipatrices du changement qui ont été engagées par des unités publiques diverses. Dans divers ministères, plusieurs services déconcentrés au niveau départemental ont mis en place des groupes de travail une ou deux années avant les lois, pour préparer et piloter au mieux les changements. De nombreuses collectivités territoriales ont fait de même⁵² : tel conseil général, tel

conseil régional ont choisi de mettre en œuvre une démarche stratégique d'analyse et de préparation de l'action, impliquant les différentes catégories d'acteurs internes et externes concernés. Quant aux communes, certaines avaient affirmé leur intérêt vis-à-vis de certains aspects des réformes, considérant qu'il y avait là « une nouvelle chance pour réconcilier les citoyens avec la politique⁵³ ».

Hybridation de l'action « publique » ?

Les axes de modernisation de la sphère publique sont parfois énoncés comme visant un rapprochement entre la sphère publique et la sphère privée. A ce sujet, on peut penser d'abord aux questions de privatisation, qui peuvent être majeures en termes d'impact sur le management de l'organisation publique et qui sont, dans les périodes de transition, des sources de situations « hybrides » de plus en plus fréquentes. Il n'est pas rare en effet de se trouver de nos jours face à une interrogation forte dès que l'on aborde la situation de tel ou tel organisme : est-on toujours dans la sphère publique ? Relève-t-on de la logique privée ? Les processus de privatisation sont rarement instantanés, et il serait illusoire d'imaginer que l'on puisse, du moins dans le système français, passer du jour au lendemain du secteur public au secteur privé.

Les situations intermédiaires sont alors fréquentes, et parfois d'ailleurs durables. C'est incontestablement l'une des caractéristiques de la sphère publique (prise au sens large) aujourd'hui que de contenir de très nombreux cas « hybrides », mi-publics/mi-privés, ou en phase de mutation. C'est ce qui amène d'ailleurs certains experts du domaine⁵⁴ à préférer d'autres qualificatifs que « public » et à proposer l'usage des vocables, « management non-marchand » ou « management collectif » par exemple.

Les démarches de changement de statuts de certaines administrations, ou entreprises publiques entrant plus ou moins progressivement dans des structures de capitaux relevant du droit privé, induisent ainsi de nouvelles et nombreuses questions.

D'ailleurs, le terme même de « privatisation » n'est pas toujours entendu dans un sens clair et précis pour tous. Au sens strict, il s'agirait du transfert au secteur privé d'une activité relevant précédemment du secteur public. Si l'on considère alors le « secteur public » au sens étroit des administrations d'État et des collectivités territoriales, il n'y aurait pas lieu de parler de privatisation dans le cas des entreprises à statuts particuliers comme EDF, GDF, Aéroports de Paris, ou même dans les cas encore plus spécifiques par le passé de France Télécom (devenu progressivement Orange) et de La Poste.

Pourtant, dans le langage courant, le terme de privatisation est utilisé souvent un peu hâtivement, dans toutes les opérations de désengagement partiel de l'État, au sein d'organisations de droit privé avec du personnel non fonctionnaire. Ainsi, lorsque l'État diminue sa participation financière aux capitaux d'une entreprise dite « nationale », même s'il reste dans une position financièrement majoritaire, l'opinion publique, les médias et les organisations syndicales utilisent généralement le terme de « privatisation ». Il s'agit alors de l'entrée ou de l'augmentation de capitaux privés dans une entreprise qui était initialement à capitaux seulement publics.

On le voit, les ambiguïtés sur la frontière public/privé, évoquées tout au long de cet ouvrage, sont encore plus aiguës en phase de changement, au sein de processus de « privatisation ». En outre, ces processus durent généralement plusieurs années, comme en témoigne le cas particulièrement significatif de France Télécom. Cette organisation, initialement administration publique, fut pendant une période intermédiaire entreprise nationale (société anonyme dont le seul actionnaire était l'État), période pendant laquelle elle a acheté Orange, alors filiale d'une entreprise britannique, en 2000. Puis le groupe France Télécom – Orange est devenu entreprise privée en 2004, lorsque l'État français a cédé une partie de ses actions pour passer en dessous des 50 % du capital. L'entreprise est nommément devenue Orange en 2013⁵⁵, tandis que des situations hybrides internes (statuts des personnels, missions, etc.) ont pu continuer à exister.

Des organisations hybrides existent désormais fréquemment : telle société anonyme à capitaux majoritairement publics produit des

prestations marchandes parallèlement à des missions de service public. Tel établissement privé est composé d'une double population, certains étant fonctionnaires, d'autres contractuels. Telle association reconnue d'utilité publique est soumise à l'impôt sur les sociétés pour une partie de ses activités considérées comme lucratives... Les exemples peuvent se multiplier. Par ailleurs, c'est également dans la mise en relation coopérative entre le secteur public et le secteur privé que l'on trouve aujourd'hui de nouvelles formes d'entités de plus en plus difficiles à qualifier.

La perméabilité des frontières est également liée à la transversalité des responsabilités, des activités ou des modes de fonctionnement. En particulier, l'action publique se caractérise par la multiplicité des acteurs et institutions impliqués dans la décision, ce qui se traduit aujourd'hui par des dispositifs plus ou moins formels de mise en réseau.

La gouvernance dans l'action publique

La logique de « gouvernance » voit de plus en plus le jour dans les politiques publiques. Elle traduit également une évolution vers plus de transversalité, de diminution des postures dominantes de la puissance publique, et d'implication des parties prenantes.

En particulier, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) emploie ce terme de gouvernance pour souligner que la décision publique inclut un cercle d'acteurs plus larges que les seuls gouvernements et administrations.

Le concept de gouvernance semble trouver ses origines dans la théorie de l'agence⁵⁶ qui repose initialement sur le principe de relations contractuelles entre une personne (le principal) et une autre (l'agent), cette dernière ayant été engagée par la première pour exécuter en son nom une tâche qui implique la délégation d'un certain pouvoir de décision. Plus généralement, toute coopération entre agents est supposée poser des problèmes caractéristiques de la relation d'agence, dès lors que la situation de l'un dépend de l'action de l'autre.

C'est en ce sens que la gouvernance est ici concernée, dans la mesure où elle se caractérise par des relations entre acteurs pouvant avoir des interdépendances à l'égard d'enjeux communs. Nous nous trouvons ici au cœur du défi de la relation entre acteurs dans le milieu public, et entre acteurs publics et privés.

La gouvernance reste aujourd'hui encore mal ou diversement définie, mais elle traduit le besoin de qualifier une réalité complexe, plus ou moins formalisée. Citons d'abord la simple prise de conscience de la multiplicité des « parties prenantes⁵⁷ » concernées par une action particulière. Cette situation, qui existe aussi dans le milieu de l'entreprise (et conduit aux nombreux travaux sur les *stakeholders* en stratégie), indique alors qu'un responsable d'unité publique est en réalité très lié dans son activité aux rôles d'autres acteurs, soit publics, soit privés, soit collectifs, soit individuels. Par exemple, le milieu éducatif est très directement en prise avec cette complexité⁵⁸ ; ses frontières territoriales (locales, nationales, internationales) sont de plus en plus extensives ; l'articulation entre les structures publiques et les organismes privés se développe ; les responsabilités de « tutelle » sont plurielles (notamment avec la décentralisation) ; les jeux de réseau et de partenariat se multiplient...

Une autre illustration intéressante est celle de la gouvernance des territoires. Selon J. Carles⁵⁹, la construction d'un projet de territoire suppose la mise en réseau des différentes parties prenantes. Cela nécessite de clarifier le sens et les ambitions partagées, de définir la répartition des rôles et des responsabilités, et de partager les informations et les savoirs. Le cas de certains pôles de compétitivité témoigne de la faisabilité et de l'opportunité des conventions de gouvernance territoriale.

L'implication des parties prenantes dans l'action publique suppose également une plus grande transparence et la pratique plus systématique du « rendu compte » (appelé « reddition des comptes » dans le contexte institutionnel de la sphère publique) de la part des décideurs.

RESPONSABILISATION ET REDDITION DES COMPTES

Les décideurs, acteurs publics et/ou élus sont soumis à une exigence de reddition des comptes devant la société. Le terme de “reddition des comptes” désigne en effet la nécessité pour les pouvoirs publics d’assumer ses responsabilités en rendant des comptes à la population, de façon que le citoyen puisse se faire une opinion sur l’action de ses gouvernants et exprimer des choix plus éclairés dans l’urne notamment.

C’est ce que les Anglo-Saxons appellent l’*accountability*⁶⁰, parfois difficile à traduire en français. Après des essais avec « imputabilité », le néologisme « accountability » est parfois usité, suivant en cela les ethno méthodologues qui l’utilisent dans le sens « d’intelligibilité d’une action donnée ». C’est cependant l’expression « reddition des comptes » qui restera essentiellement utilisée ici.

La notion de responsabilisation des acteurs, élus et institutions publiques, renvoie en effet à la nécessité d’une certaine « traçabilité » de la décision publique qui permet de s’assurer de la probité des actes et de leur pertinence au regard des objectifs de politique publique.

Nous sommes loin, ici, de la traditionnelle « responsabilité administrative » qui pose en termes collectifs pour l’administration dans son ensemble la nécessité d’assumer ses erreurs et les préjudices qui en découlent pour le citoyen. En effet, le mouvement désormais engagé combine diverses formes de responsabilités, incluant, outre la responsabilité administrative, la responsabilité pénale et de plus en plus la responsabilité managériale, à l’instar de l’organisation marchande ou privée.

Cette évolution traduirait en fait certaines évolutions socio-culturelles et politiques : « De l’irresponsabilité de la puissance publique à la responsabilité pour faute ou faute présumée, puis à l’extension des domaines de la responsabilité sans faute, le juge administratif s’est efforcé de définir des solutions adaptées aux exigences nouvelles de la société et aux aspirations individuelles⁶¹ ».

Ainsi, le modèle de responsabilité collective de l'institution publique a évolué vers une intégration de plus en plus marquée de la responsabilité des acteurs et des décideurs de l'organisation. Les décideurs publics sont d'ailleurs de plus en plus souvent mis en cause devant le juge pénal, du fait notamment de l'application de l'article 221-6 du nouveau code pénal qui évoque diverses sources de responsabilité : maladresse, imprudence, inattention, négligence, manquement à une obligation de sécurité ou de prudence, et mise en danger d'autrui. Cette situation de « risque pénal » aux contours relativement imprécis peut d'ailleurs apparaître source de déstabilisation de l'action administrative.

Parallèlement, les démarches de management mises en place dans la sphère publique conduisent à affirmer de plus en plus la double importance :

- de la *responsabilisation de tous les acteurs de l'organisation* à travers notamment le développement d'approches participatives et des dispositifs d'évaluation des individus basés sur des objectifs ;
- de la *responsabilité managériale de tous les niveaux d'encadrement*, du supérieur à l'intermédiaire, lesquels ont un rôle majeur à jouer dans le pilotage, l'animation et la performance de leurs services.

On l'a vu en effet, la modernisation des organisations publiques suppose un pilotage du changement, à la fois stratégique et opérationnel, qui ne saurait se contenter d'une application de règles et de procédures. Les ministres en charge de la réforme de l'État le disent eux-mêmes : « Une réforme ne se fait pas en « pilotage automatique » : elle repose en dernière instance sur des hommes qui engagent leur responsabilité⁶² ».

Pour autant, le métier de « manager », quel que soit son contexte d'exercice, ne s'invente pas et ne peut pas s'appuyer uniquement sur du bon sens ou sur quelques qualités relationnelles, aussi importantes soient-elles. La responsabilisation managériale des acteurs publics ne se décrète pas plus que le changement⁶³, et suppose un réel apprentissage. C'est donc bien ici de formation au

management des décideurs et cadres publics qu'il est question, que celle-ci soit initiale ou continue⁶⁴.

De telles compétences paraissent d'ailleurs d'autant plus nécessaires que les défis sont parfois lourds à relever et les paradoxes difficiles à gérer. En particulier, la compatibilité entre les différents types de responsabilités, notamment celles relevant du domaine juridique et celles relevant du domaine managérial, n'est pas toujours spontanée. J. Desmazes va même jusqu'à évoquer une « problématique conciliation » entre les deux⁶⁵. Cette délicate combinaison des responsabilités renvoie également à des questions éthiques, notamment du fait du développement des objectifs de performance pour les unités publiques. Dans ce contexte, la responsabilité du manager est alors aussi celle de redonner du sens à l'action publique. Il s'agit alors de « mettre en place des processus de débat sur le « pourquoi » des réformes, des formulations transparentes sur le « quoi » modifier, et des marges de manœuvre importantes sur le « comment » changer⁶⁶ ».

En outre, à l'heure où les responsabilités et les participations à la décision et à l'action sont de plus en plus partagées et croisées entre diverses parties prenantes, il peut paraître sous certains aspects contradictoires de vouloir développer la responsabilité managériale. Il s'agit en fait d'une forme plus ouverte de management, qui relève davantage d'un style participatif ou collaboratif, intégrant le débat et la consultation, par opposition aux styles traditionnels plus directifs.

Ce souci de responsabilisation se traduit également par le développement de formes de e-gouvernance ou de e-démocratie. La transformation numérique de l'État constitue ainsi aujourd'hui une des pièces centrales de la politique de modernisation de l'action publique.

LE CONTRAT, OUTIL D'ACTION PUBLIQUE

Sur le thème de la contractualisation comme sur d'autres axes de modernisation, les textes de loi ont avant tout formalisé des pratiques antérieures. Comme on l'a vu dans le chapitre 6 ci-avant, le phénomène de la contractualisation renvoie aussi bien à des

pratiques managériales internes à l'administration, qu'à l'organisation de ses rapports avec ses partenaires.

L'expérience des « contrats objectifs – moyens » passés entre un service déconcentré et les services centraux d'un ministère s'est développée dès les années 1980 dans diverses administrations⁶⁷. On peut citer à cet égard l'exemple du ministère de l'Équipement qui, sur ce plan comme sur d'autres, a marqué une certaine longueur d'avance au cours des années 1980 et 1990, notamment avec la mise en place de ses « POM » (Plans – Objectifs – Moyens).

La circulaire ministérielle du 12 juillet 1996 sur la mise en œuvre de la démarche expérimentale des contrats de service visait à généraliser ces dispositifs. Elle est venue reprendre et renforcer les principes des « centres de responsabilités » prévus dans la circulaire relative au renouveau du service public du 25 janvier 1990. Ce texte avait conduit à la mise en place de centres de responsabilités basés sur des objectifs de service et de projets de service visant à définir des orientations pluriannuelles. Les dispositifs contractuels ont ensuite été reconfigurés par une nouvelle circulaire, le 3 juin 1998 (après une nouvelle alternance politique), relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation (PPM) des administrations. Depuis lors, les textes et actions autour de CPOM (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens) se sont développés, notamment en milieu sanitaire et médico-social. Ainsi, à la suite de l'introduction de la pluri-annualité budgétaire dans les structures sociales et médico-sociales (loi du 2 janvier 2002), un décret du 22 octobre 2003 « a donné la possibilité à une structure de signer un CPOM avec son autorité de tarification pour une durée de cinq ans maximum⁶⁸ ».

CE QUE DIT LA LOI

Extrait de la Loi 2002-2 concernant les contrats pluriannuels dans le secteur social et médicosocial

Art. L. 313-11. - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 313-12, des contrats pluriannuels peuvent être conclus entre les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements et

services et la ou les autorités chargées de l'autorisation et, le cas échéant, les organismes de protection sociale, afin notamment de permettre la réalisation des objectifs retenus par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont ils relèvent, la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service ou de la coopération des actions sociales et médico-sociales.

Ces contrats fixent les obligations respectives des parties signataires et prévoient les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis, sur une durée maximale de cinq ans.

Les textes sur la *contractualisation interne* s'inscrivent ainsi dans une logique de modernisation de service public par le biais de la responsabilisation des acteurs publics. Les contrats reposent sur la nécessité de définir des objectifs dans les activités publiques, avec une relative autonomie des services ; ils se concrétisent par une convention pluripartite (par exemple le ministère du budget, le ministère de la Fonction publique et le ministère concerné par le contrat, avec le service déconcentré en question) et donnent lieu à l'octroi de moyens spécifiques.

En fait, dans le milieu public, la contractualisation ne concerne pas que les relations internes entre acteurs d'une même administration. Deux autres cas de figure peuvent ainsi être cités :

- celui des contrats pluriannuels passés entre un établissement public et son (ses) ministère(s) de tutelle (comme c'est le cas des CPOM développé ci-avant) ;
- celui des contrats partenariaux entre des collectivités territoriales et/ou entre l'État et les collectivités.

Pour ces diverses formes de contractualisation, les exemples sont nombreux : certaines DRIRE par exemple (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), dont les missions ont été reprises en particulier dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), peuvent être évoquées⁶⁹.

Dans un autre ordre d'idée, le « Contrat Objectif Moyen » de France Télévision est, selon les termes des documents du groupe, un « business plan à 5 ans » à propos duquel l'État va allouer des

budgets permettant la bonne réalisation des missions de service public.

L'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs), créée par la loi du 30 décembre 1991, conclut quant à elle tous les quatre ans depuis 2001 un contrat avec le ministère de la Recherche, le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Le dispositif de contractualisation vise à formaliser le cadre d'action de l'agence et à orienter ses objectifs pluriannuels. Ce contrat explicite les objectifs liés à ses trois missions : industrielle, de recherche et d'information, ainsi que ceux liés à ses modalités de fonctionnement (assurance qualité, ressources humaines, gestion des moyens financiers, etc.).

Pour ce qui est des contrats entre acteurs publics, notamment pour des questions de partage de responsabilité et de cofinancement, la logique est différente, mais les principes managériaux sont comparables ; on y retrouve en effet les mêmes préoccupations de définition de missions et d'objectifs, d'allocation globale de moyens, et de responsabilisation. Les Contrats de Plan État-Région (CPER) entrent bien entendu dans cette catégorie.

On voit également se développer des contrats entre collectivités (entre une commune et un conseil départemental par exemple) sur des missions d'intérêt commun pouvant faire l'objet de cofinancements.

De leur côté, les universités ne sont pas en reste. En effet, l'introduction du contrat d'établissement, à partir des années 1990, a incité les universités de développer des approches stratégiques plus globales, en s'efforçant de donner de la cohérence aux plans et démarches des composantes, en vue d'établir une politique générale approuvée et aidée par le ministère. Les contrats quadriennaux, devenus quinquennaux en 2011, entre l'établissement et sa tutelle, visent à la fois à s'entendre sur des objectifs stratégiques, et à encourager l'établissement à piloter son projet. Ainsi, les universités concluent périodiquement un contrat avec les instances de tutelle (ministères en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), éventuellement complétée par d'autres parties prenantes que peuvent être les grands organismes de recherche

(CNRS, CEA, IRD, INSERM, etc.). Ces contrats visent à la fois à ce que l'établissement universitaire s'engage sur des objectifs et reçoive des moyens à leur propos, mais également à délivrer des accréditations de laboratoires de recherche, des habilitations de diplômes et, donc, des autorisations formelles de mettre en œuvre les politiques proposées. Ces contrats ont vu leur positionnement évoluer avec la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), passant d'une explicitation des grands programmes de l'établissement à un contrat d'objectifs laissant à l'université une plus grande liberté de mise en œuvre.

La pratique de la contractualisation, aujourd'hui très répandue dans la sphère publique, constitue potentiellement un des leviers de la modernisation « managériale ». Le risque techniciste existe cependant là encore : il consisterait à ne retenir la démarche que sous ses aspects de procédure et de formalisation, sans mettre en œuvre un véritable pilotage stratégique des organisations concernées autour d'objectifs définis... C'est ce que suggèrent les analyses soulignant le passage du modèle de la régulation croisée, à une « action collective institutionnalisée », où l'État se contente de définir les règles du jeu⁷⁰. Il s'agit donc de dépasser le risque de focalisation techniciste et instrumentale de la contractualisation, pour l'inscrire dans une démarche stratégique et managériale pilotée.

DÉMARCHES PARTENARIALES

L'article 6 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit prévoit la création « de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou des personnes privées chargées d'une mission de service public pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions ». Sur cette base, l'ordonnance du 16 juin 2004 sur les contrats de partenariat institue les « PPP » (Partenariats Publics/Privés) et les définit ainsi dans son article 1 : ils sont « des contrats administratifs pour lesquels l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers [...] une mission globale relative au financement

d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements [...] ».

Le choix du co-contractant de l'administration publique concernée intervient après mise en œuvre de procédures de publicité et de mise en concurrence. À la différence des marchés publics, les PPP peuvent s'étendre sur le long terme.

Dans la présentation de l'ordonnance faite au Conseil des Ministères en juin 2004, il était signalé que les PPP avaient produit des résultats intéressants dans d'autres pays. En particulier, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal ou l'Italie se sont dotés depuis quelques années d'outils juridiques permettant de véritables partenariats entre collectivités publiques et entreprises privées⁷¹. Ainsi, en Grande-Bretagne, les « PFI » (*Private Finance Initiative*), introduits en 1992, recouvrent aujourd'hui la plupart des infrastructures de service public, dans des secteurs tels que l'hôpital, la défense, l'éducation, la gestion de l'eau et de déchets, les prisons, les transports.

En Italie, l'adoption de la « Loi Objectif » (*Legge Obiettivo*) en 2001 a introduit une procédure spéciale pour la réalisation de grands ouvrages sur la base de partenariats entre le public et le privé ; elle concerne aujourd'hui notamment des projets autoroutiers ou la rénovation d'installations hydrauliques.

Le régime des contrats de PPP formalisé depuis 2004 en France affiche clairement un objectif d'efficacité. Il est en effet supposé permettre l'optimisation des performances respectives des secteurs public et privé afin de réaliser rapidement les ouvrages dont la collectivité a un besoin relativement urgent. Les qualités de flexibilité et d'innovation, habituellement reconnues au secteur privé, sont mises en avant pour justifier ce dispositif. Il s'agit également de répartir les risques sur les domaines les mieux maîtrisés par chacun, du moins en théorie.

Si nombreux sont les chercheurs et les praticiens qui ont fondé au cours des années de grands espoirs sur le PPP, parfois présenté comme une mise en cause de la gestion publique traditionnelle⁷², d'autres à l'inverse sont très réservés à leur encontre. Selon R. Petrella⁷³, le secteur privé est loin d'être toujours aussi efficace

qu'il le prétend, et le PPP risquerait de favoriser la marchandisation des biens et des services publics. De leur côté, H. Dumez et A. Jeunemaître⁷⁴ expliquent que les PPP ne sont pas à eux seuls à même de résoudre un certain nombre de problèmes majeurs. Le premier d'entre eux est, selon les auteurs, celui de la connaissance et de l'expertise de gestion des projets de grande ampleur et technologiquement complexes. Par ailleurs, ils considèrent illusoire d'imaginer que le risque est réparti et pointent son accroissement du côté du public.

Plus généralement, la formalisation juridique et l'encouragement de ces PPP n'est-elle pas une manière d'occulter le principal enjeu, qui est d'améliorer la performance globale de l'action publique en tant que telle, dans son approche respectueuse des missions de service public ? Ce risque semble exister et se retrouve dans les cas où le PPP est essentiellement vu dans sa dimension juridique et instrumentale. C'est cette préoccupation qui avait conduit Mazouz (2009) à conclure son propos sur les PPP dans les termes suivants : « La recherche sur la gestion courante des PPP, par opposition à la théorie des contrats, n'en est encore qu'à ses balbutiements. Souhaitons qu'elle s'enrichisse vite et bien, de sorte que l'on constate, plus que l'on ne prétende, si la formule du PPP est ou non propice au rapprochement de l'intérêt général et des intérêts privés⁷⁵ ». L'auteur étudie plus généralement les diverses formes de rapprochement public-privé, de façon à identifier des voies nouvelles susceptibles d'éviter ces écueils.

Quoi qu'il en soit, l'association entre le public et le privé constitue bien une manière complémentaire de dépasser les frontières traditionnelles entre les deux sphères, et reste un objectif partagé par les puissances publiques de nombreux pays, comme le montrent les études de l'OCDE⁷⁶.

Coopération ou mise en concurrence ? Le défi de la « coopétition »

Les travaux de Renaud Epstein montrent bien comment, derrière une apparence d'autonomie de plus en plus grande des autorités

locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, une forme de gouvernement à distance semble à l'œuvre. L'observation dans la durée des politiques urbaines de plusieurs agglomérations montre ainsi de façon frappante, une convergence accrue en dépit des marges de manœuvre apparentes⁷⁷.

Ce qui est souvent désigné comme une territorialisation de l'action publique est plus précisément une différenciation territoriale résultant des différents processus qui ont transformé le cadre d'action des acteurs infranationaux : réformes institutionnelles, mais aussi mutations économiques globales qui conduisent à une intensification de la concurrence entre territoires. Emblématique d'une action publique qui instaure une compétition entre acteurs et territoires, l'instrument de l'appel à projets, qui se développe beaucoup à partir de la fin des années 1990, s'inscrit dans cette tendance. On pourrait évoquer également le développement du « benchmarking » (en français : « parangonnage »), les « bonnes pratiques » et autres « projet-vitrine », tous également caractérisés par une ambivalence entre logique d'émulation et logique de compétition.

Une telle évolution questionne bien évidemment quant à ses effets sur l'action publique. Cette différenciation territoriale apparaît toute relative dès lors que les cadres d'action et les instruments semblent en réalité conduire à une « libre conformation » à des politiques souvent très convergentes.

Plus généralement on peut s'interroger quant au bien-fondé d'une action publique basée sur la concurrence plutôt que la coopération. C'est dans cette perspective que la notion de « coopétition » est proposée pour dépasser cette seule logique de concurrence sans en nier l'existence pour autant. Ainsi, dans le cas des entreprises, les cartels ou *joint-ventures* formés par des firmes en compétition, Nalebuff et Bradenburger proposent de parler de *coopétition* pour décrire la manière dont les concurrents collaborent dans les projets pour élever leur niveau de compétitivité, tous ensemble et au même moment⁷⁸.

Ces deux logiques de concurrence et de coopération sont-elles conciliables ? La coopétition est-elle l'avenir de la gestion publique territoriale ? Comme le notent certains auteurs, « la tentation est grande de faire de la coopétition soit une nouvelle forme de

compétition, soit une nouvelle forme de coopération »⁷⁹ Pour autant, selon les travaux de l'Association des Dirigeants Territoriaux, il s'agit peut-être d'un axe de réflexion et d'action qui pourrait se révéler fécond en matière de modernisation publique⁸⁰.

LES TRANSITIONS MAJEURES À PILOTER

L'évocation des grandes transitions dans lesquelles la société tout entière est engagée depuis quelques décennies est désormais fréquente. Il est alors souvent fait référence aux enjeux liés aux questions d'écologie et d'énergie, aux défis de la numérisation et des grandes transformations technologiques, ou aux problématiques sanitaires sous toutes leurs formes, notamment en lien avec les écosystèmes planétaires. Si face à de telles thématiques, les parties prenantes potentiellement concernées sont multiples (société civile, entreprises, organisations non-marchandes, acteurs politiques, organismes internationaux, institutions gouvernementales, etc.), la question se pose de savoir plus spécifiquement quel rôle les systèmes et acteurs publics sont susceptibles de jouer dans le pilotage de ces transitions.

L'ACTION PUBLIQUE FACE À L'URGENCE ÉCOLOGIQUE

Après la création en 1971 du ministère en charge de l'Environnement, un ensemble d'institutions dédiées à la prise en charge des enjeux écologiques a été mis en place et a vu son positionnement se consolider progressivement. Une administration déconcentrée dédiée a été créée en 1991 (DIREN⁸¹), le ministère étant devenu un ministère d'Etat en 2007, et cette solution a prévalu dans nombre des gouvernements qui se sont succédé depuis lors. L'impulsion donnée par le Grenelle de l'Environnement en 2007 a

débouché sur deux lois, et a entraîné un mouvement d'«écologisation» des institutions.

Des engagements ont été pris par la France sur de nombreux objectifs environnementaux, dans des conventions internationales, dans le cadre des règlements européens ou dans celui de la transposition des directives européennes, ou encore dans des plans nationaux. Or dans de très nombreux cas, ces objectifs n'ont pas été atteints : par exemple, les tendances mesurées scientifiquement en matière de perte de biodiversité s'éloignent toujours plus de l'objectif de stopper son érosion.

Ce constat questionne la capacité des autorités publiques à fixer des objectifs pertinents, c'est-à-dire conformes aux finalités préétablies, et surtout à mobiliser les moyens pour les atteindre. Se pose ainsi la question d'une gouvernance appropriée susceptible de placer les administrations publiques en capacité de conduire une telle transition, à un rythme suffisamment soutenu et dans un cadre démocratique adapté.

Si en 2007 le Grenelle de l'environnement⁸² a marqué une nouvelle impulsion, débouchant sur deux lois et sur des effets d'«écologisation» des institutions, de nombreux auteurs montrent que cette dynamique marque le pas à partir de 2010. C'est en 2010, dans un contexte marqué par une crise économique et financière imprévue au moment du Grenelle, que le Président de la République prononce au salon de l'agriculture une petite phrase qui fera date, selon laquelle « l'environnement, ça commence à bien faire ». L'année 2010 constitue bien un tournant.

Analysant la séquence 2007-2012, Charlotte Halpern a montré la rupture survenue à mi-mandat, dans la politique d'ouverture et d'alliance nouée avec les écologistes, menée par Nicolas Sarkozy, du fait à la fois de la préoccupation d'une maîtrise des finances publiques en contexte de crise, et des logiques de la compétition électorale après les résultats obtenus par la majorité présidentielle aux élections européennes [LF1] (Halpern, 2012). L'arbitrage conduisant à l'abandon de la taxe carbone, rendu en mars 2010 (alors même qu'un discours prononcé à Artemare en septembre 2009 précisait les contours de cette taxe), est perçu par les

écologistes comme une rupture des engagements pris dans le cadre du Pacte écologique.

La logique de rationalisation budgétaire qui sous-tend la révision générale des politiques publiques (RGPP) est au cœur des interrogations concernant les tendances à l'œuvre sur la période : Faut-il voir dans la RGPP une réforme concomitante et concurrente ou bien un « processus structurant du Grenelle et de la réforme du ministère » (Halpern, 2012, 399) ?

D'autres auteurs ont proposé une analyse toute en nuances sur l'après-Grenelle. L'enquête conduite entre 2009 et 2013 par Pierre Lascoumes et *al.* (2014) les conduit ainsi à montrer la multiplicité des rationalités à l'œuvre autour de la création du « Grand ministère » et à souligner que la plupart des dispositifs mis en place au moment de la réforme de 2007 ont pu changer de dénomination mais ont perduré [1]. Dès lors, et même si différents facteurs d'ordre financier ont pesé sur les choix d'organisation du grand ministère (suppression d'un poste sur deux de fonctionnaire partant à la retraite, recherche systématique d'économies d'échelle, disparition programmée de l'ingénierie publique, etc.), selon les auteurs « ...on ne peut pas dire que l'ambition initiale consistant à faire advenir l'administration du développement durable a complètement disparu derrière les objectifs de réduction des coûts et d'accroissement des performances de l'État. Ce serait en effet oublier les agents qui ont traversé les épreuves de la réorganisation et qui ont été en partie transformés par ces réorganisations structurelles (Lascoumes et *al.*, p. 186). En 2018, dans un numéro spécial de la revue *Pôle Sud*, Sylvain Barone et ses co-auteurs dressent un bilan relativement convergent et conclut à « l'absence d'un grand tournant néo-managérial » en matière de politiques environnementales (Barone et *al.*, 2018, p.17).

C'est bien l'idée de coexistence de logiques en tension qui se dégage de ces évolutions. Ainsi, analysant les recompositions institutionnelles survenues depuis 10 ans dans la gouvernance de la biodiversité, P. Chassé et C. Blatrix soulignent l'importance de ce qui se joue en 2016, avec une série de réformes concomitantes affectant les politiques de conservation de la biodiversité – création de l'Agence française de la biodiversité, réformes du Conseil

national de la protection de la nature, réforme de l'évaluation environnementale et création des Missions régionales – Autorités environnementales. « De la même manière que la concomitance du Grenelle et de la RGPP interrogeait quant à la cohérence d'ensemble de ces réformes, déceler une orientation dominante derrière les différentes réformes engagées en 2016 reste difficile, sauf à considérer que l'influence de vents contraires constitue une orientation⁸³ ». Les auteurs pointent ainsi « une tension permanente entre d'un côté, l'amélioration de la prise en compte des enjeux écologiques, en partie imposée par la montée en puissance des enjeux environnementaux sur le plan médiatique, et de l'autre, celui d'un paradigme économique consistant à comprimer la dépense publique et favoriser un développement économique dont les conséquences n'ont pas été découplées de ses impacts sur la biodiversité ». Dès lors, plutôt qu'un tournant managérial ou néolibéral, ce sont bien des logiques en tension qui traversent aujourd'hui l'action publique en matière de biodiversité et sans doute, plus largement en matière d'environnement.

Quelle action publique face à l'urgence écologique ?

Créé en 1971 le ministère de l'Environnement est alors très faiblement doté en budgets et en agents. Or, cinquante ans après sa création, le ministère en charge de l'Environnement est toujours et encore le « ministère de l'impossible », selon la formule célèbre proposée dans son ouvrage par Robert Poujade, premier titulaire de la fonction. La faiblesse structurelle du ministère de l'environnement est pointée et discutée de façon régulière, aussi bien dans les témoignages d'anciens et d'anciennes ministres, que par la recherche. L'annonce fin août 2018 par Nicolas Hulot, ministre de la transition écologique et solidaire, de son départ du gouvernement, est venue relancer ces débats auxquels sont venus s'ajouter des mises en causes de l'État par des organisations non-gouvernementales pour son inaction en matière d'environnement.

Or la dernière décennie a confirmé, s'il en était encore besoin, l'urgence de répondre à la crise écologique. C'est dans ce contexte que « les politiques environnementales semblent tout à la fois plébiscitées et disqualifiées ». Le ralentissement économique lié à la pandémie de Covid-19, auquel s'est dernièrement ajouté la guerre en Ukraine et ses conséquences multiples, conduisent à une accentuation des affrontements entre « prophètes de bonheur » et « prophètes de malheur », entre promoteurs de l'économie et défenseurs de l'écologie. Dans le contexte « Un tel contexte est propice aux tentations d'allègement des procédures, voire de relativisation des apports de la démocratie participative dans le but d'aller plus vite – mais pour quels résultats économiques, environnementaux et à quel prix pour la cohésion sociale ? ».

Source : BLATRIX C. EDEL F. et LEDENVIC P. « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », Revue française d'administration publique, vol. 179, n° 3, 2021, pp. 521-535.

QUEL PILOTAGE DES GRANDS DÉFIS SANITAIRES ?

Les politiques de santé publique évoluent régulièrement, en lien avec des besoins nouveaux que connaissent les populations dans le monde. Il serait difficile de chercher à énoncer tous les enjeux sanitaires auxquels les systèmes publics doivent faire face, mais on peut mettre l'accent sur deux points majeurs : d'une part les défis organisationnels et de coordination au sein des systèmes de santé, et d'autre part le besoin d'un nouveau paradigme plus global de pensée et d'action en faveur d'« une seule santé ».

Les défis organisationnels des systèmes de santé

Tout d'abord, une critique de plus en plus souvent mise en avant concernant les systèmes de santé traditionnels est qu'ils s'avèrent aujourd'hui insuffisamment adaptés pour faire face aux transformations rapides et multiformes de la société. Parmi les constats mis en lumière par les institutions gouvernementales françaises elles-mêmes⁸⁴, il apparaît que si le système existant présente de nombreux atouts par rapport à d'autres pays, notamment en termes de qualité de ses résultats et de son recours à un principe de solidarité, il souffre également de faiblesses, parmi lesquelles la lourdeur organisationnelle et le cloisonnement important entre les différentes structures et acteurs, qui sont largement pointés du doigt. C'est d'ailleurs ce constat partagé des insuffisances des organisations cloisonnées et des services compartimentés du système de santé traditionnel qui a guidé bon nombre de réflexions législatives et réglementaires et les préoccupations politiques au cours des périodes passées. Le besoin d'approches plus globales de la prise en charge en santé, et d'un développement de la coordination entre les acteurs des systèmes concernés a ainsi été analysé, jusqu'à mettre en évidence les apports potentiels d'une logique managériale et organisationnelle plus marquée dans ce secteur. Ce constat est d'autant plus important que "les systèmes de santé ne se résument pas au milieu hospitalier, qui attire généralement le plus de regards compte tenu de son rôle crucial, notamment en situation critique. Or, si l'hôpital connaît certainement des défis particuliers en termes d'organisation, de valorisation, et de capacités (...), il ne couvre pas à lui seul l'ensemble des besoins et de l'offre de soins sur le territoire."⁸⁵ Plus généralement donc, les problèmes de coordination rencontrés dans le champ de la santé peuvent concerner l'articulation entre la médecine de ville et l'hôpital, avec des besoins de mise en cohérence des multiples entités, structures, ou services aux statuts et caractéristiques divers dans le champ de la santé, y compris avec des problèmes d'inégalités d'accès aux soins selon les territoires géographiques et les sphères socio-économiques concernées.

À ces défis déjà délicats et non aisément gérables, viennent s'en ajouter d'autres liés aux progrès médicaux et à l'allongement de l'espérance de vie, qui ont notamment pour conséquence

l'augmentation des maladies chroniques. Or ce type de pathologie nécessite de nouvelles formes de prise en charge des patients, lesquelles supposent d'être à la fois plus globales et multidimensionnelles (Sebai et Yatim, 2018)⁸⁶, et donc différentes de celles liées à la médecine des maladies aiguës.

De telles analyses ont conduit au cours des années passées à plusieurs réformes, dont - parmi les plus récentes - la « loi de modernisation de notre système de santé » de 2016 (dite Loi Touraine), qui visait avant toute chose à « rassembler les acteurs de la santé autour d'une stratégie partagée ». Cette loi reposait sur les quatre piliers suivants : renforcer la prévention et la promotion de la santé ; faciliter au quotidien les parcours de santé ; innover pour garantir la pérennité de notre système de santé ; renforcer l'efficacité des politiques publiques et la démocratie sanitaire. En 2019, et partant à son tour du constat des insuffisances des systèmes en place, la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé s'est attachée notamment à modifier l'accès et la formation aux études médicales, à renforcer les projets territoriaux de santé, et à intégrer le développement de la télémédecine ou du télé-soin.

L'ensemble de ces transformations met ainsi en évidence l'acuité de la question de la coordination des soins et services dans le champ de la santé, notamment au regard du parcours et de la prise en charge des patients, souvent dénoncés comme étant trop chaotiques.

Ainsi, même si le thème de la coordination en santé est parfois perçu comme une sorte de leitmotiv presque banal, le défi perdure, voire s'intensifie dans le contexte actuel. La situation est même d'un certain point de vue paradoxale car il s'agit à la fois de résoudre les problèmes de façon globale au niveau des politiques nationales ou internationales, et de créer localement les capacités de prise en compte des besoins spécifiques de chaque patient ou acteur impliqué dans le système. C'est d'ailleurs le sens de l'analyse de Minvielle (2018), qui prône des systèmes de santé en mesure de gérer « la singularité à grande échelle », en s'appuyant sur de nouvelles formes d'organisation intégrant à la fois le standard et l'aléatoire dans les activités sanitaires et médicosociales⁸⁷. La

plupart des professionnels de santé, quels que soient leurs modes d'exercice ou leurs structures de rattachement, se trouvent aujourd'hui confrontés à ces transitions nécessaires, qui impactent leurs activités, leurs organisations, et leurs logiques de fonctionnement.

Comme on peut aisément l'imaginer, la crise pandémique mondiale du Covid-19 à partir des années 2020, dont les origines semblent être liées à une zoonose (à savoir une maladie transmissible entre l'animal et l'homme), a encore accentué les besoins d'évolution des politiques et des systèmes de santé. En particulier, le concept de « Une seule santé », déjà mis en lumière par bon nombre d'organisations, se trouve revêtir une acuité plus forte que jamais.

Le développement d'un nouveau paradigme en faveur d'une seule santé

La question du « One Health » (ou « Une seule santé ») n'est pas une préoccupation nouvelle, mais elle prend désormais une ampleur considérable en raison des crises sanitaires et environnementales actuelles. Le concept dit de "Une seule santé" repose sur une vision intégrée de la santé (humaine, animale, et environnementale). Il s'agit de considérer que seule une approche globale de l'interaction de l'homme avec ses écosystèmes, dans le respect de la biodiversité, peut permettre de traiter favorablement les questions de santé publique et d'intégrer les mesures de prévention permettant un développement économique, social, sanitaire et environnemental plus cohérent.

Si l'on recherche les principales origines de la forme actuelle de ce concept, on peut se référer à la proposition faite en 2004 par la WCS (*Wildlife Conservation Society*) des États-Unis de développer un nouveau paradigme sous le nom « *One World-One Health* » (OWOH). Cette approche a ensuite été reprise en 2008 par des organismes internationaux dont l'OMS (Organisation mondiale de la santé) sous l'intitulé « *One Health* » pour promouvoir un modèle intégré de la santé (humaine, animale et environnementale)⁸⁸.

Comme le rappellent Zinsstag et *al.* (2020) : « L'idée a ensuite trouvé un large écho dans les réponses internationales à l'épidémie de grippe aviaire hautement pathogène (IAHP⁸⁹) et a été adoptée par l'OMS, la FAO⁹⁰, l'OIE⁹¹ et d'autres dans une déclaration commune d'intention de coopération (FAO et *al.*, 2008) après la crise de l'IAHP [...]. Ces événements pathologiques, conjugués à la reconfiguration des organisations qui les traitent, ont contribué à une prise de conscience renouvelée des causes environnementales de la maladie⁹² ».

Les épidémies de grippe aviaire et la pandémie du Covid-19 ont particulièrement mis en évidence les interactions entre les systèmes vivants, et notamment le double enjeu de la prise en compte d'une part des zoonoses (pathologies transmises entre l'animal et l'homme), et d'autre part du phénomène d'anthropocène, correspondant à l'époque de l'histoire de la planète Terre à partir de laquelle l'espèce humaine a commencé à en perturber l'équilibre naturel. Ainsi, selon une publication de l'Unesco : « Initialement proposé par le biologiste américain Eugene F. Stoermer, le terme Anthropocène a été popularisé au début des années 2000 par le prix Nobel de chimie néerlandais Paul Crutzen, pour désigner l'époque dans laquelle l'action des hommes a commencé à provoquer des changements bio-géophysiques à l'échelle planétaire. Ils avaient constaté que ces altérations éloignaient le système Terre du relatif équilibre dans lequel il se trouvait depuis le début de l'Holocène, il y a 11 700 ans. Ils ont proposé de situer symboliquement le début de cette nouvelle époque [...] en 1784, année du perfectionnement de la machine à vapeur par James Watt (Royaume-Uni), qui correspond au début de l'utilisation des énergies fossiles et de la révolution industrielle⁹³ ».

En quoi les managers publics sont-ils concernés par des enjeux d'une telle ampleur ? Tel est précisément l'un des défis principaux de la transition vers le paradigme de pensée et d'action du « One Health » pour la planète et ses habitants. Il consiste à considérer que toutes les parties prenantes sont concernées, et que les responsables des services publics, à tous les niveaux, ont un rôle particulier à jouer au sein de leurs zones de responsabilité. Ainsi, l'Association des Dirigeants Territoriaux ADT-INET a récemment

formulé un « manifeste » pour mobiliser les managers des collectivités territoriales françaises autour de cette problématique majeure, selon les termes suivants : « La bonne nouvelle c'est que toutes les solutions existent. La mauvaise c'est que nous ne pouvons pas attendre que les organismes internationaux et les États aient posé le cadre de l'impulsion. La situation est donc simple, le virage ne peut venir que des territoires. Les territoires sont l'échelle du possible. Ils se retrouvent, qu'ils le veuillent ou non, devant une responsabilité historique : faire entrer en résonance, immédiatement et simultanément, toutes les solutions existantes afin de donner une chance au monde nouveau d'advenir au milieu de celui qui s'effondre sous nos yeux⁹⁴ ». Dès lors, c'est tout à la fois au niveau de la conception des politiques publiques internationales, nationales et territoriales, de leur mise en œuvre dans les différents formats de l'action publique, ainsi que de l'identification des modalités de pilotage, d'animation, et de contrôle - ou en d'autres termes des processus de management à définir et instaurer - que se situent les rôles des décideurs publics sur l'enjeu du « One Health ». Des thématiques concrètes d'application en sont présentées dans l'encadré ci-après.⁹⁵

Extrait du manifeste de l'ADT-INET « Anthropocène et pouvoir d'agir » (2020)

De nombreuses réflexions et appels à la mobilisation sont initiés par des acteurs publics, témoignant d'une volonté de repenser l'action publique pour une meilleure prise en charge des enjeux écologiques¹. Cet extrait du manifeste de l'ADT-INET illustre bien le développement de cette préoccupation ces dernières années. « Circuits courts, développement des cultures biologiques et raisonnées, maintien et développement des petites parcelles, agriculture régénératrice des sols, agriculture de conservation des espèces et des variétés adaptées aux spécificités des territoires, permaculture, microbiologie, lombriculture, compostage, gestion durable des bassins hydriques, sont des pistes avérées pour lesquelles ne manque

que le passage à l'échelle pour assurer sécurité et qualité alimentaire, santé collective, fierté professionnelle, préservation des paysages, et valorisation de l'identité des territoires.

Sobriété foncière, densification et végétalisation urbaine, couloirs de continuité écologique, qualité de l'eau, préservation, abandon des produits phytosanitaires, développement et ensauvagement des espaces naturels, mobilités douces et mobilités propres peuvent rapidement offrir les conditions d'une meilleure cohabitation des vivants ».

Face à ces nécessités fondamentales de transformation de l'action collective pour affronter les défis de la société, l'une des difficultés principales reste celle de la mise en œuvre effective, ou de la réduction des écarts entre intentions et réalisations. Le management public a ici un rôle majeur à jouer, en visant la conciliation entre les objectifs à poursuivre et leur mise en application pilotée.

« E-ADMINISTRATION » ET OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

Nous avons déjà évoqué dans la deuxième partie de cet ouvrage⁹⁶, la nécessité pour les organisations publiques de s'adapter à une diversité d'évolutions parfois exogènes, parmi lesquelles figurent les évolutions des technologies.

Les possibilités déjà permises par le développement d'Internet, et les potentialités ouvertes par le Big Data et l'intelligence artificielle, constituent sans aucun doute des facteurs de transitions majeures auxquelles que la sphère publique est déjà confrontée, et qu'elle devra de plus en plus apprendre à piloter au mieux compte tenu des enjeux importants pour la société tout entière.

Selon l'OCDE, l'administration électronique⁹⁷ est « l'usage des technologies de l'information et de la communication, et en particulier de l'Internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité ».

Cet objectif de qualité semblerait atteignable, si l'on en juge par une recherche universitaire américaine menée par D. M. West, qui montre que, en utilisant les services en ligne, les citoyens ont une perception plus positive de la performance et de la qualité des services publics⁹⁸.

Pour autant, l'expression « e-administration » recouvre des réalités diverses et semble parfois conduire au piège de la confusion entre la fin et les moyens. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre au secteur public, puisque les enquêtes menées en entreprises montrent que le développement des TIC (Technologies de l'information et de la communication), s'il est favorable à la circulation de l'information, se traduit encore souvent par un empilement d'outils sans intégration réfléchie et maîtrisée au service d'une stratégie⁹⁹.

Pour autant, l'enjeu semble aujourd'hui fort pour les organisations publiques et politiques, et deux voies de « e-administration » se développent de façon complémentaire :

- l'usage interne des TIC au service de l'organisation et des méthodes de travail ;
- l'usage « externe » des TIC qui traduit la mise en relation sous forme électronique de l'organisation publique et de ses publics.

Si la communication principale porte essentiellement sur la seconde voie, il convient pour autant de rappeler l'importance de la première : la mise en place d'intranet, les échanges électroniques internes, l'usage de plus en plus fréquent de progiciels dans les activités des agents publics, et plus largement l'utilisation de diverses technologies de mise en relation, constituent une transformation profonde des modes de travail des organisations de ce secteur. Comme pour l'entreprise, cela suppose un pilotage du changement et une gestion des nouvelles compétences requises, dans le cadre d'une politique cohérente. Faute de quoi, l'organisation tombe dans un travers techniciste, avec l'illusion de l'outil miracle, alors que les problèmes organisationnels et stratégiques demeurent, voire empirent...

Dans les discours gouvernementaux, la « e-administration » concerne essentiellement la seconde voie, à savoir la mise en

relation de la puissance publique et de ses usagers par le biais des TIC. C'est également le cas dans la presse et les médias : « Les termes de « relation citoyen », ou de « relation numérique à l'utilisateur¹⁰⁰ », calqués sur ceux de « relation client » développés dans le privé avec l'essor des nouvelles technologies, sont apparus¹⁰¹ ».

La relation avec le citoyen, qui touche à la qualité du service rendu par les administrations, serait donc le premier objectif de ces évolutions. Elles visent en effet à rapprocher l'organisation publique du citoyen et à atténuer, voire à effacer, la barrière bureaucratique aveugle qui s'était traditionnellement mise en place entre eux. Ces évolutions s'inscrivent d'ailleurs une tendance plus générale, puisque certains¹⁰² proposent aujourd'hui de parler de « technologies de la relation » (TR) plutôt que d'en rester aux « technologies de l'information et de la communication » (TIC).

Déjà, dans son discours du 7 janvier 2004, Jacques Chirac alors président de la République, annonçait son ambition de faire de l'administration électronique un levier majeur de la réforme de l'État et une priorité du gouvernement. C'est sur cette base que son gouvernement lançait son projet « ADELE » : Administration Électronique 2004-2007 qui se présente comme un cadre pluriannuel et coordonné au développement de l'administration électronique du pays.

Selon l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique¹⁰³), le constat des réalisations en 2004 était le suivant :

- il existait plus de 200 télé-services publics et 5 500 sites Internet publics ;
- plus de 90 % des formulaires administratifs étaient disponibles en ligne.

Quant à l'utilisation effective, elle était en augmentation mais restait minoritaire. Une enquête auprès de la Sofres en 2002¹⁰⁴ indiquait que 12 % des répondants avaient effectué une démarche administrative sur Internet (un français sur 10), et que 51 % ne se sentaient pas prêts à s'y engager. En 2003, un sondage BVA demandé par le secrétariat d'État à la Réforme de l'État indiquait que plus de 20 % des contacts avec l'administration se faisaient par Internet, et que ce chiffre a doublé dès l'année suivante.

En 2010, une étude comparative au sein de l'Union européenne sur les services publics en ligne¹⁰⁵ souligne un bon taux d'utilisation de l'administration électronique : le taux d'usage de l'e-administration par les particuliers est bien au-delà de la moyenne de l'UE (42 % des personnes entre 16 et 74 ans utilisent Internet pour interagir avec les services publics contre 28 % pour la moyenne européenne), mais il reste en deçà du seuil critique permettant de tirer l'entier bénéfice de l'automatisation dans nombre de cas. On observe également une nette progression de l'offre de services publics en ligne en France mais qui demeure globalement moins rapide que dans le reste de l'Union européenne.

Le mouvement en faveur de l'ouverture des données publiques (« Open Data ») constitue une autre évolution récente, qui peut contribuer à renforcer la transparence de l'action de l'État. En 2011, Etalab, service du Premier Ministre en charge de l'ouverture des données publiques françaises, est créé. Un portail dédié à l'open data est mis en place et a doit rassembler les données publiques des administrations, établissements publics, et de certaines collectivités territoriales. Etalab, depuis sa création, a mis en ligne le portail national data.gouv.fr qui permet l'accès à plus de 13 000 informations publiques gratuites et réutilisables. Ainsi, sont désormais rendues accessibles les dépenses du budget de l'État à partir d'un seul fichier brut dans un format réutilisable, ou la liste des biens immobiliers propriété de l'État. L'objectif affiché est bien de rendre des comptes aux citoyens sur le fonctionnement de l'État et de ses administrations en permettant une plus grande transparence de leur fonctionnement.

Citons également la circulaire du 16 février 2012 relative à la charte Internet de l'État, dont l'objectif est de rationaliser et simplifier le paysage de l'Internet de l'État, en réduisant le nombre des sites et en améliorant leur lisibilité. Cette charte, qui remplace la charte ergonomique des sites Internet publics du 19 décembre 2009, s'impose désormais à toute création de site Internet, qui nécessite un agrément préalable du Service d'Information du Gouvernement.

Les actions prévues dans le programme des gouvernements au cours des années récentes se sont organisées autour de plusieurs objectifs :

- simplifier la vie des usagers (citoyens, entreprises, collectivités locales) : par exemple avec un numéro unique de renseignement administratif, un service (site) unique de changement d'adresse, la dématérialisation du contrôle de légalité des collectivités, la création d'un « service emploi entreprise ». On peut également citer la modernisation des procédures d'achat public, les administrations devant être en mesure d'accepter désormais la réception d'offres dématérialisées.
- créer un pacte de confiance avec les citoyens, notamment en garantissant le respect de la vie privée, le libre choix de la manière de s'identifier, la sécurisation des démarches, etc.
- faire mieux en maîtrisant les dépenses de l'État (par exemple avec le projet Copernic – paiement des impôts en ligne – ou la dématérialisation de l'État Civil), sachant que les coûts de traitement estimés seraient cent fois plus faibles qu'une procédure papier...
- faciliter la vie des agents publics (par exemple par la formation à la conduite du changement, ou la création d'une carte d'agent public, etc.)

Les projets et les intentions sont donc extrêmement nombreux et il reste à les évaluer dans le temps. Pour autant, les recherches faites jusqu'à présent sur la réalité des pratiques montrent la diversité des avancées et des approches dans les organismes publics concernés. Ainsi, en ce qui concerne les communes, l'usage des TIC, tant dans les objectifs que dans les actions, se révèle source d'une extrême hétérogénéité¹⁰⁶.

Quant à son effet sur la « relation citoyen », il n'est certainement ni spontané, ni uniforme¹⁰⁷. Si l'on considère en effet la citoyenneté comme un « objet à gouverner¹⁰⁸ », diverses approches apparaissent dans les pratiques des collectivités à cet égard, qui peuvent aller du plus directif au plus participatif. Pour Chadwick et May¹⁰⁹, les modes consultatifs et participatifs dans le « e-gouvernement » ont pour l'instant été d'ailleurs insuffisamment utilisés. Peut-être y a-t-il donc là de fortes marges de progression à exploiter. A ce jour, les travaux existants montrent que l'introduction

des nouveaux modes de gouvernement électronique n'a que peu d'impact sur l'opinion des citoyens à propos des rouages de l'État¹¹⁰.

La « e-administration », en tant que source de modernisation de la sphère publique, se trouve être encore en quête d'objectifs et de réponses, notamment en ce qui concerne les conditions organisationnelles et sociales de sa mise en œuvre dans le fonctionnement quotidien des organisations publiques. Elle nécessitera également de nombreuses études et recherches complémentaires dans le futur pour évaluer son impact sur le décloisonnement de la bureaucratie administrative, et plus généralement sur la performance de l'action publique.

Ces dernières années, la notion de e-administration a cédé la place aux débats relatifs aux opportunités offertes par le Big Data et par l'Intelligence Artificielle. C'est dans ce contexte qu'on a assisté à l'émergence progressive d'une politique publique spécifique en matière de numérique. Plusieurs analyses plaident en faveur de la création d'un ministère de plein exercice en charge du numérique et l'émergence d'une véritable « DSI Groupe » de l'État, capable de s'imposer plus largement aux DSI ministérielles¹¹¹.

Les techniques de « data mining » et de « machine learning » semblent d'autant plus prometteuses pour l'administration publique que celle-ci dispose d'un volume important de données. L'intelligence artificielle peut ainsi permettre, par exemple, de mieux cibler certaines interventions d'une administration publique (à des fins de contrôles ou de meilleure organisation des ressources). Le secteur public peut¹¹² appréhender les données comme un actif stratégique et les exploiter au service de la création de valeur publique.

La montée en puissance des données et des technologies numériques bouleverse nos économies et nos sociétés à un rythme très soutenu, avec des implications considérables pour la marche quotidienne des administrations publiques. Ces outils ouvrent la possibilité de réinventer des tâches routinières comme le traitement de documents ou l'orientation des administrés souhaitant poser une question. Ils peuvent aussi permettre d'améliorer la prestation des services publics, par exemple en accélérant les diagnostics fondés

sur l'imagerie médicale, en automatisant les transports publics ou en détectant en temps réel les risques de commission d'infractions.

Les solutions d'administration numérique sont fondamentales pour transformer un pays : l'analyse de l'OCDE

Les administrations publiques du XXI^e siècle doivent s'adapter aux exigences des citoyens, tout en subissant des pressions budgétaires toujours plus grandes et tout en faisant face à de nouveaux défis sur le plan de l'action publique. En parallèle, elles doivent être conscientes que tout échec ou maladresse dans leur adaptation à cet environnement nouveau et mouvant les expose à des risques réels pouvant déboucher sur une dégradation du niveau de confiance des citoyens.

[...] Pour permettre à ces possibilités de se concrétiser, un changement de paradigme s'impose sur le plan de l'utilisation des technologies numériques et des données au sein de la sphère publique : il faut passer de « l'administration électronique » à « l'administration numérique ». Une démarche d'« administration électronique » considère la technologie comme une solution permettant de gagner en efficacité en assurant par voie électronique un processus analogique préexistant ; l'accent est mis sur la mise en œuvre des outils technologiques. Les démarches d'« administration numérique » ne répondent pas à la même logique, et les outils technologiques y occupent une place secondaire. Ces démarches visent avant tout à répondre à un besoin de l'utilisateur en réimaginant les services et les processus. Cette transformation numérique va de pair avec l'instauration de cultures internes de « conception numérique » (« *digital by design* ») qui transforment les comportements de chaque entité publique.

Source : OCDE, Axer le secteur public sur les données : marche à suivre, Éditions OCDE, 2020.

De nombreux pays ont identifié depuis plusieurs années le potentiel d'une politique de la donnée pour les administrations publiques. L'ampleur des budgets et des transformations engagées ont conduit les institutions et organisations internationales. En avril 2019, l'Union européenne (UE) a publié des lignes directrices en matière d'éthique pour le développement de l'intelligence artificielle (IA). En mai 2019, l'OCDE a publié un autre ensemble de lignes directrices. L'encadré ci-dessous illustre l'ampleur des transformations en cours.

À l'étranger, de nombreuses administrations publiques engagées dans la voie de l'intelligence artificielle

L'intérêt de plus en plus marqué pour l'intelligence artificielle et ses apports potentiels au fonctionnement des administrations est loin d'être limité au seul gouvernement français. Parmi les bénéfices attendus, sont souvent évoquées les possibilités en termes d'accélération du traitement des demandes, et en termes d'efficacité et de pertinence des contrôles. Les pratiques qui se développent en la matière dans d'autres contextes nationaux illustrent bien, à la fois les promesses mais aussi les risques et menaces potentielles associés à ces développements. C'est ce que montrent les exemples cités par Laurence Luet dans une analyse des techniques déjà expérimentées : « En Chine, de nombreux systèmes de surveillance des citoyens (intégrant notamment la reconnaissance faciale et le croisement de données) sont déjà déployés et le pays compte bien utiliser ces technologies à plus grande échelle et notamment à des fins militaires (conduites de véhicules sous-marins ou encore drones sans pilote) ».

La question éthique est centrale dans certaines démarches initiées, notamment au Québec où la volonté de déployer une

« intelligence artificielle éthique » semble particulièrement présente : « A l'instar de la Chine et des États-Unis, le Québec affiche également de grandes ambitions quant au déploiement de l'IA dans l'administration publique. Mais la province souhaite baliser son usage de manière à y intégrer les enjeux éthiques et s'assurer de retombées positives pour ses citoyens ». Ainsi le gouvernement du Québec a mis en place dès 2017, un Comité d'Orientation de la grappe en intelligence artificielle, dont le mandat est d'étudier les impacts de l'IA sur le plan éthique. Quelques chiffres permettent d'illustrer la prise de conscience du potentiel de l'IA par les administrations publiques : « la France avait annoncé en 2018, à la suite de la remise du rapport Villani, qu'elle consacrerait 1,5 milliard d'euros d'investissements publics pour le développement et la promotion de l'Intelligence Artificielle d'ici 2022. La Chine, qui ambitionne de devenir leader mondial de l'IA à horizon 2030, aurait déjà investi autour de 70 milliards de dollars dans le domaine et ne compte pas s'arrêter là ».

Source : LUET Laure, « L'intelligence artificielle au service de l'administration publique : quelles techniques et quelles spécificités ? », artimon.fr, 26 mars 2021.

CONCLUSION

Les axes de modernisation des organisations publiques sont nombreux, et ne cessent de trouver des traductions complémentaires, face aux enjeux évolutifs de la société. Pour autant, le tour d'horizon partiel réalisé dans ce chapitre a mis en évidence quelques invariants dans leurs caractéristiques fondamentales : responsabilisation, proximité, coordination, interrelations, gouvernance, objectifs/moyens, équilibre entre innovation et tradition, approches globales et intégrées, articulations entre central et local font partie des maîtres-mots des évolutions.

Les perspectives majeures des transformations portent également sur de nouvelles appréhensions de l'*espace* et du *temps* dans la gestion publique, et amènent à revisiter les frontières traditionnelles (locales, nationales, internationales) du fonctionnement des organisations non-marchandes.

Aucune solution miracle ne saurait cependant être trouvée, et tous les axes de modernisation engagés renvoient aux mêmes exigences d'engagement politique, de pilotage stratégique du changement et d'évaluation de la politique et de l'action publiques, ainsi que de leurs impacts.

Nul doute que de nouvelles modernités apparaîtront au cours des prochaines années en matière de management des organisations publiques. Sans doute peut-on parier que les défis du pilotage et de l'évaluation resteront toujours aussi présents, tant les transformations de la société les amènent à prendre des formes sans cesse renouvelées.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Que ce soit de façon subie ou de façon délibérée, les organisations publiques françaises sont engagées depuis plusieurs décennies dans de nombreuses évolutions.

Certes, les incitations au changement s'expriment plus ou moins directement, plus ou moins clairement, et avec des formes diverses selon les organismes, mais elles sont bel et bien toujours présentes dans l'ensemble de la sphère publique.

Faut-il attendre d'être au pied du mur pour engager des démarches de modernisation appropriées ? Lorsque c'est ainsi qu'une réforme est engagée, elle risque fort d'être ficelée dans la précipitation ou autour d'enjeux d'image et d'intérêts personnels, donc source de dysfonctionnements supplémentaires.

Si les citoyens veulent conserver les atouts spécifiques et les valeurs légitimes du secteur public français, s'ils souhaitent s'appuyer sur un État pertinent et plus performant, dans ce cas un pilotage stratégique du changement des organisations publiques semble réellement nécessaire... Pour autant, la recherche de recettes miracles, ainsi que les transpositions sans discernement d'outils ou de techniques en provenance du secteur privé, restent résolument à proscrire. Si management public il y a, il doit être réellement adapté et adaptable.

Modernisons, d'accord... Mais, penseront certains, le problème se situe sans doute ailleurs : il surgit plutôt lorsque l'on brandit à tort et à travers autour du vocable de management les bannières du profit, de la privatisation à tout prix, des modes venues d'outre-Atlantique, ou de l'ultra-libéralisme ; ce faisant, on jette un immense discrédit sur des processus managériaux pourtant nécessaires, pour peu qu'ils restent contingents. Le management

doit en effet surtout être considéré comme le « liant » nécessaire pour donner vie et cohésion aux techniques, aux instruments, et aux méthodes de travail dans le cadre d'une finalité toujours spécifique, et devant être clairement explicitée, voire débattue.

Si cette représentation du management peut prendre partiellement des allures de pragmatisme gestionnaire, il convient cependant de ne pas en rester à ce stade. En effet, pour une meilleure opérationnalité, le management public doit pouvoir reposer sur des modèles conceptuels et sur un corpus théorique adéquats. Or, à ce jour, un tel champ scientifique n'a pas terminé son processus de construction, et souffre encore de nombreuses lacunes.

Il s'agit donc de prendre garde à l'instrumentalisme « gadget », et d'éviter tout à la fois les pièges du mimétisme et du rejet systématique.

Cet ouvrage, à la fois cinquième édition d'un livre initialement publié en 1996 sur le management dans les organisations publiques, et nouvelle production entièrement reconfigurée et actualisée, a cherché à dresser un point le plus complet possible sur les problématiques managériales de la sphère publique française. Sa posture a été d'une part de combiner les référentiels scientifiques, les réflexions distanciées, et les informations factuelles, et d'autre part de s'attacher à une inscription dans le temps, remontant vers certains socles historiques ou plus traditionnels et mis en perspective au regard des situations actuelles ou à venir.

Le corpus de management public qui est en train de se développer, grâce aux travaux de chercheurs et analystes issus de différentes disciplines des sciences sociales, semble devoir continuer à s'enrichir et être largement diffusé auprès des praticiens actuels ou potentiels et parfois par leur intermédiaire. Une véritable discipline du management public pourrait notamment être davantage encore transmise par le biais des écoles administratives et d'ingénieurs, ainsi que dans les diverses filières d'enseignement en sciences de gestion et du management, au sein desquelles le vaste champ public est

aujourd'hui encore quelque peu négligé même si son avancée peut être constatée.

Il conviendrait également d'adopter une *approche plus ouverte à la dimension internationale*. Certes, le management des organisations publiques françaises se révèle incontestablement spécifique, et ne peut être assimilé à celui des autres pays... Les systèmes institutionnels, politiques ou juridiques dans lesquels il se trouve inséré, ainsi que les caractéristiques historiques, géographiques, et culturelles de la société qu'il représente dans son action, sont chaque fois différents et très prégnants.

Pour autant, on ne saurait ignorer que la plupart des pays développés dans le monde se posent aujourd'hui le même type de questions, puisque les défis et les exigences s'avèrent majoritairement de nature internationale. Les différents secteurs publics des pays développés ont presque tous pris, depuis quelques années, la voie de réformes intensives et délibérées. Nous nous sommes efforcées de faire référence à ces tendances internationales chaque fois que possible, tout en ancrant notre propos majoritairement sur le cas français. Selon l'OCDE, la mise en œuvre des réformes de l'action publique s'est accélérée dans trois domaines majeurs pour faire face aux défis sociétaux :

- l'assainissement budgétaire et la recherche de gains d'efficacité ; cela passe notamment par la e-administration, les partenariats entre les fonctions publiques et avec le privé, ou les externalisations ;
- le renforcement des capacités stratégiques pour faire face aux problèmes complexes ; il s'agit en particulier de renforcer les réflexions et actions dans une optique pluriannuelle et des visions à long terme, accompagnées de dynamisation de la gestion des ressources humaines et de simplification administrative ;
- le maintien d'une transparence et d'une responsabilisation élevées, en développant des formes d'« *open government* » s'appuyant sur les consultations et le débat, ainsi que sur le renforcement de valeurs fondamentales¹.

On retrouve donc bien là l'essence des principales transformations managériales des organisations publiques françaises.

Certes, et pourtant, la modernisation d'un organisme public ne saurait se conduire selon des démarches universelles : elle ne peut être conçue qu'en tenant compte du dispositif institutionnel, de l'histoire, de la culture, du pays dans lequel on souhaite l'implanter². Même si des tendances communes peuvent apparaître, comme le révèlent les études transversales de l'OCDE, les profondes spécificités dans lesquelles les processus de management public sont enracinés conditionnent très fortement l'opportunité et la faisabilité des changements entrepris. Les recherches internationales montrent que ce phénomène est d'autant plus important que les bases historiques et institutionnelles du pays ont aussi un impact majeur sur les dispositifs et contenus des enseignements et recherches en management public... ce qui renforce encore le particularisme des actions de modernisation engagées³.

On en arrive ainsi à la conclusion de l'existence d'une double spécificité du management public : non seulement au regard du management de la sphère marchande, mais aussi et peut-être surtout en fonction des logiques nationales et de leurs origines historiques, culturelles et institutionnelles. Il s'agit donc d'un paradoxe supplémentaire à intégrer : celui des besoins de développement d'une approche tout à la fois spécifiquement française, et ouverte sur le monde.

Si l'on considère que le management public, tel qu'il se présente aujourd'hui, concerne le « management du collectif », son champ d'action en est à la fois d'autant plus ouvert et d'autant plus complexe. Il s'agit en effet alors « de repérer et de manager des situations dans lesquelles des hommes et des femmes, de façon plus ou moins consciente, plus ou moins volontaire, accidentelle, éphémère ou permanente, vivent – au sens large – ensemble⁴ ».

Dans une telle approche, la mise en mouvement de la sphère publique française est difficile, mais les analyses présentées dans le livre confirment qu'elle est réelle. Pour l'aider à se consolider, il

appartient aux élus, aux managers publics et aux analystes ou chercheurs – au sein des sciences humaines et sociales notamment – de se prémunir des incantations faciles, des injonctions extrémistes et des assimilations hâtives. Pour être constructif, ne vaut-il pas mieux en effet chercher à renverser le triste mais réaliste constat suivant, exprimé par Sylvie Trosa dans ses analyses distanciées en termes de comparaisons internationales : « Il est facile de pointer les solutions inadéquates, mais il est rare que des propositions alternatives soient faites...
[5](#) » ?

Nos comportements, pour qu'ils soient plus distanciés, devront également s'accompagner d'une certaine lucidité concernant les inévitables difficultés à surmonter, et sur le nécessaire dosage entre ambition et modestie dans les évolutions... Dans ces conditions, ce sera peut-être un jour au sein des entreprises privées qu'on pensera que l'on a beaucoup à apprendre du management public.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERT M., *Capitalisme contre capitalisme*, Le Seuil, 1991.

ALLISON G.T. Jr, « Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects ? » in LANE F.S. (éd.), *Current Issues in Public Administration* (2nd éd.), St Martin's Press, New York, 1982.

ALLOUCHE J., SCHMIDT G., *Les Outils de la décision stratégique*, La Découverte (Tomes 1 et 2), 1995.

ALTER R., *L'innovation ordinaire*, PUF Sociologies, 2000.

AMIEL M., Bonnet F., Jacobs J., *Management de l'administration*, De Boeck Université, Bruxelles, 1993.

AMINTAS A., « Le management public face à ses outils », *Annales du Management, Économica*, Nancy 1992.

ANAUT M., BARTOLI A., « Approche des fonctions sociales de l'hôpital à travers un processus de modernisation », *Gestion Hospitalière*, n° 334, février 1994.

ANDOLFATTO D. (dir.), *Les Syndicats en France*, La documentation française, 2004.

ANGOT, J., CHOLLET B., LOSSERAND E., « Chapitre 15. Analyse des réseaux sociaux », in Thiétart R.-A. (éd.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, 2014, pp. 498-523.

ANSALONI M., SMITH A., « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 4, 2017.

ANSOFF H.I., *Corporate Strategy*, Mc Graw Hill, 1965 ; trad. française : *Stratégie du développement de l'entreprise*, Hommes et Techniques, 1968.

ANSOFF H.I., DECLERCK R., HAYES E., *From Strategic Planning to Strategic Management*, Wiley, New York, 1976.

ANTONS D. and PILLER F.T., « Opening the Black Box of “Not Invented Here”: Attitudes, Decision Biases, and Behavioral Consequences », *Academy of Management Perspectives*, vol. 29, n° 2, 2015, pp. 193–217.

ARGYRIS C., « Double Loop Learning in Organizations », *Harvard Business Review*, sept.-oct. 1977.

Assemblée Nationale, Rapport d’information de la commission des finances de l’Assemblée nationale, n°3644, sur les décisions d’attribution des moyens budgétaires, présenté par MM Bouvard, Brard, Carcenac, de Courson, 12 juillet 2011.

ASSENS C., BARTOLI A., HERMEL P., « Cooperative competition? The ambivalence of coopetition in territorial authorities », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 85, n° 3, 2019, pp. 457–472.

AUBERT N. et alii, *Management : aspects humains et organisationnels*, PUF, 1991.

AUBY J.-M., AUBY J.-B., *Droit de la fonction publique*, coll. « Précis », Dalloz, 1997.

AUTISSIER D., et al., *Entreprises à mission et raison d’être. Changer l’entreprise pour un monde plus durable*, Dunod, 2020.

AVEROUS B., « Pour améliorer la qualité de service. Les choix méthodologiques de la Régie des Transports de Marseille », *Revue Française de Marketing*, cahier 144-145, 1993.

BACHRACH P. BARATZ M.S., « Two Faces of Power » *The American Political Science Review*, vol. 56, Issue 4, décembre 1962, pp. 947-952.

BADIE B., BIRNBAUM P., *Sociologie de l’État*, Grasset, 1982.

BAPTISTE R., « « Œil pour œil, main pour main » : Digressions autour de l’étymologie du management », *Rue Descartes*, vol. 91, n° 1, 2017.

BARBER., « Renouveau du service public – Séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 », *Journal Officiel*.

BARNARD C., *The Function of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1950.

BAROUCH G., « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public*, vol 27/2, 2010, pp. 109-128.

BAROUCH G., « Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'État », *Politiques et Management Public*, vol. 12, n° 4, décembre 1994.

BAROUCH G., CHAVAS H., *Où va la modernisation ?*, L'Harmattan, 1993.

BARREAU J., *La Réforme des PTT*, La Découverte, 1996.

BARTOLI A. « Quel impact des politiques de formation continue sur les réformes du secteur public ? le cas de l'hôpital », *Politiques et Management Public*, numéro spécial, 2004.

BARTOLI A. et HERMEL P., « Managing Change and Innovation in IT implantation process » in *Journal of Manufacturing Technology Management (USA)*, vol. 5, n° 5, 2004.

BARTOLI A., « La déferlante du projet d'entreprise dans les organisations publiques », Actes du 5^e congrès de l'AGRH, Montpellier, novembre 1994.

BARTOLI A., « La modernisation du secteur public français... ou le pilotage d'un changement très spécifique » in *Les Cahiers du Management Territorial*, juillet – août 2003.

BARTOLI A., « Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis » in Huron D. et Spindler J., *Le Management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.

BARTOLI A., « Ouvrir la boîte noire des universités françaises : une condition nécessaire à son évolution » in Cliquet G. et Orange G., Presses Universitaires de Rouen, 2003.

BARTOLI A., « The Study of Public Management in France » in Kickert W., *The Study of Public Management in Europe and the US*, Routledge, UK, 2008.

BARTOLI A., BLATRIX C., « Des sciences modestes de l'action publique ? Politiques et management publics face à la crise », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 29, n°3, 2012.

BARTOLI A., BRENKERT G., HERMEL P., « Les défis éthiques de la recherche académique : le cas de la France et des Etats-Unis », *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP), n°140, 2011, pp. 659-675.

BARTOLI A., CHOMIENNE H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? » in *Informations sociales*, vol. 167, n° 5, 2011, pp. 24-35.

BARTOLI A., GOZLAN G., « Vers de nouvelles formes hybrides de coordination en santé mentale : entre conformité et innovation », *Management & Avenir*, n°68, mars 2014.

BARTOLI A., HERMEL P., « L'ambidextrie managériale intégrée : talent ou pathologie ? », Actes de la conférence internationale « Managerial Innovations », Université de Sofia et Larequoi-ISM, juin 2014.

BARTOLI A., HERMEL P., « Management et santé mentale : de prometteuses interrelations », in Gozlan G. (ed), « Case Management en santé mentale », Elsevier, 2021.

BARTOLI A., JEANNOT G., LARAT F., « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, vol. 157, n° 1, 2016, pp. 7-22.

BARTOLI A., PLACET A., « Le métier de dirigeant territorial ; Caractéristiques – Évolutions. Résultats d'enquête », *Document de recherche Larequoi*, Université de Versailles St-Quentin, mars 2007.

BARTOLI A., TROSA S., « Le management public à l'interface de l'administration et du politique » in Cannac, Y et Trosa, S, *La réforme dont l'État a besoin*, Dunod, 2007.

BARTOLI A., « Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique », *Les Cahiers Français*, n° 333, La Documentation Française, juillet – août 2006.

BARTOLI A., « Quel rôle managérial pour l'encadrement dans les organisations publiques ? Le cas d'une DDE », *Actes du 6^e congrès de l'AGRH*, Poitiers, novembre 1995.

BARTOLI A., CHOMIENNE H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », *Les Cahiers Français*, n° 339, La Documentation Française, juillet - août 2007.

BARTOLI A., *Communication et Organisation – Pour une politique générale cohérente*, Éditions d'Organisation, 1990.

BARTOLI A., HERMEL P., « Quelle compatibilité entre 'orientation client' et service public ? », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 24 N°3, septembre 2006.

BARTOLI A., HERMEL P., *Le Développement de l'entreprise – Nouvelles Conceptions et Pratiques*, Economica, 1989.

BARTOLI A., HERMEL P., *Piloter l'entreprise en mutation – Une approche stratégique du changement*, Éditions d'Organisation, 1986.

BARTOLI A., LECOMTE I., « Bâtir un projet d'établissement », *Revue Informations Hospitalières*, direction des Hôpitaux, Ministère de la Santé, n° 38, novembre 1992.

BARTOLI A., TROUILLER G., « Les managers publics face aux défis de leurs organisations », *Document de Recherche*, n° 9223, CERIM, automne 1993.

BARZELAY M., *Public management as a Designed-Oriented Professional Discipline*, Edward Elgar Publishing, 2019.

BATTEAU P., « Management public : état de l'art », *Annales du Management*, 12^e Journées Nationales des IAE, Montpellier, novembre 1994.

BATTISTA Dagnino G., « La dynamique des stratégies de coopération », *Revue Française de Gestion*, 2007/7, n°176, p. 87.

BAYLE E., DUPUIS J.C., *Management des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Identités plurielles et spécificités*, De Boeck, 2012.

BENGHOZI P.-J., « Des paradoxes de l'organisation aux représentations des individus », *Revue Française de Gestion*, juin – juillet – août 1998.

BENNIS W., NANUS B., *Leaders: Strategies for Taking Charge*, New York, Harper & Row, 1985.

BENZERFA M., GARCIN L., GIBERT P., GUEUGNON J : « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? Le cas de la LOLF », *Politiques et Management Public*, vol. 28/3, 2011, pp. 353-389.

BERGERON H.(dir.) et al., « Introduction », *Le biais comportementaliste*, Presses de Sciences Po, 2018, pp. 5-9.

BERRY F.S., « Innovation in Public Management : the Adoption of Strategic Planning », *Public Administration Review*, vol. 54, n° 4, July-August 1994.

BERTHELET P., « Heurts et bonheurs de la sécurité globale. Réflexions sur un concept à succès », *Sécurité et stratégie*, vol. 21, n° 1, 2016.

BERTHOZ A., *La simplicité*, Ed. Odile Jacob, 2009

BEZES P. DESCAMPS F., KOTT S., *Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962 - 1978. L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2021.

BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009,

BLATRIX C., « Démocratie locale et débat public », in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques*, tome 2., Presses de Sciences Po, 2010.

BLATRIX C., EDEL F., LEDENVIC P., « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, n° 3, 2021, pp. 521-535.

BODIGUEL J.-L., « Les fonctionnaires en proie au changement » in GREMION C., FRAISSE R., *Le Service public en recherche : quelle modernisation*, Documentation Française, 1996.

BODINEAU P., VERPEAUX M., *Histoire de la décentralisation*, coll., PUF, 2^e éd., 1996.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999.

BOUCKAERT G., « Trust and Public Administration », *Administration*, vol. 60, n°1, 2012, pp. 91-115.

BOUINOT J., BERMILS B., *La Gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Armand Colin, 1995.

BOUQUIN H., *Le Contrôle de gestion*, PUF, 1986.

BOURDON J., « La Fonction publique territoriale », *Les Collectivités locales en France*, Documentation Française, 1996.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5e édition. Presses de Sciences Po, « Références », 2019.

BOUVIER Alain et DE SAINT-DO Yves (dir.), *Territoires durables et gouvernance*, Presses Universitaires de Clermont-Ferrand, 2003.

Bowen H.R., *Social responsibilities of the businessman*, New York, Harper & Row, 1953.

BOYÉ M., ROPERT G., *Gérer les compétences dans les services publics*, Éditions d'Organisation, 1994.

BOYER L., EQUILBEY N., *Le Projet d'entreprise*, Éditions d'Organisation, 1986.

BOZEMAN B., *Public Management – The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1993.

BOZEMAN, B., « A Theory of Government “Red Tape.” », *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 3, Issue 3, 1993, pp. 273–303.

BRABET J., « La gestion des ressources humaines en trois modèles », Babet (éd), *Repenser la gestion des ressources humaines ?*, Économica, 1993.

BRASSEUR M., « Le projet et les collectifs », *Humanisme et Entreprise*, vol. 304, n° 4, 2011, pp. 1-4.

BRAUN G., « La réforme de l'État à l'Étranger », *Rapport d'information 348*, Commission des Finances, Sénat, 2001.

BRENKERT G., *Corporate Integrity and Accountability*, Sage Publications, USA, 2004.

BRENKERT G., *Marketing Ethics*, Wiley-Blackwell, USA, 2008.

BROOKES K., LE PENDEVEN B., *L'État innovant (2) : diversifier la Haute Administration*, Fondation pour l'innovation politique, avril 2014.

BRUNHES B., « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics », *Revue française d'administration publique*, janvier-mars 1989.

BURNS T., STALKER G.M., *The Management of Innovation*, Tavistock, Londres, 1966.

CAILLOSSE J., « Droit public – droit privé : sens et portée d'un partage académique », *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1996, n° 12, pp. 955-964.

CAILLOSSE J., « Surdétermination économique du droit et nouvelles figures du service public », *Politiques et Management Public*, vol. 29/3, 2012, pp. 305-324.

CANNAC Y., *La qualité des services publics*, La Documentation Française, 2004.

CANNAC Y., TROSA S., *La Réforme dont l'État a besoin*, Dunod, 2007.

CARLES J., *Management stratégique et renouveau du projet politique*, Éditions de « La Lettre du Cadre Territorial », S.E.P.T., Voiron, 1998.

CARLES J., « Gouvernance des Territoires et charte managériale », *La lettre du cadre territorial*, mars 2007.

CASTAGNOS J-C., « Performance et gestion publique : un pari impossible ? », *Économie et Société*, n° 12, 1987.

CHADWICK A. et MAY C., « Interactions between States and Citizens in the Age of Internet », *Journal of Policy, Administration and Institutions*, USA, volume 16, n° 2, 2003.

CHAMBRON N., « Les syndicats dans la modernisation de la fonction publique », *Politiques et Management Public*, vol 6, n° 1, mars 1993.

CHAMOIX J.P., « France Télécom : la leçon du gâchis », *Les Échos*, 30 septembre 2002, p. 53.

CHAMPEIL-DESPLATS V., « Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire ? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains », *Revue française d'administration publique*, vol. 176, n° 4, 2020, pp. 875-888.

CHANUT V., *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État. Bilan des pratiques et perspectives*, La documentation française, 1998.

CHANUT V., *L'État didactique*, L'Harmattan, 2004.

CHAPET J.M., « Des militants du management public ? », *Propos* recueillis par J. Ruffat, LMP (Lettre du Management Public), n° 47, septembre/octobre 2003.

CHAREST N., « Management public », dans CÔTÉ L., et SAVARD J.-F.(dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], 2012.

CHASSE P., BLATRIX C., « Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, n° 3, 2021, pp. 571-587.

CHATELAIN-PONROY S. (dir.), et al., *Les grands auteurs en management public*, Éditions EMS, 2021.

CHAUVIÈRE M., « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client ? », *Politiques et Management Public*, vol. 24, n° 3, 2006, pp. 93-108.

CHEVALLIER J., « L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée », *Pouvoirs*, n° 80, 1997.

CHEVALLIER J., « La politique de transformation publique de 2017 à 2021 », *Revue française d'administration publique*, vol. 180, n° 4, 2021, pp. 1091-1104.

CHEVALLIER J., « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n° 4, 2010, pp. 907-918.

CHEVALLIER J., *Le Service public*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 2^e éd., 1991.

CHEVÉNEMENT Jean-Pierre, *Le temps des citoyens : ré-inventer la France*, Éditions de Roches, 1993.

CHOMIENNE H., CORBEL P., « Gestionnaire public et problématiques transversales : un rôle managérial accru », in MAZOUZ B. (ed), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presses Universitaires du Québec, Canada, 2008.

CHUN Y.H., RAINEY H.G., « Goal Ambiguity and Organizational Performance in US Federal Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n° 4, 2005, pp. 529-557.

CLARK R.C., Harvard Law Review, vol. 93, published in OSTER S.M., *Management of Non-Profit Organizations*, Dartmouth, 1994.

CLIQUET G. et ORANGE G., *Les organisations publiques et privées. Mélanges en l'honneur de R. Le Duff*, Presses Universitaires de Rouen, 2003.

CLUZEL L., « De la responsabilisation à la responsabilité : l'exemple des contrats de service dans les services publics en France », *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, 2001, pp. 1-23.

COHEN M.D., MARCH J.-G., OLSEN J.-P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n° 1, 1972.

COLIN F., « Périmètre, champ et diversité du service et du secteur publics », in HOLCMAN R. (dir.), *Management public*, Dunod, 2014.

COLIN F., *Management public. Organisation et fonctionnement des administrations publiques*, Paris, Gualino, 2020.

Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « Pour une nouvelle déontologie dans la vie publique : rapport au président de la République », La Documentation française, 2011.

COMTE A., *Cours de philosophie positive. Discours sur l'esprit positif*, édition C. Le Verrier, Classiques Garnier, 1949.

CONDE Y. et ORANGE G., « Le développement du rôle du marché dans la prévention de l'effet de serre », Colloque CIDEGEF – Université de Tunis El Manar, 7, 8 et 9 mars 2002.

CONNOR P.E., BECKER B.W., « Personal Value Systems and Decision Styles of Public Managers », Communication au Congrès de l'Academy of Management, Vancouver, Canada, août 1995.

CONTANDRIOPOULOS A.P., SOUTEYRAND Y. et al, *L'hôpital stratège*, Éd. John Libbey, 1996, (Recherche MIRE).

CORDIER A., « Réforme hospitalière et maîtrise des dépenses de santé », La Lettre du Management Public, n° 6, IDMP, nov-déc.1996.

COSTA G., MARTINO de S., *Management public*, Étas Libri, Gruppo Fabri, Bompiani, Sonzogno, Italie, 1985.

Cour des Comptes, « La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives : Bibliothèque des rapports publics », La Documentation Française.

COUTARD O., « Quinze ans de déréglementation des services publics: les exemples de l'électricité et des télécommunications », *Sociologie Du Travail*, 31(1), 1997, pp. 91-104.

COUTY E., SCOTTON C., « Le pacte de confiance pour l'hôpital », Rapport de synthèse des travaux, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, mars 2013.

CREMADEZ M. (en collaboration avec GRATEAU F.), *Le Management stratégique hospitalier*, InterÉditions, 1992.

CROZET P., DESMARAIS C., « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et Management Public*, vol. 22, n° 2, juin 2004.

CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.

CROZIER M., *État modeste, État moderne*, Seuil, 1991.

CROZIER M., *Le Phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963.

CROZIER M., *Les Cahiers du Management*, n° 6, Ministère de l'équipement, février 1990.

CUEILLE S., « L'engagement des hôpitaux publics français dans les stratégies d'alliance », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, vol. 5, issue 2, 2002.

CUEILLE S., RENUCCI A., « Responsabilisation des acteurs dans les hôpitaux publics français et management stratégique », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 2, juin 2000.

CYERT R. M. et MARCH J. G., *A Behavioral Theory of the Firm*, 1^{re} édition, Prentice-Hall, 1963 ; 2^e édition, Cambridge, Blackwell Publishers, 1992.

D'IRIBARNE P., « La gestion à la française », *Revue Française de Gestion*, janvier-février 1985.

D'IRIBARNE P., *L'Étrangeté française*, Seuil, 2006.

DAL MAS F., MASSARO M., LOMBARDI R., GARLATTI A., « From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review », *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 27, n° 5, 2019, pp. 1631-1656.

DE QUATREBARBES B., *Usagers ou clients ? Écoute, marketing et qualité dans les services publics*, Les Éditions d'Organisation, 2^{ème} édition, 1998.

DE SINGLY C., : « Une logique de trios pour gouverner l'hôpital, avec une délégation de responsabilité large au plus près des patients », *La fabrique de la santé*, 20 juillet 2020,

DE SINGLY F., THELOT C., *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Dunod, 1988.

DEAN J.W., EVANS J.-R., *Total Quality – Organization and Strategy*, West Publishing Company, St Paul MN (USA), 1994.

DELAROCHE P., « Quand le secteur public e-volue », Introduction au dossier spécial « Les Cahiers du Management », *L'Expansion*, n° 686, mai 2004.

DELEAU M., NIOCHE J.-P., PENZ R., POINSARD R., *Évaluer les politiques publiques*, Documentation Française, 1986.

DELIGNY J.-L. (en collaboration avec CARDON J.-M.), *Le Fonctionnaire du futur. Méthodes et mobilisation*, Eyrolles, 1990.

DELMAS-MARTY M., « Le rêve de perfection transforme nos États de droit en États policiers », *Le Monde*, 1^{er} mars 2021.

DELON F., « Témoignage. Le livre blanc de 2006 et l'émergence d'une politique publique de lutte contre le terrorisme », *Revue française d'administration publique*, vol. 170, n° 2, 2019.

DENIS M., *Image et Cognition*, Coll., PUF, 1989.

DENOIX DE SAINT-MARC R., « Le service public », *Rapport au Premier Ministre*, La Documentation française, 1996.

DEQUEANT J., *Crise financière, Grenelle, Intercommunalité... Les nouveaux défis des maires*, Le Moniteur, 24 novembre 2008.

DESMARAIS C., ABORD DE CHATILLON E., « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 128, n° 4, 2008.

DESMAZES J., « Achats publics : la problématique conciliation des dimensions managériale et juridique de la responsabilité publique » in *Politiques et Management Public*, volume 19, n° 1, mars 2001.

DI MAGGIO P., POWELL W., « The Iron-Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, avril 1983, pp. 147- 160.

DIARD C., HACHARD V., « Mise en œuvre du télétravail : une relation managériale réinventée ? », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 44, n°2, 2021, pp. 38-52.

DOLEZ B., DONIER V., « Gérer localement la crise du COVID-19 », *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 4, n° 176, 2020.

DONNET-DESCARTES E., DUJARDIN D., *Évaluer avec les usagers*, Presses de l'EHESP, 2012.

DOUNOT C., « L'effondrement des libertés publiques en période de crise sanitaire (première partie) », *Lexbase Hebdo - Edition publique*, Lexbase, 2021.

DOWNS G.W., LARKEY P.D., *The Search for Governmental Efficiency*, Random House, New York, 1986.

DREVEYTON B., « La crise sanitaire vue par les managers publics. Une hybridation de la performance publique ? », *Revue française de gestion*, vol. 293, n° 8, 2020, pp. 139-149.

DRUCKER P., *La Pratique de direction des entreprises*, Éditions d'Organisation, 1957.

DU MARAIS B., « L'État à l'épreuve du principe de concurrence : analyse et prospective juridique », *Politiques et Management Public*, vol. 20, n°1, mars 2002.

DUBAR C., CLAUDE TRIPIER C., *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin, 1998.

DUBOIS P. & PÉREZ R., « De l'utilité des sciences de gestion comme fondement de leur légitimité », in Peretti J-M. éd., *Une vision des ressources humaines sans frontières: Mélanges en l'honneur de Jacques Igalens*, EMS Editions, 2018, pp. 265-273.

DUMEZ H. et JEUNEMAITRE A., « Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélange des genres ? Les partenariats public/privé, nouveaux venus du management public ? », *Politiques et Management Public*, vol. 21, n° 4, décembre 2002.

DUMONT, G.-F., « Quel aménagement du territoire ? Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation », *Les Analyses de Population & Avenir*, vol. 27, n° 9, 2020, pp. 1-18.

DUNCAN R.B., « The Ambidextrous Organization : Designing Dual Structures for Innovation », in R.H. Kilmann, L.R. Pondy et D. Slevin (eds), *The Management of Organization Design*, vol. 1, New York (North-Holland), 1976.

DUNCAN W.J., GINTER P.M., SWAYNE L.E., *Strategic Management of Health Care Organizations*, Blackwell Publishers, Cambridge MA, 2^e éd., 1994.

DUPUIS J., « Contrôle, pilotage et évaluation de l'action publique locale », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université

Toulouse 1, 2004.

DUPUY F., THOENIG J.-C., *L'Administration en miettes*, Fayard, 1985.

DURAN P., « Max Weber Une théorie moderne de la responsabilité politique », in CHATELAIN-PONROY S., GIBERT P., RIVAL M., BURLAUD A., *Les grands auteurs en management public*, Paris, Editions EMS, 2021.

DURAN P., THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46 (4), 1996, p. 580-623.

DURAT L., BARTOLI A., « La face cachée des risques psychosociaux : pour une requalification managériale et organisationnelle », *Gestion et Management Public*, vol. 3, n° 1, septembre-octobre 2014.

DUSART E., *Le Budget global de l'hôpital*, ESF, 1987.

DUTREIL R. (Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État) et WOERTH É. (Secrétaire d'État à la réforme de l'État), « Réforme de l'État : la bicyclette ou le mikado ? » in *Les Échos*, mardi 14 septembre 2004, page 27.

ECALLE F., « Comment améliorer le dispositif de performances de la LOLF ? », Note d'analyses FIPECO, février 2021.

EIGLIER P., LANGEARD E., *Servuction – Le Marketing des services*, Mc Graw Hill, 1987.

EPSTEIN R., « De la différenciation territoriale à la lire conformation », in DOUILLET, A-C, FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J-P, *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie locale à l'épreuve de la différenciation*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2012.

EPSTEIN R., « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et Management Public*, 2005, 23 (3), pp. 127-143.

ETZIONI A., « Mixed Scanning Revisited », *Public Administration Review*, vol. 46, 1986.

FARRELL C., « Even Uncle Sam is Starting to See the Light », in « Quality in the Public Sector », *Business Week (Special Issue)*, octobre 1991.

FAYOL H., « L'Incapacité industrielle de l'État : les PTT », Centre d'Études Administratives, 1921.

FAYOL H., *Administration industrielle et générale* (1916), Dunod, 1999.

FAYOL H., *Administration industrielle et générale*, 1916, réédité par Dunod, 1979.

FERLIE E., « The Creation and Evolution of Quasi-Markets in the Public Sector : a problem for Strategic Management », *Strategic Management Journal* (GB), 13 (special issue), Winter 2007, pp. 79-97.

FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1996.

FIALAIRE J., « Stratégie de la mise en œuvre des centres de responsabilité », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 2, juin 1993.

FORTIN Y. (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, 1993.

FOSTER-FISHMAN P.G., KEYS C.B., « The Inverted Pyramid : How a Well Meaning Attempt to Initiate Employee Empowerment Ran Afoul of the Culture of Public Bureaucracy », Academy of Management Meeting, august 1995.

FOUCHET R., « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, 1999, pp. 35-49.

FOURNIER J., « *Les Services Publics* », site du Premier Ministre (<http://www.premier.ministre.gouv.fr>), mai 2001.

France qualité publique, « Guide pratique : l'évaluation de la satisfaction des usagers/clients/citoyens des services publics », février 2003 – <http://www.qualite-publique.org>.

France qualité publique, *La Satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*, La Documentation

Française, 2004.

France qualité publique, *Le Coût de la non qualité publique*, 2007.

FRECHES J.-B., « Le besoin de contrôle de gestion dans les administrations » in « Mieux gérer l'État : le contrôle de gestion à l'horizon 2005 », Comptes-rendus de Journées d'Étude, ministère de la Fonction publique, DGAFP/DIRE, 2 juillet 2002.

GABOURIN I., « De l'hybridité des hôpitaux PSPH », Thèse pour le doctorat ès Sciences de gestion, Laboratoire de recherche en management Larequoi, Université de Versailles St-Quentin, 29 avril 2008.

GABOURIN I., « Les établissements « hybrides » PSPH, une réponse aux enjeux majeurs de santé ? », *Journal d'économie médicale*, Editions Eska, n° 7-8, pp. 409-414, 2004.

GADAULT T., « Le procès de l'État patron. France Télécom : à qui la faute ? » in *L'Expansion*, n° 668, octobre 2002, p. 105-108.

GAILLARD J.-M., *L'ENA, miroir de l'État – De 1945 à nos jours*, Complexe, 1995.

GARRIGUES A., MENGUY B., FORRAY J.-B., « La loi 3DS est enfin réalité », *La Gazette des communes*, 22 février 2022.

GATES B., *La Route du futur*, Robert Laffont, 1995.

GAXIE D., « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, 1996, pp. 249-273.

GENELOT D., LE MOIGNE J.-L., *Manager dans (et avec) la complexité*, Nouvelle édition augmentée, Paris, Éditions Eyrolles, 2017.

GERVAIS J., *L'impératif managérial. Désirs privés et devoirs publics d'un grand corps d'État*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2019.

GERVAIS J. « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, n° 3, 2010, pp. 453-468.

GIARD V., *Gestion de projets*, Economica, 1991.

GIBERT P., « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », *Politiques et Management Public*, vol. 20, n° 1, mars 2002.

GIBERT P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, Editions d'Organisation, 1980.

GIBERT P., THOENIG J.-C., « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 1, mars 1993.

GIBERT P., PASCAUD G., « Des projets d'entreprise pour les organisations publiques », *Politiques et Management Public*, n° 2, juin 1989.

GISCARD D'ESTAING A., *La Gestion publique*, PUF, 1991.

GORE A. Jr., « The New Role of the Federal Executive », *Public Administration Review*, (USA), vol. 54, n° 4, July-August 1994.

GOUADAIN D., « Le modèle français d'accès à la haute fonction publique à l'épreuve de la légitimité démocratique », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, n° 144, 2021, pp. 53-60.

GOULDNER A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, 1954.

GREINER D., « L'État qui vous veut du bien : quelques leçons à tirer de la gestion de la crise sanitaire par l'autorité publique », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 311, n° 3, 2021, pp. 51-60.

GREMION C., FRAISSE R., *Le Service public en recherche : quelle modernisation ?*, La Documentation Française, 1996.

GUERET-TALON L., « Une Frontière public/privé : pour quoi faire ? », Document de Recherche CERAM, n° 61, Nice, 1995.

GUGLIELMI G. J. (éd.), *L'esprit de corps, démocratie et espace public*, Presses Universitaires de France, 2005, pp. 277-298.

GUILLAUME H., « Comment réformer l'État ? » (entretien) in *Libération*, 23 septembre 2002.

GUILLAUME H., DUREAU G., SILVENT F., *Gestion publique, l'État et la performance*, Éditions Presses de Sciences-Po, Dalloz, 2002.

GULICK L., « Notes on the Theory of Organization », *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, pp. 1-45.

HALACHMI A. et alii., « Strategy Planning – From a Concept to Application », introduction d'un dossier spécial in PAQ (*Public Administration Quarterly*), vol. 17, n° 2, summer 1993.

HAMMER M., CHAMPY J., *Le Reengineering*, Dunod, 1993.

HANSMANN H.B., « The Role of Non-Profit Enterprise », *The Yale Law Journal*, vol. 89, n° 5, USA, avril 1980.

HASSENTEUFEL P., SAURUGGER S., *Les Politiques publiques dans la crise - 2008 et ses suites*, Presses de Sciences Po, 2021.

HATCHUEL A., « Les Paradoxes du management public » in *Colloque de Cerisy Le Service public, La Voie moderne*, L'Harmattan, 1995.

HEGEL F., *Principes de la philosophie du droit*, (1821) Gallimard, 1940 et rééditions.

HERMEL L., « L'organisation du marketing dans le secteur public et son impact sur la formation de la stratégie », *Revue Française de Marketing*, n° 155, 1995-5.

HERMEL P.(dir.), *Management européen et international*, Économica, 1993.

HERMEL P., *Le Management participatif – Sens, réalités, actions*, Éditions d'Organisation, 1988.

HERMEL P., *Qualité et Management stratégiques – Du mythique au réel*, Éditions d'Organisation, 1989.

HERNU P., « L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 1, n° 1, 2019, pp. 29-36.

HERZBERG F., *Work and the Nature of Man*, Crowell, New York, 1966.

HIRES, *La santé dans les restructurations : approches innovantes et recommandations de principe*, ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail), 2009.

HOBBS T., *Léviathan* (1651), Poche, 2000.

HUET P., BRAVO J., *L'Expérience française de la RCB*, PUF, 1973.

HUGHES O.E., « Public management or public administration? », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 51, n° 3, septembre 1992.

HUGHES O.E., *Public management and Administration*, 5th edition, London, Palgrave Macmillan, 2018.

HURON David et SPINDLER Jacques, *Le management public local*, LGDJ, 1998.

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

LAZYKOFF W., « Le Management participatif à France Télécom », *Politiques et Management Public*, n° 1, mars 1991.

IGA/IGF/IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

IGALENS J., LOIGNON C., *Prévenir les crises – L'Observation sociale*, Maxima, 1997.

ISAAC Henri, KALIKA Michel, LEDRU Michel, JOSSEMAN Emmanuel, BEYOU, *Le e-management : quelles transformations pour l'entreprise ?*, Éditions Liaisons, 2003.

JABES J., ZUSSMAN D., « Motivation and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service », *Administration Publique du Canada*, vol. 31, n° 2, 1988.

JARRET J., « Corporate Social Responsibility: It's Not Just For the Private Sector Anymore! », ASPA.

JENSEN M.C., MECKLING W.H., « Theory of the firm : managerial behavior, Agency Cost and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3, 1976.

JONCOUR Y. et VERRIER P.E., « Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation », *Politiques et Management Public*, vol. 20, n°1, mars 2002.

JUPPÉ A., « Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics », *Journal Officiel de la République française*, 28 juillet 1995.

KALIKA M., DUPUY Y., MARMUSE C., *Les Systèmes de gestion*, Vuibert, 1989.

KALIKA M., *Structures d'entreprises, réalités, déterminants, performances*, Économica, 1988.

KASDAN D.O., « Vers une théorie de l'administration publique comportementale », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 86, n° 4, 2020, pp. 633-650.

KATZ R. and ALLEN T.J, « Investigating the Not Invented Here (NIH) syndrome: A look at the performance, tenure, and communication patterns of 50 R&D Project Groups », *R&D Management*, vol. 12, issue 1, pp. 7-20, janvier 1982.

KELMAN S., « In Pursuit of Public Excellence », *The New Leader (USA)*, 7 octobre 1985.

KERVEN J.-Y., « L'évangile selon saint Marc », *Gérer et Comprendre*, n° 2, mars 1986.

KESSLER M.-C., *Les grands corps de l'État*, Presses de Sciences Po, 1986.

KICKERT W. (ed), *The Study of Public Management in Europe and the US*, Routledge, Oxford, UK, 2008.

KICKERT Walter J.M., « Distinctiveness of the Study of Public Management in Europe », *Public Management Review*, vol. 7, Issue 4, decembre 2005.

KOENIG G., *Management stratégique*, Nathan, 1990.

KOTLER Philip, in Peter F. DRUCKER, *Managing the non-profit organization*, Harper Collins Publishers, USA, 1990.

KOTLER P., *Marketing for Non-Profit Organizations*, Prentice Hall Inc., 1975.

L'HERITEAU M.-F., *Pourquoi des entreprises publiques ?*, Dossiers Thémis, PUF, 1972.

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

LACHAUME J.-F., *La Fonction publique*, Dalloz, 1992.

LACHAUME J.-F., *La Fonction publique*, Dalloz, 1992.

LAGROYE J., « La légitimation », in Madeline Grawitz et Jean Leca (dir.) *Traité de Science politique*, tome 1, PUF, 1985, pp. 395-467.

LAGROYE J., *Sociologie Politique*, presses de Sciences Po/Dalloz, 4^e éd., 2002.

LAMARZELLE D., « *Cadres territoriaux* », Éditions Papyrus, 2014.

LAMBERT T., « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance entre les administrations et leurs usagers », *L'ENA hors les murs*, vol. 508, n° 7, 2021, pp. 57-59.

LASCOUMES P. et *alii.*, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, LGDJ 1995.

LAUFER R., « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes » in Huron D. et Spindler J., *Le Management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.

LAUFER R., BURLAUD A., *Management public, Gestion et Légitimité*, 1980.

LAUFER R., « Crise de légitimité dans les grandes organisations », *Revue Française de Gestion*, n° 9, mars-avril 1977.

LAUFER R., « Le marketing public, une histoire de principes », *Les Échos*, Village Mondial, 1999.

LAUFER R., BURLAUD A., *Management public. Gestion et Légitimité*, Dalloz, 1980.

LAURAT F., BARTOLI A., « L'action publique responsable : tautologie ou problématique émergente ? » *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 166, n° 2, 2008, pp.245-258.

LAWRENCE P., LORSCH W., *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*, Éditions d'Organisation, 1974.

LE CLAINCHE M., « Le point sur la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) en 2006 », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 120, 2006/4.

LE DUFF R., « Le management public : espace et temps », Conférence introductive au séminaire du Recemap, Aix-en-Provence, 6 et 7 mai 2004 (www.unice.fr/recemap).

LE DUFF R., RIGAL J.J., SCHMIDT G. (dir.), *Démocratie et Management local*, Actes des 4^e Rencontres Ville – Management, Dalloz, 2001.

LE DUFF R., État de l'Art – État des thèses, Treizièmes journées nationales des IAE, Presses Universitaires de Toulouse, avril 1996.

LE DUFF R., PAPILLON J.-C., *Gestion publique*, Vuibert, 1988.

LE MOIGNE J.-L., in MARTINET A.C., *Épistémologies et Sciences de Gestion*, *Économica*, 1990.

LE VERT D., « Le statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-mars 1989.

LECA J., « L'évaluation dans la modernisation de l'État », *Politiques et Management public*, vol. 11, juin 1993.

LEDENVIC P. « La création des DREAL : un enfant de la RGPP ? Non du Grenelle ! » in Trosa S. et Bartoli A. « Le management par le sens au service du bien public », Editions SCEREN-CNDP, 2011.

LEONARD J.-G., *Le Financement des dépenses publiques en France*, Presses Universitaires de Lyon, 1986.

LÉONARD J.-G., *Le Financement des dépenses publiques en France*, Presses Universitaires de Lyon, 1986.

LESOURNE J., STOFFAES C., *La Prospective stratégique d'entreprise. Concepts et études de cas*, Interéditions, 1996.

LEVY-LAMBERT H., GUILLAUME H., *La rationalisation des choix budgétaires*, PUF, 1971.

LEWIN K., *Field Theory in Social Sciences*, Harper and Row, 1951.

LEWIS P., « Quasi-markets: An Overview and Analysis », 2017.

LINDBLOM C., « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.

LOCHAK D., *Les Hauts Fonctionnaires et l'alternance : quelle politisation ?*, in Muller P. (éd), *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, 1992.

LOCKE J., *Traité du gouvernement civil* (1690), Flammarion, 2000.

LORINO P., TARONDEAU J., « De la stratégie aux processus stratégiques », *Revue française de gestion*, vol. 1, n° 160, 2006, pp. 307-328.

LOUART P., « GRH dans les fonctions publiques. Sur les pas du privé » in Dossier spécial de la revue *Personnel*, ANDCP, n° 443, octobre 2003.

LOUX N., « Du projet politique au projet d'administration. Les outils de mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance », Territorial Editions, 2020.

LOZE P., *Le couple infernal Maire/DGS : de la passion à la raison ?*, L'Harmattan, 2009.

LYNN L.E., « The Study of Public Management in the United States : Management on the New World and a Reflection on Europe », in KICKERT W. (ed.), *The Study of Public Management In Europe and the US : A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, Routledge, pp. 233-262.

MACHIAVEL N., *Le Prince* (1532) et MACHIAVEL N., MENISSIER T., *Le Prince : texte intégral, analyse*, Poche, 2003.

MAFFEI B., AMENC N., *L'impuissance publique. Le déclin économique français depuis Napoléon*, Economica, 2009.

MARCH J.A., *Décisions et Organisations*, Éditions d'Organisation, 1991.

MARCH J.-G., SIMON H.A., *Organizations*, Wiley, New York, 1958 ; trad. franç. *Les Organisations*, Dunod, 1979.

MARTINET A.C., « Management en temps réel et continuité stratégique sont-ils compatibles ? », *Revue Française de Gestion*, n° 86, novembre-décembre 1991.

MARTINET A.C., *Épistémologies et Sciences de Gestion*, Economica, 1990.

MARTINET A.C., *Le management stratégique : organisation et politique*, Mc Graw Hill, 1984.

MARTINET A.C., *Stratégie*, Vuibert, 1983.

MARZOLF E., « Le CNNum plaide pour un grand ministère de la Réforme de l'État et du Numérique », *acteurspublics*, 15 novembre 2019.

MATYJASIK N., GUENOUN M. (Eds.), *En finir avec le New Public Management*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2019. doi:10.4000/books.igpde.5756

MAZOUZ B. (ed), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presses Universitaires du Québec, Canada, 2008, 574 p.

MAZOUZ B., BELHOCINE N., « Gérer l'interface politique, organisationnelle et économique des PPP », in BOISCLAIR M., DALLAIRE M. (ed), *Les défis du partenariat dans les administrations publiques*, Presses de l'Université du Québec, Canada, 2008.

MAZOUZ B., FACAL J., HATIMI I., « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », in Bernier R. (ed), *Réalités nationales et mondialisation*, Presses Universitaires du Québec, Canada, 2006.

MBANG M., QUEEN L., *L'évaluation de l'implémentation du sociogramme dans le cadre du projet Egonet*, Faculté de santé publique, Université catholique de Louvain, 2020.

Mc MILLAN I.C., « Competitive Strategies for Not-for-Profit Agencies », *Advances in Strategy Management*, vol.1., Jai Press

Inc, 1983.

MELESE J., *Approches systémiques des organisations. Vers l'entreprise à complexité humaine*, Hommes et Techniques, 1979.

MERTON R.K., *Social Theory and Social Structures*, Glencoe, 1957.

MESSAGER M., *La Communication publique en pratique*, Éditions d'Organisation, 1994.

MEYSSONNIER F., « Contrôle de gestion communal : les conditions de l'efficacité », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1991.

MIGAUD D., « Entretien avec Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, n° 3, 2019, pp. 74-81. BLATRIX C., DIATTA P., FERRIEUX C., « La revanche des maires? Les réunions d'initiative locale dans le Grand Débat National », *Pouvoirs locaux*, n°115, III, 2019, pp. 51-56.

MILONAS N., RIBETTE R., « Le constructivisme : le nouvel art des constructions managériales », *Management France*, CNDF, n°97, septembre 1996.

Ministère de l'Economie, de l'Industrie, et de l'Emploi, Rapport économique, social et financier. Projet de loi de finances pour 2009, 2008.

Ministère de l'équipement (Délégation à la Qualité), « La Qualité », Points de Repère, janvier 1996,

Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État (DIRE/DGAFP), « Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion – Guide méthodologique », septembre 2001.

Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État, « Points forts : quelle GRH pour la fonction publique de l'État », DGAFP, avril 2004.

Ministère de la Fonction publique, « Les projets de service », 1990.

Ministère de la Fonction publique, « Renouveau du Service Public – Séminaire gouvernemental du 11 avril 1991 », Imprimerie

des Journaux Officiels, 1991.

Ministère des Technologies, de l'Information et de la Poste, « De nouvelles règles du jeu pour les télécommunications en France », oct. 1995.

Ministère du Budget, des Comptes Publics, et de la Fonction Publique, *Chiffres clés*, DGAFP, 2008.

Ministère du Travail et des Affaires sociales, LE PMSI, *La Lettre d'informations hospitalières*, numéro spécial, mai 1996.

MINTZBERG H., *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, 1994.

MINTZBERG H., *Rebalancing Society. Radical Renewal beyond Left, Right and Center*, Oakland, CA, Berrett-Koehler Publisher, 2015.

MINTZBERG H., *The Manager's Job: Folklore and Fact*, 1975.

MINTZBERG H., *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Prentice-Hall, 1979.

MINTZBERG H., « Quelques rêveries sur le management », *L'Expansion Management Review*, n° 82, septembre 1996.

MINTZBERG H., *Structure et dynamique des organisations*, Éditions d'Organisation, 1982.

MINTZBERG H., WATERS J.A., « Of Strategies Deliberate and Emergent », *Strategic Management Journal*, vol. 6, n° 3, 1985.

MISPELBLOM F., « Marketing et Management dans le service public », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, décembre 1992.

MONNIER E., *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 1987.

MONS N., « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales », *Revue Française de Pédagogie*, n° 164, juillet-septembre 2008.

MONTAIN DOMENACH Jacqueline, « L'action administrative face à la responsabilité pénale des décideurs publics », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, mars 2001.

- MOREAU DEFARGES P., *La gouvernance*, PUF, 3^e éd., 2006.
- MOREAU J., *Droit administratif*, PUF, 1989.
- MORENO J.L., *Fondements de la sociométrie*, PUF, 2^e éd., 1970.
- MORETTO S., « L'expertise d'usage ; une nouvelle légitimité pour la concertation », Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2012.
- MULLER P., *Les Politiques publiques*, coll., PUF, 2^e éd., 1984.
- MULSANT T., *Le Projet d'entreprise à l'hôpital, mode d'emploi*, Berger-Levrault, 1991.
- MUNIER B., « Décision et cognition », *Revue Française de Gestion*, n°99, juin-juillet- août 1994.
- NALEBUFF B., BRANDENBURGER A.-M., *Co-opetition : A Revolution Mindset That Combines Competition and Cooperation*, Currency, 1996.
- NAM T., « Les opinions des citoyens à propos de la gouvernance ouverte du gouvernement 2.0 », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 78, n°2, 2012, p. 367-391.
- NEZOSI G., « La protection sociale », La Documentation Française, 2021.
- NICHOLS T., « Our Own Worst Enemy: The Assault from within on Modern Democracy », Oxford University Press, p. 272, 2021.
- NIKITIN M., « Henri Fayol. Une seule et même science s'applique aux affaires publiques et privées ? », in CHATELAIN-PONROY S., GIBERT P., RIVAL M., BURLAUD A., *Les grands auteurs en management public*, Paris, Editions EMS, 2021.
- NIOCHE J.-P., « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, n° 1, vol.32, février 1982.
- NIOCHE J.-P., « L'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 66, avril-juin 1993.
- NIOCHE J.-P., « Science Administrative, management public, et analyse des politiques publiques », *Revue Française*

d'Administration Publique, n° 24, octobre-décembre 1982.

NIOCHE J.-P., « Unité et diversité de l'évaluation des politiques publiques en Europe », *Revue Française de Comptabilité*, n° 269, juillet – août 1995.

NIZET J., « Les gestionnaires face à l'efficacité et l'efficience », *Revue Gestion 2000*, n° 1, 1992.

NORA S. et Groupe de travail du Comité Interministériel des entreprises publiques, *Rapport sur les entreprises publiques*, La Documentation Française, avril 1967.

NORTH D., *Institutions. Institutional, Change and Economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

NORTON D.P. et KAPLAN R.S., « A balanced Scorecard », *Harvard Business Review*, septembre-octobre 1995/janvier-février 1996. Traduction française : *Le tableau de bord prospectif*, Les Éditions d'Organisation, 1998.

OCDE (Comité de la gestion publique), « En quête de résultats : pratiques de gestion des performances », OCDE, 1997.

OCDE, *Government at a Glance 2009*, www.oecd.org/gov/indicateurs/panoramaAPU.

OCDE, *L'administration électronique : un impératif*, Éditions OCDE, 2004.

OCDE, *La gestion publique en mutation – Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 1995.

ODILE H., « Un entrepreneur de réforme de l'État : Henri Fayol (1841-1925) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193, n° 3, 2012.

Opening the Black Box. ET HOFSTEDE G., *Les différences culturelles dans le management*, Les Editions d'Organisation, 1987.

ORANGE Gérard, « Au-delà des mots : peut-on parler d'un nouveau management ? », Conférence, Académie de Rouen, 30 janvier 2002, <http://www.ac-rouen.fr/pedagogie/equipes/ecogestion/pedago/index.php>.

ORGOGOZO I., « Administration : les paradoxes de la modernisation », *Futuribles*, janvier 1990.

OSTER S.M., *Management of Non-Profit Organizations*, Dartmouth, 1994

OVERMAN E.S., « Can Bureaucracy Reform Itself ? », *Public Productivity & Management Review*, Jossey Bass Publishers, vol. 18, n° 1, Fall 1994.

PADIOLEAU J.G., *Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne*, L'Harmattan, 2004.

PASQUIER M., « Marketing public », dans CÔTÉ L., SAVARD J.-F. (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, (en ligne), 2012.

PERRET B., « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, vol. 117, n° 1, 2006, pp. 31-41.

PERRET P., *L'Évaluation des politiques publiques*, Éditions La Découverte, 2008.

PERRY J.-L. et alii., « Motivation to Innovate in Public Organizations » in Bozeman B. (Éd), *Public Management – The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1993.

PETIT A., PDG du CNRS, *Les Échos*, 26 novembre 2019.

PETITEVILLE F., *Les organisations internationales*, Paris, La Découverte, 2021.

PETRELLA Riccardo, Université Catholique de Louvain, « Pour un nouveau « PPP » : le Partenariat Public – Public », avril 2003, <http://www.h20.net>.

PETTIGREW A., *The Management of Strategic Change*, Oxford, UK, Basil Blackwell, 1987.

PETTIGREW A., WHIPP R., *Managing Change for Competitive Success*, Blackwell Publishing, 1993.

PETTIGREW A.M., WOODMAN R.W., CAMERON K.S., « Studying Organizational Change and Development : Challenges for Future

Research » in *Academy of Management Journal*, 2001, vol. 44, n°4.

PEZZIARDI P., VERDIER H., « Des “start-up d’État” pour transformer en souplesse l’Administration », *Le journal de l’école de Paris du management*, vol. 120, n° 4, 2016, pp. 22-29.

PICK J., *Rapport au Premier ministre de la mission sur les responsabilités et l’organisation de l’État*, Documentation Française, coll. « Rapports officiels », 1995.

PIERON J.-P., « « Penser comme un fleuve », *Le rôle de l’imagination dans l’agir environnemental : prévision, prospective, rêverie* », *Géocarrefour*, vol 92, n° 1, 2018.

PIETRANCOSTA A., « Intérêt social et raison d’être. Considérations sur deux dispositions clés de la loi PACTE amendant le droit commun des sociétés », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2019, pp. 55-59.

PINET M. (éd.), *Histoire de la fonction publique en France*, Nouvelle Librairie de France, 2003.

POGOREL G. (Éd.), *Global Telecommunications Strategies and Technological Changes*, Elsevier Sciences B.V., North Holland, 1994.

POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public Management reform. A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, 2004.

PONTIER J.M., *Les services publics*, Hachette, 1996.

PROKOPENKO J., « Services publics : le défi de la productivité », *Politique Industrielle*, printemps 1990.

RAINEY H.-G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, 5ème édition, 2014.

RAPIN N., « La démarche “projet de service coopératif” », *La Lettre du Cadre Territorial*, 3 mai 2016.

REIX R., *La Flexibilité de l’entreprise*, Cujas, 1979.

REYNAUD J.-D., RICHEBÉ N., « Valeurs, action collective et projet d’entreprise », *Humanisme et Entreprise*, vol. 304, n° 4, 2011, pp. 65-72.

ROCARD M., « Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public », Journal Officiel de la République Française, 24 février 1989.

ROCHET C., « Le pilotage par la valeur dans les services publics » in *L'Expansion Management Review*, juin 2003.

ROCHET C., « Une seule flèche pour deux cibles : le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France », *Revue Management International* (Canada), automne 2004.

ROCHET C., *Conduire l'action publique. Des objectifs aux résultats*, Éditions Village Mondial, 2003.

ROJOT J., *Théories des organisations*, éditions Eska, 2003.

ROUBAN L., « Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation », in GREMION C., FRAISSE R., *Le service public en recherche...*, op. cit.

ROUET G. (dir.), *Algorithmes et décisions publiques*, Paris, CNRS, coll. « Les Essentiels d'Hermès », 2019, p. 251.

RUFFAT J., CANAC Y., « Jusqu'à quel point les spécificités du secteur public sont-elles justifiées ? », *La Lettre du Management Public*, n° 3, IDMP, mai-juin 1996.

SAIAS M.A., « Vers une théorie du management stratégique », *Working paper*, n° 213, IAE d'Aix-en-Provence, décembre 1978.

SAIAS M.A., LEONARDI J.-P., « Service public et service du public », *Revue Française de Gestion*, mai-juin-juillet-août 1977.

SAINSAULIEU R., « Gestion des ressources humaines dans les secteurs publics et privé », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-mars 1989.

SANTISO C., « Vers des États en mode start-up ? Les start-up govtech et la transformation de l'action publique », Publications de l'IGPDE.

SANTO V., VERRIER P., « Les fonctions de management dans les organisations publiques », *Le management public*, Presses Universitaires de France, 2007, p. 48.

SANTO V.M., VERRIER P.E., *Le Management public*, coll., PUF, 1993.

SAOUD H., « La conception stratégique des projets de e-administration locale », *Gestion 2000*, vol. 23, n° 6, novembre-décembre 2006.

SARASVATHY S., « Causation and effectuation: toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency », *Academy of Management Review*, vol. 26, n° 2, 2001, pp. 243–263.

SARASVATHY S., *Effectuation of Entrepreneurial Expertise*, Edward Elgar, 2008.

SCHRAMECK O., *La Fonction publique territoriale*, Dalloz, 1995.

SCHWARZ R.M., CURREY D.P., CARLSON M.S., « Measuring and Improving Service Quality in the Public Sector », *Annual Academy of Management Meeting*, Vancouver, 6-9 août 1995.

Secrétariat général de la Défense nationale, *La France contre le terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, octobre 2006.

SEGRESTIN B., « La mission, un nouveau contrat social pour l'entreprise », *Esprit*, vol. , n° 3, 2018, pp. 90-101.

SENAC R., « La promotion de la diversité dans la fonction publique : de l'héritage républicain à une méritocratie néolibérale », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, n° 1, 2015, pp. 165-182.

SERFATY-GARZON P., « L'appropriation » in *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003.

SERIEYX H., « Les stratégies de changement », *Politiques et Management Public*, vol. 10, n° 1, mars 1992.

SERIEYX H., FRAISSE R., *L'État dans tous ses projets*, Documentation française, novembre 1994.

SÉVERINE A., MABI C., « L'action publique au prisme de la gouvernementalité numérique », *Réseaux*, vol. 225, n° 1, 2021, pp. 9-22.

SFEZ L., *Critique de la décision*, *Fondation nationale des sciences politiques*, 1973 (2^e éd. 1981).

SILBERT N., « Quand l'Etat se met en mode start-up », *Les Échos*, 2 juillet 2019.

SILICANI J.L., « Préparer l'État au siècle prochain », *La Lettre du management public*, n° 4, Institut de management public, juillet-août 1996.

SIMON H.A., *Administrative Behavior*, Free Press, 1945.

SIMON H.A., *The New Science of Management Decision*, J.-J. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1960 ; éd. fr. : *Administration et Processus de décision*, Économica, 1983.

SIMON J. *La Déontologie des cadres publics : pour un service public responsable*, SCEREN : CNDP 2012.

SINGLY F. de, Thelot C., *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Dunod, 1988.

SIRE B., « 1990 – 2000, dix ans de GRH qui ont changé France Télécom », Les notes du LIRHE, Université de Toulouse 1, note n° 350, novembre 2001.

SMITH S.L., STUPAX R.J., « Beyond Survival : Decision-making for the 1990s », *The Public Manager*, vol. 23, n° 4, winter 1994-1995 (USA).

SMITH A., « An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations », 1776, republiée par EDWIN CANNAN in University Paperbacks, Methven & C. Ltd, London, 1961.

SOLLE G., « Calcul des coûts et management des établissements universitaires », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 2, cahier 1, janvier 1995.

SPENLEHAUER V., « La mécanique du PPBS américain 1946 - 1972. Du rêve administratif au cauchemar politique », in BEZES P., DESCAMPS F., KOTT S., *Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962 - 1978. L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2021, pp. 13-33.

SPURK J., *Une critique de la sociologie de l'entreprise : l'hétéronomie productive de l'entreprise*, L'Harmattan, 1998.

SU X., BOZEMAN B., « Do expectations meet aspirations? The relation of public managers' job choice motives to job

satisfaction », *International Review of Public Administration*, vol. 14, Issue 1, 2009, pp. 1-9.

SUEUR P., *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, Presses Universitaires de France, 4ème édition, 2007.

Terra Nova, « L'action publique et sa modernisation : La réforme de l'État, mère de toutes les réformes Managing Change for Competitive Success, note du groupe de travail « L'action publique et sa modernisation », présidé par Jacques Sauret, décembre 2013.

THALER R.H., SUNSTEIN C. R., *Nudge : Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, 2008.

THEVENET M., *Audit de la culture d'entreprise*, Éditions d'Organisation, 1986.

THÉVENIN L., « Budget 2022 : Les collectivités locales échappent pour le moment à un tour de vis », *Les Échos*, 22 septembre 2021.

THIETART R.A., « Public – Privé : une guerre de frontières », *Revue Française de Gestion*, n° 20, 1979.

THIETART R.A., *Le Management* PUF, 1979, et éditions suivantes.

TOFFLER A., *Future Shock*, Bantam Books, 1970.

TOULLALAN M., éditorial du numéro spécial sur « Coopération et partenariat hospitalier : le pari de la complémentarité », *SIRIF Informations*, n° 15, 1^{er} trimestre 1995.

TROSA S., « La LOLF : liberté ou contrôle ? » in *La Lettre du Management Public* n° 48, novembre/décembre 2003.

TROSA S., « La LOLF, la RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, n°121, 2013, pp. 243-259.

TROSA S., BARTOLI A., *Le management par le sens au service du bien public*, Editions Sceren-CNDP, 2011.

TROSA S., *Le guide de la gestion par programmes. Vers une culture du résultat*, Les Éditions d'Organisation, 2002.

TROSA S., « Le Dossier Qualité – Introduction », *Les Cahiers du Management*, ministère de l'Équipement, n° 6, février 1990.

TROSA S., *Moderniser l'administration – Comment font les autres ?*, Éditions d'Organisation, 1995.

TRUCHET D., *Le droit public*, Presses Universitaires de France, 2018.

TUSHMAN L., O'REILLY C., « The Ambidextrous Organization », *Harvard Business Review*, April 2004, p. 74-81.

UCANSS, *Le personnel des organismes de sécurité sociale – Situation au 31.12.2012*, avril 2013.

VALLEMONT S., *La Gestion des ressources humaines dans l'administration*, Rapport Officiel, La documentation française, 1999.

VALLEMONT S., *Moderniser l'administration – Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Nathan, 1991.

VAROQUAUX W., « L'organisation industrielle de la production de l'électricité entre monopole et concurrence : un débat institutionnel revisité grâce à la théorie de l'économie d'entreprise », *Revue de l'Énergie*, n° 462, octobre 1994.

VATTEVILLE É., « Le développement durable : nouvel enjeu de la démocratie locale » in Le Duff, Rigal, Schmidt (dir) : *Démocratie et management local*, Dalloz, 2001.

VAUJANY (DE) F.-X., « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Management & Avenir*, 2006/3 n° 9, pP.109-126.

VERPEAUX M., *Les Lois de décentralisation depuis 1982. Les Collectivités locales en France*, Documentation Française, 1996.

VIGOUROUX C., *Déontologie des fonctions publiques 2013-2014 : droits, obligations, garanties, disciplines*, Dalloz, 2012.

VIVERET P. *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 1989.

WATERMAN P., *Adhocracy. The Power to Change*, Norton & Company, 1990

WEAVER K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, oct. – déc. 1986, pp. 371-398.

WEBER M., *The Theory of Social and Économic Organization*, Oxford, New York, 1947, (traduit et présenté par Talcott PARSONS). Trad. fr. : *Économie et Société*, Plon, 1971.

WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft* ; trad. fr. *Le Savant et le Politique*, Plon, 1963.

WEST DARREL M., *E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes*, University of Brown, Taubman Center for Public Policy and American Institutions, USA, 2001.

YATIM F., « L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF », *Politiques et management public*, Vol 31/3, 2014, pp. 319-33.

INDEX

A

accountability [1](#), [2](#)

accréditation [1](#), [2](#)

achat public [1](#)

acte II de la décentralisation [1](#)

acte III de la décentralisation [1](#)

acte IV de la décentralisation [1](#)

action publique [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)

administration d'État [1](#)

administration électronique [1](#), [2](#)

Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) [1](#)

animation [1](#), [2](#)

annualité budgétaire [1](#)

B

bénéficiaire [1](#)

budget de l'État [1](#), [2](#)

budgétisation [1](#)

bureaucratie [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#)

bureaucratique [1](#), [2](#)

C

cadres [1](#), [2](#), [3](#)

changement [1](#), [2](#)
citoyens [1](#)
client [1](#)
collectivité territoriale [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
comité interministériel [1](#), [2](#)
commune [1](#), [2](#)
contractuel [1](#), [2](#)
contrat de service [1](#)
contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) [1](#), [2](#),
[3](#), [4](#)
contrôle [1](#)
contrôle de gestion [1](#)
coordination [1](#)
corps d'État [1](#), [2](#)
culture [1](#), [2](#)

D

décentralisation [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
décision [1](#), [2](#)
déconcentration [1](#)
délégué interministériel [1](#)
démocratie [1](#)
département [1](#), [2](#)
développement intégré [1](#), [2](#)
DRIRE [1](#)
droit public [1](#)

E

e-administration [1](#)
économie publique [1](#)

écoute externe [1](#)
efficacité [1](#)
efficience [1](#)
égalité [1](#)
environnement [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
équipement [1](#), [2](#)
essaim décisionnel [1](#)
éthique [1](#)
évaluation [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)

F

finalisation [1](#)
finance publique [1](#)
fonction publique d'état [1](#)
fonctionnaire [1](#), [2](#)
freins au changement [1](#)

G

gestion [1](#), [2](#)
gestion des ressources humaines [1](#)
gestion financière [1](#)
gouvernance [1](#)
grand corps [1](#)

H

hôpital public [1](#)
hôpitaux [1](#)
hybride [1](#)

I

inter-ministériale [1](#)
intercommunalité [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)

L

légitimité [1](#)
leviers de changement [1](#), [2](#)
libéralisme [1](#)
loi NOTRe [1](#), [2](#)
LOLF [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#), [6](#), [7](#)

M

management générique [1](#), [2](#)
management non marchand [1](#)
management public [1](#), [2](#)
MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) [1](#)
marketing [1](#), [2](#), [3](#)
mérite [1](#)
mission de service public [1](#)
mission interministérielle [1](#)
modernisation [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#), [6](#), [7](#)
monopole [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)
mutabilité [1](#), [2](#)

N

nationalisation [1](#)
new public management [1](#)
New public management (NPM) [1](#)
numérique [1](#)

O

organigramme [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)

outcomes [1](#)

outputs [1](#)

P

partenariat [1](#), [2](#)

performance [1](#), [2](#)

politique générale [1](#)

pouvoir [1](#)

PPP (partenariat public/privé) [1](#)

privatisation [1](#), [2](#)

procédures [1](#)

processus [1](#), [2](#)

programme de modernisation de l'action publique (MAP)
[1](#), [2](#), [3](#)

projet [1](#)

projet d'Établissement [1](#)

projet de service [1](#)

projet de ville [1](#), [2](#)

projet politique [1](#)

proximité [1](#)

publique hospitalière [1](#)

Q

qualité [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#)

quasi-marché [1](#), [2](#)

R

rationalisation des choix budgétaires (RCB) [1](#)

Rationalisation des choix budgétaires (RCB) [1](#)
rationalité [1](#)
Red Tape [1](#)
réforme de l'État [1](#), [2](#)
régalien [1](#), [2](#)
région [1](#)
régulation [1](#)
relation « client-fournisseur » [1](#)
relation citoyen [1](#)
renouveau [1](#)
renouveau du service public [1](#), [2](#), [3](#)
responsabilisation [1](#), [2](#)
RGPP [1](#)

S

satisfaction [1](#)
science économique [1](#)
science politique [1](#)
sciences de gestion [1](#)
secteur public [1](#), [2](#)
sécurité [1](#)
Sécurité sociale [1](#)
sens [1](#)
service déconcentré [1](#)
service déconcentré de l'État [1](#)
simplification [1](#)
simplification administrative [1](#)
sociogramme [1](#), [2](#)
sociologie des organisations [1](#)
statut [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)

stratégie [1](#), [2](#), [3](#), [4](#)

structure [1](#)

T

TIC (technologie de l'information et de la communication)
[1](#)

transition [1](#)

transition écologique [1](#), [2](#), [3](#)

transition numérique [1](#)

U

une seule santé [1](#), [2](#)

Union européenne [1](#)

unité budgétaire [1](#)

universalité budgétaire [1](#)

usager [1](#)

V

valeur ajoutée [1](#), [2](#), [3](#)

-
1. L'HERITEAU M.F., *Pourquoi des entreprises publiques ?*, Dossiers Thémis, PUF, 1972.
 2. Voir la synthèse faite à ce propos par : SANTO V.M., VERRIER P.E., dans l'introduction de *Le Management public*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1993.
 3. LOCKE J., *Traité du gouvernement civil* (1690), Flammarion, 2000.
 4. HOBBS T., *Leviathan* (1651), Poche, 2000.
 5. MACHIAVEL N., *Le Prince* (1532) – Réédition, *Le Prince : texte intégral, analyse*, MACHIAVEL N., MÉNISSIER T., Poche, 2003.
 6. SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, republié par Cannan in University Paperbacks, Methven & C. Ltd, London, 1961.
 7. Sur les grands corps, voir KESSLER M-C., *Les grands corps de l'État*, Presses de Sciences-Po, 1986.
 8. AUBY J.-M., AUBY J.-B., *Droit de la fonction publique*, coll. « Précis », Dalloz, 1997.
 9. HATCHUEL A., « Les Paradoxes du management public » in Colloque de Cerisy, *Le Service public ? La Voie moderne*, L'Harmattan, 1995.
 10. Effectifs correspondant aux équivalents d'emplois temps plein en 2019 décomposés comme suit (chiffres arrondis) : Fonction publique d'État : 2,3 millions/Fonction publique territoriale : 1,7 million/Fonction publique hospitalière : 1,1 million. Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. (Voir détails et sources dans les tableaux du chapitre 2).
 11. SINGLY (de) F., Thélot C., *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Dunod, 1988.
 12. En particulier pour la distinction entre la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale, et la fonction publique hospitalière, comme on le verra ci-après.
 13. La logique des « corps » sera développée ultérieurement dans l'ouvrage, notamment dans le chapitre 8.
 14. DURAN P., « Max Weber Une théorie moderne de la responsabilité politique », in CHATELAIN-PONROY, S., GIBERT P., RIVAL M., BURLAUD A., *Les grands auteurs en management public*, Paris, éditions EMS, 2021, p. 55. Comme le rappelle Patrice Duran, « L'État rationnel chez Weber n'est pas seulement un « effet » de la formation du capitalisme moderne, il précède son émergence et aide à la promotion de son développement ».
 15. HEGEL F., *Principes de la philosophie du droit* (1821), Gallimard, 1940.
 16. WEBER M., *Économie et Société*, Plon, 1971.

17. Voir notamment Weber M., *Le Savant et le Politique*, Plon, 1963.
18. Sans pour autant le savoir, car l'œuvre de Max Weber n'a trouvé qu'une diffusion très limitée en France jusqu'à la fin des années 1962, pour des raisons notamment d'absence de traduction. Voir : LASCOURNES P. et al, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, LGDJ, 1995.
19. NIOCHE J.-P., « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 24, oct./déc. 1982.
20. FAYOL H., *Administration industrielle et générale*, 1916, réédité par Dunod, 1979.
21. DURAN P., *op. cit.*, 2021, p. 56.
22. MERTON R.K., *Social Theory and Social Structures*, Glencoe, 1957.
23. GOULDNER A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, 1954.
24. MARCH J.-G., SIMON H. A., *Organizations*, Wiley, New York, 1958 ; traduction française : *Les Organisations*, Dunod, 1979.
25. CROZIER M., *Le Phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1963.
26. DURAN P., *op. cit.*, 2021, p. 56.
27. SIMON H.A., *Administrative Behavior*, Free Press, New York, 1945 ; SIMON H. A., *The New Science of Management Decision*, J.-J. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1960 ; édition française : « Administration et processus de décision », *Economica*, 1983.
28. FAYOL H., *L'Incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Centre d'Études Administratives, 1921, cité par SANTO V.M., VERRIER P.E., *op. cit.*, page 6.
29. ODILE H., « Un entrepreneur de réforme de l'État : Henri Fayol (1841-1925) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193, n° 3, 2012, pp. 38-55. NIKITIN M., « Henri Fayol. Une seule et même science s'applique aux affaires publiques et privées ? », in CHATELAIN-PONROY S., GIBERT P., RIVAL M., BURLAUD A., *Les grands auteurs en management public*, Paris, Editions EMS, 2021.
30. Les grandes missions de la fonction dirigeante selon Fayol, connues comme étant le modèle POCCC (acronyme des 5 missions), ont conduit ensuite, plus ou moins directement, aux approches contemporaines des processus de management, comme on le verra dans le chapitre 5.
31. L'étude de Fayol aurait cependant contribué à l'adoption d'un budget annexe et à quelques ajustements des modalités de gestion du ministère des Postes et Télécommunications après la Première Guerre mondiale.
32. D'abord ministre de l'Économie et des Finances puis président de la République française.
33. LEVY-LAMBERT H., GUILLAUME H., *La Rationalisation des choix budgétaires*, PUF, 1971.
34. HUET P., BRAVO J., *L'Expérience française de la RCB*, PUF, 1973.
35. DRUCKER P., *La Pratique de direction des entreprises*, Éditions d'Organisation, 1957.
36. Voir *infra*, chapitre 7.

37. LE DUFF R., PAPILLON J.-C., *Gestion publique*, coll. « Gestion », Vuibert, 1988.

38. Circulaire du Premier ministre du 23 février 1989.

39. BARTOLI A., CHOMIENNE H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », *Les Cahiers Français* n° 339, La documentation Française, juillet-août 2007.

40. SPURK J., *Une critique de la sociologie de l'entreprise : l'hétéronomie productive de l'entreprise*, L'Harmattan, 1998.

41. CHEVALLIER J., « L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée », *Pouvoirs*, n° 80, 1997.

42. LOCHAK D., *Les hauts fonctionnaires et l'alternance : quelle politisation ?* in Muller P. (ed), *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, 1992.

43. TROSA S., *Moderniser l'administration. Comment font les autres ?*, Les Éditions d'Organisation, 1995.

44. FERLIE E., « The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector : a problem for Strategic Management » in *Strategic Management Journal* (GB), 13 (special issue), winter 1992, pp. 79-97.

45. FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1996.

46. CHAREST N., « Management public », in CÔTÉ L. et SAVARD J.-F. (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], 2012, www.dictionnaire.enap.ca

47. HERMEL P., *Le Management participatif – Sens, réalités, actions*, Éditions d'Organisation, 1988.

48. Bien que certains auteurs signalent que le terme a été relevé dans des publications françaises du XIX^e siècle, dans un contexte signifiant « mise en scène ». Voir AMIEL M., BONNET F., JACOB J., *Management de l'Administration*, De Boeck Université, Bruxelles, 1993.

49. RAPPIN B., « Œil pour œil, main pour main » : Digressions autour de l'étymologie du management », *Rue Descartes*, vol. 91, n° 1, 2017, pp. 35-44.

50. Nous précisons *infra* notre approche et notre définition du management, chapitre 5.

51. BARTOLI A., HERMEL P., *Piloter l'entreprise en mutation – Une approche stratégique du changement*, Éditions d'Organisation, 1986.

52. Voir *infra*, chapitre 4.

53. FAYOL H., *Administration industrielle et générale*, *op. cit.*

54. Voir notamment THIÉTART R.A., *Le management*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1979, et éditions suivantes.

55. BATTEAU P., « Management public – État de l'Art », in *Annales du Management*, XII^e Journées nationales des IAE, Montpellier, novembre 1994.

56. SIMON H.A., *Administration et processus de décision*, *op. cit.*

57. HATCHUEL A., *Les Paradoxes du management public*, *op. cit.*

[58.](#) DESMARAIS C., ABORD DE CHATILLON E., « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 128, n° 4, 2008, pp. 767-783.

[59.](#) SANTO V.M., VERRIER P. E, *Le Management public, op. cit.*

[60.](#) BOZEMAN B., « Introduction: Two Concepts of Public Management », in Bozeman (ed), *Public Management – The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1993.

[61.](#) Colloque du « National Public Management Research Conference », tenu les 20 et 21 septembre 1991 à l'Université de Syracuse.

[62.](#) Citons par exemple : *Journal of Policy Analysis and Management*, *Academy of Management Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, etc.

[63.](#) CLARK R.C., « Does the Non-Profit Form Fit the Hospital Industry ? » in *Harvard Law Review*, vol. 93, publié in Oster S.M., *Management of Non-Profit Organizations*, Dartmouth, 1994.

[64.](#) THOMAS B. (*chairman of the committee*), «The Tax Exempt Hospital Sector », Hearing before the Committee on Ways and Means. US House of Representatives. US Government Printing Office, Washington, Serial n° 19-17, 26 mai 2005.

[65.](#) BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, Presses de Sciences-Po, « Références », 2019.

[66.](#) HUGHES O.E., « *Public management or public administration ?* », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 51, n° 3, septembre 1992. Ce même auteur a ensuite approfondi ses travaux et publié : « *Public Management and Administration* », 5th edition, London, Palgrave Macmillan, 2018.

[67.](#) Traduction libre : « Les critiques faiblement fondées du managérialisme ne font qu'accroître la distance entre les études universitaires et la pratique publique réelle et entravent le développement de la théorie et de la pratique du management public».

[68.](#) <https://afs-socio.fr/rt/rt30/>

[69.](#) LAUFER R., BURLAUD A., *Management public. Gestion et Légitimité*, Dalloz, 1980.

1. RUFFAT J. et CANNAC Y., « Jusqu'à quel point les spécificités du secteur public sont-elles justifiées ? », *La Lettre du Management Public*, n° 3, Institut du management public mai/juin 1996.

2. OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2013.

3. OCDE, *Dépenses des administrations publiques (indicateur)*, 2022 (consulté le 20 février 2022).

4. Banque de France, Point sur la conjoncture française à début décembre 2021, publié le 7 février 2021.

5. Source : http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues, données établies à partir du document : « Programme de stabilité de la France 2009-2012 – décembre 2008 » utilisé par *La rédaction des Notes Bleues de Bercy, janvier 2009*.

6. OCDE, *Government at a glance*, 2013.

7. DGAFP « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », La Documentation Française, 2013.

8. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2021, p. 80.

9. Voir *supra*, chapitre 1.

10. Fonction publique d'État ; Fonction publique territoriale ; Fonction publique hospitalière.

11. Source : ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2013, pp. 86-87 et 325-326.

12. Le 1^{er} chiffre correspond à l'effectif du ministère stricto sensu et le 2nd correspond à l'effectif des établissements publics administratifs (EPA) sous la tutelle du Ministère.

13. Officiellement, la terminologie est « services déconcentrés », depuis la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, mais l'usage de l'expression précédente « services extérieurs » reste parfois présent.

14. Avec quelques cas particuliers, comme pour le domaine des Finances où un rôle spécifique et transversal est exercé par le trésorier payeur général, ainsi que pour le domaine de l'Éducation avec le rôle du Recteur.

15. Les auteurs du rapport annuel 2003 de l'Observatoire de l'emploi public rappellent la difficulté de donner des réponses uniques au dénombrement des agents publics, mais signalent que les concepts et méthodes de dénombrement ont été clarifiés au début des années 2000.

16. Il est probable que les méthodes de dénombrement depuis l'année 2000 soient différentes de celles, moins stabilisées, des années antérieures. Les chiffres

2000 et 2001 pour les contractuels traduisent les « non-titulaires » au sens large, ainsi que les ouvriers d'État.

Source pour 2001 : Insee, DREES (ministère des Affaires sociales), cité par DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. in Ministère de la Fonction Publique : *Les chiffres-clés de la Fonction Publique d'État*, 2003.

Source pour 2006 : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, tome I, La Documentation française, 2008.

Sources (pour 2010 et 2011) : ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Édition 2013, pp.105 et 112.

[17.](#) Observatoire de la Fonction publique territoriale : *Les Personnels territoriaux*, CNFPT, novembre 1995.

[18.](#) Six régions sont restées inchangées : l'Île-de-France, la Bretagne, les Pays de la Loire, le Centre-Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse.

[19.](#) Source : CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) et ministère de l'Intérieur (Direction Générale des collectivités locales) : *Synthèse des résultats des bilans sociaux 2001*, présentée au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 14 avril 2004.

[20.](#) Sources : Chiffres 2011 : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, tome I*, La Documentation française, 2008, p. 278. Et : ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2013, p. 93. Chiffres 2018 : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020*, page 334 et 335.

[21.](#) Sources pour les données jusqu'en 2006 : ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (*Chiffres clés 2008*, document DGAFP, 2008 – et : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, tome 1, La Documentation Française, 2008, p. 275. Source pour 2010 et 2011 : Ministère la réforme de l'État de la décentralisation et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2013, p. 94. Pour ces deux années, le rapport indique les effectifs physiques mais ne précise pas les ETP. Les chiffres correspondant à ces deux années-là ne sont donc pas comparables à ceux des autres années. Source pour 2017 et 2018, respectivement : *Rapport annuel* édition 2019, p. 83 et *Rapport annuel 2020*, p. 84.

[22.](#) Voir GABOURIN I., *De l'hybridité des hôpitaux PSPH*, Thèse pour le doctorat ès Sciences de gestion, Laboratoire de recherche en management Larequoi, Université de Versailles St-Quentin, 29 avril 2008.

[23.](#) NORA S., Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, *Rapport sur les entreprises publiques*, Documentation Française, avril 1967, p. 16.

[24.](#) Conseil d'État, 10 juillet 1972, Compagnie Air Inter, *Rec.* 537.

[25.](#) PONTIER J.M. : *Les Services Publics*, Hachette, 1996.

[26.](#) Ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de l'Action et des Comptes publics, La politique ressources humaines de la Sécurité sociale, Chiffres clés 2018, septembre 2019.

[27.](#) Source : UCANSS, Le personnel des organismes de sécurité sociale – Situation au 31.12.2012, avril 2013, p.5

[28.](#) « La Sécurité sociale s'attend à un déficit plus important que prévu pour 2014 », *Le Monde*, 4 juin 2014.

[29.](#) Voir en particulier le « plan Juppé » sur la Sécurité sociale présenté par le Premier ministre à l'Assemblée en novembre 1995, ainsi que le « plan Raffarin » en juin 2004, et les remous qu'ils ont suscités.

[30.](#) Cour des comptes, Rapport sécurité sociale 2021, p. 7.

[31.](#) Sur ce point voir CAMPAGNAC E. « Coopération, concurrence, imbrication du public et du privé », in HOLCMAN R. (dir.), *Management public*, Dunod, 2014.

[32.](#) LAUFER R., BURLAUD A., *Management public, Gestion et Légitimité*, 1980.

[33.](#) COLIN F., *Management public. Organisation et fonctionnement des administrations publiques*, Paris, Gualino, 2020, p. 214.

[34.](#) COLIN F. *ibid.*, p.215.

[35.](#) RA 2021 page 24.

[36.](#) À l'instar de J. Lachaume qui écrit en 1992 : « Les principes communs auxquels elles sont soumises, la similitude de nombreuses règles rencontrées dans les différents statuts et leur unicité d'inspiration, constituent la meilleure explication [...] au singulier conservé. » LACHAUME J.-F., *La Fonction publique*, Dalloz, 1992, p. 2.

[37.](#) TRUCHET D., *Le droit public*, Presses Universitaires de France, 2018, p. 19.

[38.](#) *Ibid.*

[39.](#) Sur la prégnance et les évolutions de cette frontière, se reporter à THIETART R.A., « Public-Privé : une guerre de frontières », *Revue Française de Gestion*, n° 20, 1979. GUERET-TALON L., « Une Frontière public/privé : pour quoi faire ? », *Document de Recherche CERAM*, n° 61, 1995. CAILLOSSE J., « Droit public – droit privé : sens et portée d'un partage académique », *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1996, n°12, pp. 955-964. LE DUFF R., Papillon J.-C., *Gestion publique, op. cit.*

[40.](#) BATTEAU P., « Management public », *op. cit.*

[41.](#) AMIEL M., BONNET F., JACOBS J., *op. cit.*

[42.](#) CE Ville Nouvelle Lille Est ; CE 20 juillet 1971, Ville de Sochaux.

[43.](#) Voir sur ces évolutions croisées : CAILLOSSE J., *art. cit.*

[44.](#) L'HERITEAU M.-F., *Pourquoi des entreprises publiques ?*, *op. cit.*

[45.](#) COLIN F., « Périmètre, champ et diversité du service et du secteur publics », in HOLCMAN R. (dir.), *Management public*, Dunod, 2014, p. 31.

[46.](#) Voir par exemple ANSALONI M. et SMITH A., « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 4, 2017, pp. 9-28.

[47.](#) Article 2 de la Directive de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

[48.](#) CHEVALLIER J., *Le Service public*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 2^e édition, 1991, p. 3.

[49.](#) Voir par exemple PONTIER J.M., *Les Services publics*, *op. cit.*

[50.](#) FOURNIER J., *Les Services publics*, site du Premier ministre (<http://www.premier.ministre.gouv.fr>), mai 2001.

[51.](#) MOREAU J., *Droit administratif*, PUF, 1989.

[52.](#) Voir le texte de la Constitution de la République Française du 4 octobre 1958.

[53.](#) FOURNIER J., *Les Services Publics*, *op. cit.*

[54.](#) Ces principes, dégagés progressivement, ont été systématisés par ROLLAND L., d'où le nom de « lois de Rolland » qu'on leur attribue parfois.

[55.](#) Ces situations sont données à titre d'exemple, sans prétention d'exhaustivité.

[56.](#) L'adoption de cette terminologie dans le texte de cet ouvrage correspond à un double objectif : d'une part, il s'agit d'ouvrir la réflexion sur l'*ensemble* des organisations de la sphère publique, quels que soient leurs statuts et structures ; d'autre part, l'expression permet de développer un regard gestionnaire sur le fonctionnement des *unités* et évite la confusion avec l'approche « macro » concernant le rôle de l'administration tout entière.

[57.](#) Voir *infra*, chapitre 3, section 1.

[58.](#) NIOCHE J.-P., « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *art. cit.*

[59.](#) Ce trait est moins évident dans le cas des collectivités locales si l'on isole chaque unité (par exemple l'organisation communale d'une petite ville) ; cependant, le réseau des collectivités concernées se situe lui, sur une taille importante.

[60.](#) EIGLIER P., LANGEARD E., *Servuction – Le Marketing des services*, Mc Graw Hill, 1987.

[61.](#) Voir cependant : SAIAS M.A., LEONARDI J.-P., « Service public et Service du public », *Revue Française de Gestion*, mai-juin-juillet-août 1977.

1. Au sens de l'analyse systémique ; notamment MELESE J., *Approches systémiques des organisations. Vers l'entreprise à complexité humaine*, Hommes et Techniques, 1979.

2. Sur l'idée d'une impuissance publique et ses causes profondes, voir MAFFÉI B. et AMENC N. « L'impuissance publique. Le déclin économique français depuis Napoléon », *Economica*, 2009. Voir également le dossier que la revue *Esprit* a consacré à ce thème : « Face à l'impuissance publique », *Esprit*, février 2013/2.

3. THIETART R.A., « Public – Privé : une guerre des frontières », *art. cit.*

4. VOISIN C., « Les entreprises publiques aujourd'hui : nationalisation, privatisation, marché unique » in « Les Frontières de l'État », *Cahiers Français*, n° 271, La Documentation Française, mai/juin 1995.

5. Un premier programme est voté avec les lois du 02.07.1986 et du 06.08.1986, et un deuxième programme avec la loi du 19.07.1993.

6. À la différence d'autres pays comme l'Angleterre ou l'Allemagne qui se sont lancés dans des programmes de privatisation de leurs services publics marchands.

7. Voir *supra*, chapitre 2.

8. LAUFER R. « Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs », *Politiques et management public*, vol. 26, n° 3, 2008.

9. Voir le dossier thématique coordonné par Dolez B. et Donier R V., « Gérer localement la crise du Covid-19 », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 176, 2020.

10. HASSENTEUFEL P. et SAURUGGER S., *Les Politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Presses de Sciences-Po, 2021. « Ainsi, les crises ne sont pas seulement un facteur exogène qui ouvre une large fenêtre d'opportunité. Elles ne sont pas non, plus un pur construit social [...] Toutefois, la manière dont elles sont perçues par les acteurs, et donc la manière dont les solutions sont présentées dépend de la façon dont ces problèmes sont construits par des experts, des acteurs politiques, des groupes d'intérêt, des médias, etc. » (pp. 17-18).

11. COUTARD O., « Quinze ans de déréglementation des services publics : les exemples de l'électricité et des télécommunications », *Sociologie Du Travail*, 39 (1), pp. 91–104.

12. Secrétariat général de la Défense nationale, *La France contre le terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, octobre 2006.

13. DELON F., « Témoignage. Le livre blanc de 2006 et l'émergence d'une politique publique de lutte contre le terrorisme », *Revue française d'administration publique*, vol. 170, n° 2, 2019, pp. 463-473.

14. BERTHELET P., « Heurts et bonheurs de la sécurité globale. Réflexions sur un concept à succès », *Sécurité et stratégie*, vol. 21, n°1, 2016, p. 66.

15. *Ibid*, pp. 64-72. L'auteur souligne que l'affirmation de cette notion peut être lue comme un « discours de légitimation visant à maintenir la position des autorités publiques en tant que principales garantes de la protection des personnes et des biens ».

16. *Ibid*, p.83.

17. Voir BIGO D., Bonelli L., 2018. CHAMPEIL-DESPLATS V., « Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire ? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains », *Revue française d'administration publique*, vol. 176, n° 4, 2020, pp. 875-888.

18. PETITEVILLE F., *Les organisations internationales*, Paris, La Découverte, 2021, p. 109.

19. OCDE / PUMA, L'administration en ligne menacée : prévenir les fiascos à grande échelle dans les projets d'informatisation, note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, n° 8, 2001 et OCDE : « L'administration électronique : un impératif », Éditions OCDE, 2004.

20. Voir chapitre 9.

21. SANTISO C., « Vers des États en mode start-up ? Les start-up govtech et la transformation de l'action publique », IGPDE Editions publications, n 7, printemps 2020.

22. SILBERT N., « Quand l'État se met en mode start-up », *Les Échos*, 2 juillet 2019.

23. PEZZIARDI P. et VERDIER H., « Des "start-up d'État" pour transformer en souplesse l'Administration », *Le journal de l'école de Paris du management*, vol. 120, n° 4, 2016, pp. 22-29.

24. SANTISO C., « Vers des États en mode start-up ? Les start-up govtech et la transformation de l'action publique », *Publications de l'IGPDE*, https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/larticle_n7

25. Défenseur des droits, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, Rapport, 2019.

26. Voir sur ce point ARSENE S. et MABI C., « L'action publique au prisme de la gouvernamentalité numérique », *Réseaux*, vol. 225, n° 1, 2021, pp. 9-22.

27. Idée émise en 2019 par le Conseil national du numérique et par le rapport Latombe (rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème « Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne ».

Voir « Pour une stratégie numérique publique. Le Cercle de la Réforme de l'État », *Gestion & Finances publiques*, vol. 3, n°3, 2020, pp. 54-63.

[28.](https://www.economie.gouv.fr/strategie-nationale-acceleration-cybersecurite) 1 039 000 000 d'euros, dont 720 millions d'euros d'argent public <https://www.economie.gouv.fr/strategie-nationale-acceleration-cybersecurite>

[29.](#) Voir sur ce point DIARD C., HACHARD V., « Mise en œuvre du télétravail : une relation managériale réinventée ? » *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, vol. 44, n° 2, 2021, pp. 38-52.

[30.](#) En 2016, l'OCDE estime le taux de syndicalisation en France autour de 7,9 % des salariés en moyenne. Avec une proportion de salariés adhérant à une organisation syndicale inférieure à 9 %, la France fait partie des pays au taux de syndicalisation le plus faible des pays de l'OCDE. Ce chiffre masque une différence importante entre secteur public et secteur privé : selon le ministère du Travail, ce taux est de l'ordre de 8,4 % dans le secteur privé, contre 19,1 % dans le secteur public. « La syndicalisation en France », *Dares Analyses*, n° 25, mai 2016.

[31.](#) IGALENS J., LOIGNON C., *Prévenir les crises – L'Observation sociale*, Maxima, 1997.

[32.](#) Que les Anglo-Saxons appellent « *accountability* », terme qui inclut également la notion de responsabilité.

[33.](#) Article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration.

[34.](#) Voir sur ce point : LAMBERT T., « Loi ESSOC : faire le pari d'une relation de confiance entre les administrations et leurs usagers », *L'ENA hors les murs*, vol. 508, no. 7, 2021, pp. 57-59.

[35.](#) Voir « La Direction générale des Finances publiques : 30 ans de performance et de confiance », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, no. 6, 2019, pp. 29-35.

[36.](#) BODINEAU P., VERPEAUX M., *Histoire de la décentralisation*, coll. « Que Sais-je ? », PUF, 1996.

[37.](#) VERPEAUX M., « Les Lois de décentralisation depuis 1982 », *Les Collectivités locales en France*, La Documentation française, 1996.

[38.](#) D'après l'Insee, les effectifs totaux seraient passés de 1,1 million environ en 1983 à 1,8 million aujourd'hui.

[39.](#) Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

[40.](#) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

[41.](#) GARRIGUES A., MENGUY B., FORRAY J-B., « La loi 3DS est enfin réalité », *La Gazette des communes*, 22 février 2022.

[42.](#) Dans un communiqué de presse, Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, a salué « la volonté partagée du législateur de faire des CRC des acteurs majeurs de l'évaluation des politiques publiques locales et de contrôle de l'action des collectivités territoriales. Tandis que nous célébrons cette année le quarantième anniversaire de la création des CRC, ces mesures vont dans le sens

du renforcement de leur implication dans l'action publique locale, afin d'assumer pleinement leur rôle de tiers de confiance, de vigie et d'expert ».

[43.](#) Voir *supra*, chapitre 1.

[44.](#) SCHRAMECK O., *La Fonction publique territoriale*, coll. « Connaissance du droit », Dalloz, 1995.

[45.](#) BOURDON J., « La Fonction publique territoriale », *Les Collectivités locales en France*, Documentation Française, 1996.

[46.](#) Voir GOUADAIN D., « Le modèle français d'accès à la haute fonction publique à l'épreuve de la légitimité démocratique », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, n° 144, pp. 53-60.

[47.](#) Ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

[48.](#) Ordonnance n°2021-328 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.

[49.](#) Rapport remis au Premier ministre le 18 février 2020.

[50.](#) Sénat, « Projet de loi de finances pour 2013 : direction de l'action du gouvernement », Consultation juillet 2014, www.senat.fr/rap/L12-148-391.html.

[51.](#) Voir compléments d'analyse sur la LOLF dans le chapitre 9.

[52.](#) TROSA S., *Le guide de la gestion par programmes. Vers une culture du résultat*, Les Éditions d'Organisation, 2002.

[53.](#) ECALLE F., « Comment améliorer le dispositif de performances de la LOLF ? », *Note d'analyse FIPECO*, février 2021.

[54.](#) CHEVALLIER J., « La politique de transformation publique de 2017 à 2021 », *Revue française d'administration publique*, vol. 180, n° 4, 2021, pp. 1091-1104.

[55.](#) MARQUET P., « Réforme hospitalière : l'ordonnance du 24 avril 1996 », *Gestions Hospitalières*, n° 359, octobre 1996.

[56.](#) PETIT A., « La recherche, une arme pour les combats du futur », *Les Échos*, 26 novembre 2019.

[57.](#) BARTOLI A., HERMEL P., *Le Développement de l'entreprise – Nouvelles Conceptions et Pratiques*, Economica, 1989.

[58.](#) Pour une analyse complémentaire du mouvement de contractualisation interne, voir chapitre 9.

[59.](#) CLUZEL L., « De la responsabilisation à la responsabilité : l'exemple des contrats de service dans les services publics en France », *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, 2001, pp. 1-23.

[60.](#) La mise en place des CPOM est prévue par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Par la suite, plusieurs textes sont venus apporter des compléments.

[61.](#) Qui étaient jusqu'en 2015 appelés conseils généraux.

[62.](#) Sur ce point voir BARTOLI A. et BLATRIX C. (coord.), « *L'action publique en crise(s)?* », *Revue Politiques et Management Public*, notamment l'article de CAILLOSSE J., « Surdétermination économique du droit et nouvelles figures du service public », vol. 29/3, 2012, pp. 305-324.

[63.](#) Voir le rapport du groupe d'experts HIRES, *La santé dans les restructurations : approches innovantes et recommandations de principe*, ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) (2009).

[64.](#) DURAT L. et BARTOLI A., « La face cachée des risques psycho-sociaux : pour une requalification managériale et organisationnelle », *Gestion et Management public*, vol. 3, n° 1, septembre-octobre 2014.

[65.](#) MARTINET A.C., *Le Management stratégique : organisation et politique*, Mc Graw Hill, 1984.

[66.](#) Voir un approfondissement de ce sujet dans le chapitre 4.

[67.](#) OCDE. Comité de la gestion publique, *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*, OCDE, 1997.

[68.](#) NIOCHE J.-P., « Unité et diversité de l'évaluation des politiques publiques en Europe », *Revue Française de Comptabilité*, n° 269, juillet-août 1995.

[69.](#) La légitimation doit ainsi être comprise par l'ensemble des actions par lesquelles les dirigeants tendent à établir leur légitimité et à la revendiquer, en fonction des représentations qu'ils ont du régime désirable et désiré par les gouvernés. « Ainsi entendue, la légitimation est d'abord l'entretien par les gouvernants et les groupes dominants de l'image d'un pouvoir politique accordé à des valeurs qui sont, dans le même temps, présentées comme constitutives de la cohésion morale de la société ». LAGROYE J., *Sociologie politique*, Presses de sciences po/Dalloz, 4^e éd., 2002, p. 443. Voir aussi LAGROYE J., La légitimation, in GRAWITZ M. et LECA J. (dir.) *Traité de science politique*, Tome 1, PUF, 1985, pp. 395-467.

[70.](#) Voir notamment : BARNARD C., *The Function of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1950.

[71.](#) SMITH A., *op. cit.*

[72.](#) LAUFER R., BURLAUD A., *op. cit.*

[73.](#) NORA S., Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques *Rapport sur les entreprises publiques*, *op. cit.*

[74.](#) Voir notamment RUFFAT J., CANNAC Y., *art. cit.*

[75.](#) LAUFER R., « Crise de légitimité dans les grandes organisations », *Revue Française de Gestion*, n° 9, mars-avril 1977.

[76.](#) WEBER M., *Le Savant et le Politique*, *op. cit.*

[77.](#) Dans la lignée des travaux de H.A. Simon.

[78.](#) CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1964.

[79.](#) VIGOUROUX C., *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 1995. Voir également Didier J.P., *La déontologie dans l'administration*, Que-sais-je ? PUF, 1999.

[80.](#) Parmi les nombreux ouvrages parus sur cette question ces dernières années, citons : VIGOUROUX C., *Déontologie des fonctions publiques 2013-2014 : droits, obligations, garanties, disciplines*, Dalloz, 2012. Simon J., *La déontologie des cadres publics : pour un service public responsable*, SCEREN : CNDP 2012. Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie dans la vie publique : rapport au Président de la République*, La Documentation française, 2011. Voir également le dossier spécial de l'*AJDA*, « Conflits d'intérêts et déontologie », n°16, 2012, avril, pp. 861-882.

[81.](#) BRENKERT G., *Corporate Integrity and Accountability*, Sage Publications, 2004.

[82.](#) Voir par exemple le développement « d'associations de contribuables » dont le cheval de bataille repose sur l'identification et le suivi des dépenses publiques.

[83.](#) Voir *infra*, partie II, chapitre 4.

[84.](#) Voir DREVETON B., « La crise sanitaire vue par les managers publics. Une hybridation de la performance publique ? », *Revue française de gestion*, vol. 293, n° 8, 2020, pp. 139-149.

[85.](#) GREINER D., « L'État qui vous veut du bien : quelques leçons à tirer de la gestion de la crise sanitaire par l'autorité publique », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 311, n° 3, 2021, pp. 51-60. ; DOUNOT Cyrille « L'effondrement des libertés publiques en période de crise sanitaire (première partie) », *Lexbase Hebdo - Édition publique*, Lexbase, 2021, p. 11.

[86.](#) DELMAS M., « Le rêve de perfection transforme nos États de droit en États policiers », *Le Monde*, 1^{er} mars 2021, p. 4.

[87.](#) Voir notamment : BAROUCH G., CHAVAS H., *Où va la modernisation ?*, L'Harmattan, 1993.

[88.](#) Voir *supra*, section 1.

[89.](#) TROSA S. et BARTOLI A. (ed): *Le management par le sens au service du bien public*, Editions Scérén-CNDP, collection Profession Cadre Service Public, 2011.

[1.](#) LORINO P., TARONDEAU J., « De la stratégie aux processus stratégiques », *Revue française de gestion*, vol. 1, n° 160, 2006, pp. 307-328.

1. Voir notamment, il y a déjà plusieurs décennies : CASTAGNOS J.-C., « Performance et gestion publique : un pari impossible ? », *Économie et Société*, n° 12, 1987, pp. 141-173.

2. RAINEY H.-G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, 5^e édition, 2014. Analysé par BENZERAFI-ALILAT M. in CHATELAIN-PONROY et al., *Les grands auteurs en management public*, Éditions EMS, 2021.

3. Inspiré de : GIBERT P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Éditions d'Organisation, 1980.

4. CHUN Y.H., RAINEY H.G., « Goal Ambiguity and Organizational Performance in US Federal Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n 4, 2005, pp.529-557.

5. Voir *infra*, chapitre 6.

6. BARZELAY, M., *Public management as a Designed-Oriented Professional Discipline*, Edward Elgar Publishing, 2019.

7. GUILLAUME H., DUREAU G., SILVENT F., *Gestion publique, l'État et la performance*, Presses de Sciences-Po, Dalloz, 2002.

8. NORA S. et Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques, *Rapport sur les entreprises publiques*, op. cit.

9. DUSART E., *Le Budget global de l'hôpital*, coll. « Gérer la santé », ESF, 1987.

10. NIZET J., « Les gestionnaires face à l'efficacité et l'efficience », *Revue Gestion 2000*, n° 1, 1992.

11. GUILLAUME H., « Comment réformer l'État (entretien) », *Libération*, 23 septembre 2002.

12. PROKOPENKO J., « Services publics : le défi de la productivité », *Politique Industrielle*, printemps 1990, p. 39.

13. BENZERAFI M., GARCIN L., GIBERT P., GUEUGNON J. : « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? Le cas de la LOLF », *Politiques et Management Public*, vol. 28/3, 2011, pp. 353-389.

14. Voir notamment : CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.

15. TROSA S., « Le Dossier Qualité – Introduction », *Les Cahiers du Management*, ministère de l'Équipement, n° 6, février 1990, p. 9.

16. CROZIER M., « Les Modes du management et leur signification », *Les Cahiers du Management*, n° 6, ministère de l'Équipement, février 1990.

17. SANTEL G., alors Directeur général de l'administration et de la fonction publique, et Délégué interministériel pour la réforme de l'État : in *Compte-rendu*

d'auditions, annexe 2 du rapport de G. BRAUN, au Sénat en 2001.

18. CANNAC Y. *La qualité des services publics*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, août 2004.

19. BAROUCH G., « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public*, vol. 27/2, 2010, pp. 109-128.

20. HERMEL P., *Qualité et Management stratégiques*, Éditions d'Organisation, 1989.

21. FARRELL C., « Even Uncle Sam is Starting to See the Light », in « Quality in the Public Sector », *Business Week* (Special Issue), 25 octobre 1991.

22. Voir *supra*, chapitre 3.

23. SERIEYX H., FRAISSE R., édition pour le ministère de la Fonction publique et le Commissariat général au Plan, *L'État dans tous ses projets*, Documentation Française, novembre 1994.

24. BAROUCH G., « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics... » *op.cit.*

25. France Qualité Publique, « Le coût de la non-qualité publique », 2007.

26. SCHWARZ R.M., CURREY D.P., CARLSON M.S., « Measuring and Improving Service Quality in the Public Sector », *Annual Academy of Management Meeting*, Vancouver, 6-9 août 1995.

27. DE QUATREBARBES B., *Usagers ou clients ? Écoute, Marketing et Qualité dans les services publics*, Éditions d'Organisation, 2^e édition, 1998.

28. France Qualité Publique, *Guide pratique : l'évaluation de la satisfaction des usagers / clients / citoyens des services publics*, février 2003, <http://www.qualite-publique.org>.

29. Voir par exemple : Donnet-Descartes E., Dujardin D., *Evaluer avec les usagers*, Presses de l'EHESP, 2012 ; Moretto S., *L'expertise d'usage; une nouvelle légitimité pour la concertation*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2012.

30. Définition s'approchant de celles des certifications « ISO ».

31. Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme (délégation à la qualité), « La Qualité », *Points de Repère*, janvier 1996.

32. INET (CNFPT), *Étude pour l'amélioration du dispositif d'écoute des attentes et de la satisfaction des Angevins*, Rapport de stagiaires de la promotion 25 avril 1995.

33. Voir *infra*, chapitre 5.

34. HERMEL P., *Qualité et management stratégiques*, *op. cit.*

35. France Qualité Publique, *Guide pratique : l'évaluation de la satisfaction*, *op. cit.*

36. Les 10, 11 et 12 mai 2000. Voir *infra* sur le « CAF ».

37. HERMEL P., « Management de la qualité et Qualité du management », *Les Cahiers du Management*, n° 6, ministère de l'Équipement, février 1990.

[38.](#) France Qualité Publique, *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*, La Documentation Française, 2004.

[39.](#) BONIS H., DENIS A., *et alii*, « S'engager sur le service – Réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les services publics », ministère de la Fonction publique (DGAFP), septembre 1996.

[40.](#) ANPE ; CNAF ; CNAV ; EDF-GDF ; France Télécom ; RATP ; ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications ; ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation ; ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

[41.](#) Ministère des Solidarités et de la Santé, « Le principe du CESP », consulté en décembre 2021.

[42.](#) KELMAN S., « In Pursuit of Public Excellence », *The New Leader* (USA), 7 octobre 1985.

[43.](#) HERMEL P., *Qualité et Management stratégiques...*, *op. cit.*

[44.](#) Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire : *Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques*, www.dmgpse.gouv.fr, novembre 2003.

[45.](#) BRAUN G., *La réforme de l'État à l'étranger...*, *op. cit.*

[46.](#) DGME : « Ensemble simplifions », colloque du 6 octobre 2008 à Bercy, www.modernisation.gouv.fr.

[47.](#) World Economic Forum : *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, Geneva 2012, p. 169.

[48.](#) Voir : vie-publique.fr, « Qu'est-ce que la simplification des formalités et des procédures administratives ? » site officiel de la direction de l'Information légale et Administrative, (consultation : juillet 2014).

[49.](#) « Mesures de simplification : bonnes intentions, effets réduits », entretien avec J. BOUTIRON et L. KALOGEROPOULOS, www.atlantico.fr, 14 avril 2014.

[50.](#) FOUCHET R., « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, 1999, pp. 35-49.

[51.](#) ROCHET C., « Le pilotage par la valeur dans les services publics », *L'Expansion Management Review*, juin 2003.

[52.](#) BRAUN G., *La réforme de l'État à l'Étranger*, Rapport d'information 348, Commission des Finances, Sénat, 2001 (accessible sur www.senat.fr).

[53.](#) NELSON R., *The Sources of Economic Growth*, Harvard University Press, 1996.

[54.](#) CHOMIENNE H., *Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives françaises*, thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Larequoi, Université de Versailles Saint-Quentin, décembre 2001.

[55.](#) PINET M. (éd.), *Histoire de la fonction publique en France*, Nouvelle Librairie de France, 2003.

[56.](#) France Telecom est dénommé Orange depuis juillet 2013.

[57.](#) BARREAU J., *La Réforme des PTT*, La Découverte, 1996.

58. IAZYKOFF W., « Le Management participatif à France Télécom », *Politiques et Management Public*, n° 1, mars 1991.

59. GADAULT T., « Le procès de l'État patron. France Télécom : à qui la faute ? », *L'Expansion*, n° 668, octobre 2002, pp. 105-108.

60. Voir bilan social France Télécom 2006 et bilan social Orange 2012.

61. DUCOURTIEUX C., « Il n'y aura bientôt plus de fonctionnaires au sein du groupe France Télécom », *Le Monde*, 3 janvier 2013.

62. Voir bilan social Orange 2018.

63. WILLISHER K., « Orange France Investigates second wave of suicides among staff » *The Guardian*, 19 mars 2014.

64. Article L 710-5 du Code de santé publique, qui concerne la mise en place d'une procédure externe d'évaluation à caractère obligatoire, dénommée « accréditation ».

65. Voir le site de la ville de Québec (À propos de la planification et des orientations en matière de développement durable).
<https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/developpement-durable/>

66. Voir le site de l'INET : www.inet.cnfpt.fr.

67. En 2021, le président Emmanuel Macron a annoncé la réforme de la formation et du recrutement des cadres de la fonction publique, concrétisée notamment par la transformation de l'ENA en un Institut national du service public (INSP) à partir de janvier 2022.

68. Voir *supra*, chapitre 1 § 3.

69. ORGOGOZO I., « Administration : les paradoxes de la modernisation », *Futuribles*, janvier 1990.

70. BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

71. BARTOLI A. et CHOMIENNE H. « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? » *Les Cahiers Français* n°339, juillet-août 2007.

72. ROCARD M., « Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public », *Journal officiel de la République française*, 24 février 1989.

73. CROZIER M., *État modeste, État moderne*, Le Seuil, 1991, postface.

74. JUPPÉ A., « Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics », *Journal officiel de la République française*, 28 juillet 1995.

75. SILICANI J.-L. (Commissaire à la réforme de l'État), « Préparer l'État au siècle prochain », *La Lettre du management public*, n° 4, Institut de management public, juillet-août 1996.

76. Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique. Deux décrets du 20 novembre

2017, en application à partir du 22 novembre 2017, ont réorganisé la transformation publique et numérique de l'État.

77. Voir : <https://www.strategie.gouv.fr/propos-de-france-strategie>, ainsi que la plaquette de présentation 2020 : « France Stratégie. Évaluer, Anticiper, Débattre, Proposer ».

78. CANNAC Y. et TROSA S. (ed) : *La Réforme dont l'Etat a besoin. Pour un management basé sur la confiance et la responsabilité*, Dunod, 2007.

79. BOUCKAERT G., « Trust and Public Administration », *Administration*, vol. 60, n° 1, 2012, pp. 91-115.

80. BRUNHES B., « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics », *Revue française d'administration publique*, janvier-mars 1989.

81. LE DUFF R., « État de l'Art – Management public », *État de l'Art – État des thèses*, Journées des IAE, Presses Universitaires de Toulouse, avril 1996.

82. MONNIER E., *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 1987.

83. LECA J., « L'Évaluation dans la modernisation de l'État », *Politiques et Management Public*, vol. 11, juin 1993.

84. Voir : « L'évaluation des politiques publiques : un instrument au service de la réforme de l'État », *vie-publique.fr*, 26 avril 2019.

85. Voir *supra*, chapitre 3.

86. MULLER P., *Les politiques publiques*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1984, p. 121.

87. DELEAU M., NIOCHE J.-P., PENZ R., POINSARD R., *Évaluer les politiques publiques*, La Documentation Française, 1986. Voir aussi B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2008.

88. Voir décret n° 92-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JO du 24 janvier 1990.

89. NIOCHE J.-P., « L'évaluation des politiques publiques en France : "fast-food" recettes du terroir ou cuisine internationale ? » *Revue française d'administration publique*, n° 66, avril-juin 1993.

90. NIOCHE J.-P., « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, n° 1, vol. 32, février 1982.

91. « L'évaluation des politiques publiques : un instrument au service de la réforme de l'État », *vie-publique.fr*, 26 avril 2019.

92. <http://www.sfe-asso.fr>.

93. MONNIER E., *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, *op. cit.*

94. VIVERET P., *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1989.

95. DUPUIS J., *Contrôle, pilotage et évaluation de l'action publique locale*, thèse de doctorat ès Sciences de Gestion, Université Toulouse 1, 2004.

96. Il a été remplacé depuis 2013 par France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective).

[97.](#) CARLES J. et DUPUIS J., supports utilisés dans le Cycle supérieur de management de l'INET.

[98.](#) BOUQUIN H., *Le Contrôle de gestion*, PUF, 1986.

[99.](#) GISCARD D'ESTAING A., *La Gestion publique*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1991.

[100.](#) Voir *infra*, chapitre 11.

[101.](#) BARTOLI A., HERMEL P., *Le Développement de l'entreprise – Nouvelles conceptions et pratiques*, *op. cit.*

[102.](#) NORTON D.P. et KAPLAN R.S., « A balanced Scorecard », *Harvard Business Review*, sept-oct. 1995 / jan-feb. 1996. Traduction française : *Le tableau de bord prospectif*, Éditions d'Organisation, 1998.

[103.](#) ROCHET C., *Conduire l'action publique. Des objectifs aux résultats*, Village Mondial, 2003.

[104.](#) Voir site Internet de « City of Charlotte » et mémoire de stagiaires de l'INET en février 2004 sur la ville de Lyon, Cycle supérieur de management.

[105.](#) BARTOLI A., HERMEL P., *Piloter l'entreprise en mutation...*, *op. cit.*

1. Cette définition est utilisée ici à des fins didactiques afin d'éclaircir la logique des fonctions de la gestion dans ce chapitre. À elle seule, elle reste cependant réductrice, dans la mesure où une approche beaucoup plus systémique et transversale de la gestion s'avère également intéressante, comme nous le verrons dans les chapitres suivants. Voir également KALIKA M., DUPUY Y., MARMUSE C., *Les Systèmes de gestion*, Vuibert, 1989.

2. Voir *supra*, chapitre 1.

3. L'expression « management générique » est proposée pour qualifier les managements des entreprises et des organisations, distinct du « management public ». Voir : CHATELAIN-PONROY S. (dir.) et al. : *Les grands auteurs en management public*, Éditions EMS, 2021.

4. Ministère de l'Économie, Des Finances et de la Relance : « Les fonctions de l'entreprise », Dossier Économiques, portail Facileco, www.economie.gouv.fr/facileco (consulté le 28 février 2022).

5. FAYOL H., *Administration industrielle et générale* (1916), Dunod, 1999.

6. Certaines écoles supérieures de gestion existent en France depuis plusieurs siècles, notamment au sein de chambres de commerce et d'industrie. On cite généralement l'ESCP (École Supérieure de Commerce de Paris) comme étant la plus ancienne, puisqu'elle a été créée en 1819. La discipline des sciences de gestion est arrivée plus tardivement en milieu universitaire, les enseignements étant antérieurement intégrés dans les formations en sciences économiques notamment.

7. DUBOIS P. et PÉREZ, R. « De l'utilité des sciences de gestion comme fondement de leur légitimité ». Dans : PERETTI J-M. éd., *Une vision des ressources humaines sans frontières : Mélanges en l'honneur de Jacques Igalens* (pp. 265-273), EMS Editions, 2018.

8. SANTO V., VERRIER P., « Les fonctions de management dans les organisations publiques », *Le management public*, PUF, 2007, p. 48.

9. Pour spécifique qu'elle soit, la question du passage éventuel d'une logique juridico-administrative à une logique plus managériale de la gestion du personnel ne concerne pas que le secteur public français. Voir par exemple le cas de l'Italie avec COSTA G. et DE MARTINO S., *Management pubblico*, Etas Libri, Gruppo Fabri, Bompiani, Sonzogno, 1985.

10. Voir le statut général de la fonction publique selon l'ordonnance du 4 février 1959. On peut aussi considérer que les origines de la fonction publique française

remontent à l'Ancien Régime. Voir : SUEUR P., *Histoire du droit public français, xv^e-xviii^e siècle*, PUF, 4^e édition, 2007.

11. VALLEMONT S., *La gestion des ressources humaines dans l'administration*, Rapport officiel, La Documentation française, 1999. Et Desmarais C., Jeannot G., Louvel S., Pernot J.-M., Saglio J., Ughetto P. : « Gestion des personnels publics : évolutions récentes et perspectives », *Revue de l'IREs* n°53, 2007/1.

12. LE VERT D., « Le statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique : vrais enjeux et faux débats », *in* « Fonction publique : les statuts à l'épreuve de la gestion », *Revue française d'administration publique*, n° 49, janvier-mars 1989, p. 18.

13. CHEVALLIER J., « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n° 4, 2010, pp. 907-918.

14. Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé au projet de loi de finances pour 2018.

15. SAINSAULIEU R., « Gestion des Ressources Humaines dans les secteurs public et privé », *Revue française d'administration publique*, n° 49, janvier-mars 1989.

16. LACASSE F., VERRIER P.E., *Trente ans de réforme de l'État*, Dunod, 2005.

17. BARTOLI A., « Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique », *Les Cahiers Français*, N° 333, La documentation française, juillet-août 2006.

18. LOUART P., « GRH dans les fonctions publiques. Sur les pas du privé », Dossier spécial de la *Revue Personnel*, ANDCP, n° 443, octobre 2003.

19. Voir *infra*, chapitre 7.

20. NOMDEN K., « L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union Européenne », *Eipascope*, 2000/1, <http://www.eipa.nl.com>

21. Voir notamment le rapport Vallemont cité ci-avant.

22. D'IRIBARNE P., *L'étrangeté française*, Seuil, 2006.

23. BARTOLI A., « Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique », *art. cit.*

24. Il est fréquent d'examiner l'ampleur des dépenses publiques d'un pays en partant de l'indicateur du taux de ces dépenses dans le PIB. Ainsi, selon l'Insee, en 2020, les dépenses publiques en France représentent 61,6% du produit intérieur brut (PIB). Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5387891>

Voir : Léonard J.-G., *Le Financement des dépenses publiques en France*, Presses Universitaires de Lyon, 1986.

25. Voir *supra*, chapitre 3.

26. YATIM F. « L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF », *Politiques et management public*, vol. 31/3, 2014, pp. 319-336.

27. VALLEMONT S., *Moderniser l'administration*, Nathan, 1991.
28. Voir par exemple le système de gestion « NABUCCO » (approche budgétaire et comptable des établissements d'enseignements supérieurs) ; SOLLE G., « Calculs de coûts et management des établissements universitaires », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 2, cahier 1, janvier 1995.
29. Voir par exemple la réforme de la comptabilité dite « M14 », dans les années 1990.
30. Ministère du Travail et des Affaires sociales, « Le PMSI : Programme de Médicalisation des systèmes d'information ; analyse médico-économique de l'activité hospitalière », *La Lettre d'Informations Hospitalières*, numéro spécial, mai 1996.
31. FRECHES J.-B., conseiller-maître à la Cour des comptes, « Le besoin de contrôle de gestion dans les administrations » in « Mieux gérer l'État : le contrôle de gestion à l'horizon 2005 », *Comptes-rendus de journées d'étude*, ministère de la Fonction publique, DGAFP / DIRE, 2 juillet 2002.
32. MEYSSONNIER F., « Contrôle de gestion communal : les conditions de l'efficacité », *Revue française de gestion*, septembre-octobre 1991.
33. Voir *infra*, chapitre 9.
34. SAIAS M., LÉONARDI J.-P., *op. cit.*
35. LEWIS P., Quasi-markets: An Overview and Analysis, 2017, <https://www.researchgate.net/publication/319481372>.
36. CHEVALLIER J., *Le Service public*, *op. cit.*
37. CHAPET J.-M., « Des militants du management public ? », *La Lettre du Management Public* n° 47, septembre / octobre 2003.
38. DU MARAIS B., « L'État à l'épreuve du principe de concurrence : analyse et prospective juridique », *PMP (Politiques et management public)*, vol. 20, n° 1, mars 2002.
39. EIGLIER P., LANGEARD E., *Servuction. Le Marketing des services*, *op. cit.*
40. KOTLER P., *Marketing for Non-Profit Organizations*, Prentice Hall Inc., 1975.
41. SAIAS M., LÉONARDI J.-P., *op. cit.*
42. PASQUIER M., « Marketing public », dans CÔTÉ L. et SAVARD J.-F. (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, (en ligne), 2012, www.dictionnaire.enap.ca
43. MISPELBLUM F., « Marketing et Management dans le service public : quels rapports entre le personnel et les usagers ? », *Gérer et comprendre*, Annales des Mines, décembre 1992.
44. CHAUVIÈRE M., « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client? », *Politiques et Management Public*, vol 24, n°3, 2006, pp. 93-108.
45. DENOIX DE SAINT-MARC R., *Le service public*, rapport au premier ministre, La Documentation Française, 1996.
46. KOTLER P., in DRUCKER P.F., *Managing the non-profit organization*, Harper Collins Publishers, USA, 1990.

47. LAUFER R., « Le marketing public, une histoire de principes », *L'Art du Marketing*, Les Échos/Village Mondial, 1999.

48. HERMEL L., « L'organisation du marketing dans le secteur public et son impact sur la formation de la stratégie », *Revue française de marketing*, n° 155, 1995-5.

49. MESSENGER M., *La Communication publique en pratique*, Éditions d'Organisation, 1994.

50. BRENKERT G., *Marketing Ethics*, Wiley-Blackwell, USA, 2008.

51. BERGERON H. (dir.) et al. « Introduction », *Le biais comportementaliste*, Presses de Sciences Po, 2018, p. 5. Les auteurs étudient la diffusion en France et à l'étranger des approches comportementales, à partir des trois domaines principaux que sont la santé publique, l'environnement et l'éducation financière.

52. THALER R. et SUNSTEIN C., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, 2008.

53. Le terme « *Nudge* » signifie en anglais « coup de coude » ou « coup de pouce »

54. Pour une contribution en ce sens, voir KASDAN D.O., « Vers une théorie de l'administration publique comportementale », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 86, n° 4, 2020, pp. 633-650.

55. BENNIS W., NANUS B., *Leaders: Strategies for Taking Charge*, New York, Harper & Row, 1985.

56. TROSA S. et BARTOLI A., *Le management par le sens au service du bien public*, Editions Sceren-CNDP, 2011.

57. THIETART R.A., *Le Management*, *op. cit.*

58. SANTO V.M., VERRIER P.E., *op. cit.*

59. WEICK K.E. *Sensemaking in Organizations*, Sage, 1995.

60. HERMEL P., *Le Management participatif...*, *op. cit.*

61. LAWRENCE P., LORSCH W., *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*, Éditions d'Organisation, 1974.

62. MINTZBERG H., « Quelques rêveries sur le management », *L'Expansion Management Review*, n° 82, septembre 1996.

63. FAYOL H., *Administration industrielle et générale*, *op. cit.*

64. BARTOLI A., HERMEL P., *Le développement de l'entreprise...*, *op. cit.*

65. ANSOFF H.I., DECLERCK R.P., HAYES R.I., *From Strategic Planning to Strategic Management*, Wiley, New York, 1976.

66. Voir *supra*, paragraphe sur les fonctions de la gestion.

67. Définition développée ci-avant et inspirée de THIETART R.A., *Le Management*, *op. cit.*, ainsi que de HERMEL P., *Le Management participatif – Sens, réalités, actions*, *op. cit.*

68. SERIEYX H., dans la préface du livre de VALLEMONT S., *op. cit.*

69. BARTOLI A., TROUILLER G., « Les managers publics face aux défis de leurs organisations », *Document de recherche*, n° 9223, CERIM, automne 1993.

[70.](#) Voir notamment MORDACQ F., *La réforme de l'État par l'audit*, LGDJ, 2009.

[71.](#) SAOUD H., « Les technologies de l'information et de la communication comme levier de transformation du management des organisations publiques », thèse de doctorat en Sciences de gestion, LAREQUOI, ISM, Université de Versailles St-Quentin, juillet 2013.

1. BENZERFAA-ALILAT M., LAMARQUE D., ORANGE G. (eds), « *Dictionnaire encyclopédique du management public* », Coll. « Gestion publique », Éditions IGPDE, 2022.

2. NIOCHE J.-P., « Science administrative, management public, et analyse des politiques publiques », *art. cit.*

3. Voir notamment : MARTINET A.C., *Stratégie*, coll. « Gestion », Vuibert, 1983.

4. LYNN L.E., *The Study of Public Management in the United States. Management in the New World and a Reflection on Europe*, in KICKERT W., « The Study of Public Management in Europe and the US », Routledge, 2008.

5. Au sens utilisé notamment par l'économiste François Perroux. Voir actes du colloque du centenaire de sa naissance : « La pensée de François Perroux face aux grands problèmes de l'Europe et du monde d'aujourd'hui », le 22 juin 2004, à l'École normale supérieure (ENS) Lettres & Sciences Humaines de Lyon, avec notamment la communication de BRÉCHET J.-P., « Unités actives et projets : fondements d'une discipline de l'action ».

6. VAROQUAUX W., « L'organisation industrielle de la production de l'électricité entre monopole et concurrence : un débat institutionnel revisité grâce à la théorie de l'économie d'entreprise » *Revue de l'Énergie*, n° 462, octobre 1994.

7. Voir LESOURNE J., STOFFAES C., *La prospective stratégique d'entreprise. Concepts et études de cas.*, Paris, Interéditions, 1996.

8. Définitions inspirées du *Petit Robert*.

9. SEGRESTIN B., « La mission, un nouveau contrat social pour l'entreprise », *Esprit*, n° 3, 2018, pp. 90-101.

10. PICK J., *Rapport au Premier ministre de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État*, coll. « Rapports officiels », Documentation Française, 1995.

11. STROBEL P., « Services publics et cohésion sociale », *Recherches et Prévisions*, n° 42, CNAF, décembre 1995.

12. HANSMANN H.B., « The Role of Non-Profit Enterprise », *The Yale Law Journal* (USA), vol. 89, n° 5, avril 1980.

13. Source : site web de France Télévisions.

14. Voir le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, et notamment son préambule.

15. « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », rapport aux ministres de la Transition Écologique et Solidaire, de la Justice, de l'Économie et des Finances, et

du Travail, 9 mars 2018.

[16.](#) Pour une analyse des conséquences juridiques et pratiques de ces dispositions, voir PIETRANCOSTA A., « Intérêt social et raison d'être. Considérations sur deux dispositions clés de la loi PACTE amendant le droit commun des sociétés », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2019, pp. 55-59. Voir également AUTISSIER D. et al., *Entreprises à mission et raison d'être. Changer l'entreprise pour un monde plus durable*, Dunod, 2020.

[17.](#) Rapport Rocher remis le 19 octobre 2021 au ministre de l'Économie, des Finances, et de la Relance, *Repenser la place des entreprises dans la société : bilan et perspectives deux ans après la loi Pacte*.

[18.](#) COLLA E., DE GÉRY C. et LEMMET L., « La Société à mission, une entreprise au service d'un développement durable ? », ESCP Impact, Paper n° 2021-20.

[19.](#) Depuis juillet 2004, le marché européen de l'électricité a été totalement ouvert aux professionnels, puis quelques années plus tard aux particuliers. Ce mouvement de libéralisation, défini dans le cadre des politiques de l'Union européenne, avait touché auparavant des secteurs comme les télécommunications et le transport aérien.

[20.](#) SERIEYX H., FRAISSE R., *op. cit.*

[21.](#) GIARD V., *Gestion de projets*, Économica, 1991.

[22.](#) BARTOLI A., HERMEL P., *Piloter l'entreprise en mutation...*, *op. cit.*

[23.](#) BOYER L., EQUILBEY N., *Le Projet d'entreprise*, Éditions d'Organisation, 1986.

[24.](#) Selon la célèbre expression de Jean Fourastié.

[25.](#) REIX R., *La Flexibilité de l'entreprise*, Cujas, 1979.

[26.](#) MARTINET A.C., « Management en temps réel et continuité stratégique sont-ils compatibles ? », *Revue Française de Gestion*, n° 86, novembre-décembre 1991.

[27.](#) BARTOLI A., « La déferlante du projet d'entreprise dans les organisations publiques », *Actes du 5^e congrès de l'AGRH*, Montpellier, novembre 1994.

[28.](#) Parmi les traductions fréquentes du « projet d'entreprise » en anglais, on trouve « corporate plan » et « corporate vision » qui ne correspondent que partiellement à la signification de l'expression en français.

[29.](#) AMINTAS A., « Le management public face à ses outils », *Annales du Management*, Économica, Nancy, 1992.

[30.](#) THÉVENET M., *Audit de la culture d'entreprise*, Éditions d'Organisation, 1986.

[31.](#) *Note de Conjoncture Sociale* n° 276 : « 30 projets d'entreprise au kaléidoscope », 5.10.1987.

[32.](#) KERVEN J.-Y., « L'évangile selon saint Marc », *Gérer et Comprendre*, n° 2, mars 1986.

[33.](#) REYNAUD J-D et RICHEBÉ N., « Valeurs, action collective et projet d'entreprise », *Humanisme et Entreprise*, vol. 304, n° 4, 2011, pp. 65-72.

[34.](#) BRABET J., « La gestion des ressources humaines en trois modèles », *Repenser la gestion des Ressources humaines ?*, Economica, 1993.

[35.](#) On parle de CSR (*Corporate Social Responsibility*) dans les pays anglo-saxons.

[36.](#) BOWEN H.R., *Social responsibilities of the businessman*, New York, Harper & Row, 1953.

[37.](#) LARAT F., BARTOLI A., « L'action publique responsable : tautologie ou problématique émergente ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 166 (2), 2018, pp. 245-258.

[38.](#) MARTINET A.C., *Le management stratégique...*, *op. cit.*

[39.](#) SAIAS M.A., « Vers une théorie du management stratégique », *Working paper*, n° 213, IAE d'Aix-en-Provence, décembre 1978.

[40.](#) BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999.

[41.](#) Extrait de : « Les projets de service », Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives, 1990.

[42.](#) Voir notamment : HUET P., BRAVO J., *op. cit.*, à propos de la « rationalisation des choix budgétaires ».

[43.](#) Direction des Hôpitaux/CERIM (BARTOLI A., LECOMTE I.), « Bâtir un projet d'établissement – Éléments méthodologiques », numéro spécial de la revue *Informations Hospitalières*, n° 38, novembre 1992.

[44.](#) À titre d'exemple, on cite parfois l'expérimentation faite par Michel Rocard d'un projet d'entreprise dans sa mairie de Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines), et qui l'aurait conduit à en proposer la généralisation à l'ensemble des services publics, dans le cadre de la circulaire de 1989.

[45.](#) CARLES J., « Management stratégique et renouveau du projet politique », *La Lettre du cadre territorial*, SEPT Voiron, 1998.

[46.](#) BARTOLI A., TROUILLER G., « Les managers publics », *art. cit.*

[47.](#) Voir notamment LOUX N., « Du projet politique au projet d'administration. Les outils de mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance », Territorial Éditions, 2020.

[48.](#) Voir notamment MULSANT T., *Le Projet d'entreprise à l'hôpital, mode d'emploi*, Berger-Levrault, 1991.

[49.](#) Cité par BAROUCH G., CHAVAS H., *op. cit.*

[50.](#) BARBE R., « Renouveau du service public – Séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 », *Journal Officiel*.

[51.](#) Voir notamment : GIBERT P., PASCAUD G., « Des projets d'entreprise pour les organisations publiques », *Politiques et Management Public*, n° 2, juin 1989.

[52.](#) BRASSEUR M., « Le projet et les collectifs », *Humanisme et Entreprise*, vol. 304, n° 4, 2011, pp. 1-4.

[53.](#) RAPIN N., « La démarche «projet de service coopératif» », *La Lettre du Cadre Territorial*, 3 mai 2016.

54. <https://www.adcf.org/association>
55. AdCF , « Projets d'Administration. Portraits de 6 démarches intercommunales ». *Focus Ressources Humaines*, septembre 2021,
56. Voir chapitre 4 ci-avant
57. DAL MAS F., MASSARO M., LOMBARDI R. and GARLATTI A., « From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review », *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 27, n° 5, pp. 1631-1656.
58. PIERRON J.-P., « «Penser comme un fleuve». Le rôle de l'imagination dans l'agir environnemental : prévision, prospective, rêverie », *Géocarrefour*, mis en ligne le 06 juillet 2018, consulté le 29 décembre 2021.
59. ANSOFF H.I., *Corporate Strategy*, Mc Graw Hill, 1965 ; traduction française : *Stratégie du développement de l'entreprise*, Hommes et Techniques, 1968.
60. MINTZBERG H., *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, 1994.
61. SARASVATHY S., *Effectuation of Entrepreneurial Expertise*, Edward Elgar, 2008.
62. ANSOFF H.I., DECLERCK R., HAYES E., *From Strategic Planning to Strategic Management*, art. cit.
63. BERRY F.S., « Innovation in Public Management : the Adoption of Strategic Planning », *Public Administration Review*, vol. 54, n° 4, July-August 1994.
64. HALACHMI A. et al., « Strategy Planning – From a Concept to Application », introduction d'un dossier spécial in *PAQ (Public Administration Quarterly)*, vol. 17, n° 2, Summer 1993.
65. Voir par exemple PwC, qui a également un « Centre de recherche sur le secteur public » et a publié notamment *Future of Government* en juin 2013.
66. MAC-MILLAN I.C., « Competitive Strategies for Not-for-Profit Agencies », *Advances in Strategy Management*, vol. 1, Jai Press Inc, 1983.
67. DUNCAN W. J., GINTER P.M., SWAYNE L.E., *Strategic Management of Health Care Organizations*, Blackwell Publishers, Cambridge MA, 2nd edition, 1994.
68. Ces terminologies peuvent cependant répondre à des statuts juridiques et à des processus de certification différents selon les pays, les Etats ou les contextes. Ils sont évoqués ici de façon plus générique, pour signaler que le mouvement est significatif aux États-Unis.
69. JARRET J., « Corporate Social Responsibility: It's Not Just For the Private Sector Anymore! », ASPA.
70. MINTZBERG H., *Rebalancing Society. Radical Renewal beyond Left, Right and Center*, Oakland, CA, Berrett-Koehler Publishers, 2015.
71. Voir *supra*, page
72. Liste des entreprises françaises certifiées B-Corp, Chiffres au 15 avril 2021 : www.entreprises-engagees.fr

73. D'après le baromètre trimestriel de l'Observatoire des sociétés à mission, 250 entreprises à mission existaient en septembre 2021, représentant un demi-million de salariés. D'après le site de l'Observatoire, elles seraient au 28 février 2022 au nombre de 510. Cf. <https://observatoire.entreprisesamission.com/>

74. Site du portail de la Fonction publique (dernière consultation mai 2014) : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/la-modernisation-de-la-fonction-publique-6>

75. CANNAC Y., *La qualité des services publics*, Collection des rapports officiels, La Documentation Française, 2004.

76. DEAN J.W., EVANS J.-R., *Total Quality – Organization and Strategy*, West Publishing Company, St Paul MN (USA), 1994.

77. CONTANDRIOPOULOS A.P., SOUTEYRAND Y., Ouvrage collectif de la MIRE, *L'Hôpital stratège*, Ed. John Libbey, 1996.

78. Ministère des Solidarités et de la Santé / ARS : Les Contrats Pluri-Annuels d'Objectifs et de Moyens, 20 février 2018, <https://www.ars.sante.fr/les-contrats-pluriannuels-dobjectifs-et-de-moyens-3>

79. Voir notamment Cremadez M. (en collaboration avec Grateau F.), *Le management stratégique hospitalier*, InterEditions, 1992.

80. CUEILLE S. et BENUCCI A., « Responsabilisation des acteurs dans les hôpitaux publics français et management stratégique », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 2, juin 2000.

81. Les schémas régionaux d'organisation des soins : www.sante.gouv.fr

82. ARS : « Le projet régional de santé 2018-2022 », 30 octobre 2018.

83. Promues en particulier par l'ordonnance de 1996.

84. Voir les grandes étapes de ces démarches sur : http://www.has-sante.fr/portail/jcms/c_978601/fr/historique-de-la-certification.

85. Site de la Haute Autorité de Santé (HAS).

86. HAS (Haute Autorité de Santé) : « Mettre en œuvre la certification pour la qualité des soins », www.has-sante.fr, 25 novembre 2020.

87. Direction des Hôpitaux/CERIM : « Bâtir un projet d'établissement... », *art. cit.*

88. BARTOLI A. et GOZLAN G., « Vers de nouvelles formes hybrides de coordination en santé mentale : entre conformité et innovation », *Revue Management & Avenir*, n° 68, mars 2014.

89. Par exemple le cas des hôpitaux de Rive de Giers et de Saint-Chamond dans la Loire étudié in SYFUSS-ARNAUD S., « Comme les entreprises, les hôpitaux fusionnent », *Le Revenu français*, 6 mai 1994.

90. TOULLALAN M., éditorial du numéro spécial sur la Coopération et le partenariat hospitalier : le pari de la complémentarité », *SIRIF Informations*, n° 15, 1^{er} trimestre 1995.

91. CUEILLE S., « L'engagement des hôpitaux publics français dans des stratégies d'alliance : construction et test d'un modèle d'analyse », *Revue Finance*

Contrôle Stratégie, 2002, vol. 5, issue 2, pages 5-31.

[92](#). Voir par exemple : KOENIG G., *Management stratégique*, Nathan, 1990.

[93](#). Selon un sondage CSA / BFMTV réalisé par téléphone, les 5 et 6 février 2013, trois Français sur quatre font confiance à leurs hôpitaux. Cette confiance est restée stable et en 2019 selon un sondage Opinionway pour le Cevipof, les hôpitaux arrivent en tête du classement des institutions dans lesquelles les Français ont le plus confiance.

[94](#). COUTY E. et SCOTTON C., « Le pacte de confiance pour l'hôpital », *Rapport de synthèse des travaux*, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, mars 2013.

[95](#). ASSENS C., BARTOLI A., HERMEL P., « Cooperative competition? The ambivalence of cooperation in territorial authorities », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 85, n° 3, 2019, pp. 457-472.

[96](#). Voir par exemple les thèmes du 90^e congrès des maires en novembre 2008, notamment : DEQUEANT J. « Crise financière, Grenelle, Intercommunalité... les nouveaux défis des maires », *Le Moniteur*, 24/11/2008, www.lemoniteur.fr

[97](#). BOUINOT J., BERMILS B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Armand Colin, 1995.

[98](#). Article 72-2 de la Constitution, comme à la suite de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a ensuite fixé les conditions de mise en œuvre de cette règle constitutionnelle, notamment pour les communes.

[99](#). HERNU P., *art.cit.*

[100](#). « La contractualisation entre l'États et les collectivités », site du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance <https://www.budget.gouv.fr/> (consulté le 28 février 2022).

[101](#). Voir l'interview de Olivier DUSSOPT, le ministre délégué aux Comptes publics, dans *La Gazette des communes*. Voir aussi THÉVENIN L., « Budget 2022 : Les collectivités locales échappent pour le moment à un tour de vis », *Les Échos*, 22 septembre 2021.

[1.](#) KICKERT Walter J.MW., « Distinctiveness of the Study of Public Management in Europe », *Public Management Review*, vol. 7, issue 4, decembre 2005.

-
1. Voir *supra*, chapitre 1.
 2. DURAN P. « Max Weber Une théorie moderne de la responsabilité politique » in CHATELAIN-PONROY S., GIBERT P., RIVAL M. et BURLAUD A. « Les grands auteurs en management public », Éditions EMS, 2021.
 3. KICKERT W. (ed), *The Study of Public Management in Europe and the US*, Routledge, 2008.
 4. LAUFER R., « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes » in HURON D. et SPINDLER J., *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.
 5. BARTOLI A., *Communication et Organisation. Pour une politique générale cohérente*, Éditions d'Organisation, 1990.
 6. BADIE B., BIRNBAUM P., *Sociologie de l'État*, Grasset, 1982.
 7. Concept inspiré des travaux du psychiatre Jacob Levy Moreno dans le domaine de la sociométrie ; Moreno J.L, *Fondements de la sociométrie*, PUF, 2^e éd., 1970.
 8. KALIKA M., *Structures d'entreprises, réalités, déterminants, performances*, Économica, 1988.
 9. Voir ANGOT J., CHOLLET B., LOSSERAND E., « Chapitre 15. Analyse des réseaux sociaux », in THIÉTART R.-A. (éd)., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, 2014, pp. 498-523.
 10. Pour un exemple illustrant les difficultés d'utilisation de sociogrammes dans la conduite d'un projet, voir MBANG M., QUEEN L., *L'évaluation de l'implémentation du sociogramme dans le cadre du projet Egonet*, Faculté de santé publique, Université catholique de Louvain, 2020.
 11. MINTZBERG H., *The Structuring of Organizations : A Synthesis of the Research*, Prentice-Hall, 1979.
 12. Bien d'autres travaux de Mintzberg ont été réalisés depuis. Voir par exemple : *Rebalancing Society*, 2014 (www.mintzberg.org).
 13. CONTANDRIOPOULOS A.P., SOUTEYRAND Y. (ed), *L'hôpital stratège*, *op. cit.*
 14. DE SINGLY C., « Une logique de trios pour gouverner l'hôpital, avec une délégation de responsabilité large au plus près des patients », *La fabrique de la santé*, 29 juillet 2020.
 15. BARTOLI A., « Quel rôle managérial pour l'encadrement dans les organisations publiques ? Le cas d'une DDE », *Actes du 6^e congrès de l'AGRH*, Poitiers, novembre 1995.

[16.](#) Les DDE n'existent plus en tant que telles. En décembre 2007, a été prise la décision de généraliser la création de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), puis en 2010 de directions départementales des territoires (DDT) ou de directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), qui sont des structures interministérielles. Au niveau régional, les anciennes directions régionales de l'Équipement ont disparu. Des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), également des structures interministérielles, ont été créées. Voir détail ci-après, au sein de ce même chapitre.

[17.](#) Il s'agissait alors du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, devenu à partir de 2002 ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer. Le terme « équipement » a disparu de l'intitulé des ministères français depuis 2007.

[18.](#) Voir *supra*, chapitre 6.

[19.](#) WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft* ; édition française : *Le Savant et le Politique*, *op. cit.*

[20.](#) MINTZBERG H., *Structure et dynamique des organisations*, *op. cit.*

[21.](#) L'opposition entre structures organiques et structures mécanistes fait référence aux travaux de Burns et Stalker : BURNS T., STALKER G.M., *The Management of Innovation*, Tavistock, Londres, 1966.

[22.](#) Voir *supra*, chapitre 1.

[23.](#) BAROUCH G., « Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'État : analyses et propositions », *Politiques et Management public*, vol. 12, n° 4, décembre 1994.

[24.](#) LEDENVIC P. « La création des DREAL : un enfant de la RGPP ? Non du Grenelle ! » in TROSA S. et BARTOLI A. « Le management par le sens au service du bien public », éditions SCEREN-CNDP, 2011.

[25.](#) Voir GERVAIS J., « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, n° 3, 2010, pp. 453-468. ; GERVAIS J., *L'impératif managérial. Désirs privés et devoirs publics d'un grand corps d'État*, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2019.

[26.](#) HERMEL P. (dir), *Management européen et international*, Economica, 1993.

[27.](#) BENGHOZI P.-J., « Des paradoxes de l'organisation aux représentations des individus », *Revue Française de Gestion*, juin-juillet-août 1988.

[28.](#) GIBERT P. et THOENIG J.-C., « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 1, mars 1993.

[29.](#) CROZET P. et DESMARAIS C., « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 22, n°2, juin 2004.

[30.](#) CORDIER A., « Réforme hospitalière et maîtrise des dépenses de santé », propos recueillis par Ruffat J., *La Lettre du Management Public*, Institut du

Management, n° 6, nov.-déc. 1996.

[31.](#) ROJOT J., *Théories des organisations*, Éditions Eska, 2003.

[32.](#) Voir notamment : ALLOUCHE J., SCHMIDT G., *Les Outils de la décision stratégique*, La Découverte (Tomes 1 et 2), 1995.

[33.](#) Comte A., *Cours de philosophie positive. Discours sur l'esprit positif*, édition C. Le Verrier, Classiques Garnier, 1949.

[34.](#) Le Moigne J.-L., « Épistémologies constructivistes et sciences de l'organisation », in Martinet A.C., *Épistémologies et Sciences de Gestion*, Économica, 1990.

[35.](#) ROUET G. (dir.), *Algorithmes et décisions publiques*, Paris, CNRS, coll. « Les Essentiels d'Hermès », 2019, p. 251.

[36.](#) Voir *supra*, chapitre 1.

[37.](#) SIMON H.A., *The New Science of Management Decision*, *op. cit.*

[38.](#) MARCH J.A., *Décisions et Organisations*, Éditions d'Organisation, 1991 ; MARCH J., SIMON H., *Organizations*, John Wiley & Sons, New York, 1958.

[39.](#) Expression utilisée par A. Juppé dans le texte de la circulaire de 1995 sur la réforme de l'État.

[40.](#) ALLISON G.T. J.-R., « Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects ? » in LANE F.S. (ed.), *Current Issues in Public Administration* (2nd ed.), St Martin's Press, New York, 1982.

[41.](#) LINDBLOM C., « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.

[42.](#) SMITH S.L., Stupax R.J., « Beyond Survival : Decision-making for the 1990s », *The Public Manager*, vol. 23, n° 4, winter 1994-1995 (USA).

[43.](#) ETZIONI A., « Mixed Scanning Revisited », *Public Administration Review*, vol. 46, 1986.

[44.](#) MILONAS N., RIBETTE R., « Le constructivisme : le nouvel art des constructions managériales », *Management France*, CNDF, n° 97, septembre 1996.

[45.](#) COHEN M.D., MARCH J.-G., OLSEN J.-P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n° 1, 1972.

[46.](#) WEAVER K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, Oct. - Dec. 1986, pp. 371-398.

[47.](#) DI MAGGIO P., POWELL W., « The Iron-Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, avril 1983, pp. 147- 160.

[48.](#) NORTH D., *Institutions. Institutional Change and Economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

[49.](#) Les conseils départementaux portaient le nom de conseils généraux avant 2015.

[50.](#) Voir les propos des DGS des Départements du Vaucluse et des Bouches-du-Rhône lors du séminaire du RECEMAP « Management public : Espace et

Temps » les 6 et 7 mai 2004 à l'IUP « Management Public » d'Aix-en-Provence.

51. ANAULT M., BARTOLI A., « Approche des fonctions sociales de l'hôpital à travers un processus de modernisation », *Gestions Hospitalières*, n° 334, février 1994.

52. BACHRACH P., BARATZ M.S., « *Two Faces of Power* », *The American Political Science Review*, vol. 56, Issue 4, décembre 1962, pp. 947-952.

53. SFEZ L., *Critique de la décision*, Fondation nationale des sciences politiques, 1973 (2^e éd. 1981).

54. Voir l'enquête « Décider en collectivité locale : acteurs, processus... » réalisée par Dupuis J., Association pour la Recherche et l'Expertise en Management Public Territorial, présentée aux 2^e Universités d'État du Management Public Territorial, Toulouse, Délégation Régionale du CNFPT, 27 et 28 août 2004.

55. MUNIER B., « Décision et Cognition », *Revue Française de Gestion*, n° 99, juin-juillet-août 1994.

56. CONNOR P.E., BECKER B.W., « Personal Value Systems and Decision Styles of Public Managers », Communication au Congrès de l'Academy of Management, Vancouver, Canada, août 1995.

57. Voir *infra*, chapitre 9, les développements sur la gouvernance.

58. GENELOT D., LE MOIGNE J-L., *Manager dans (et avec) la complexité*, Nouvelle édition augmentée, Paris, Éditions Eyrolles, 2017.

59. OCDE, « Politique réglementaire. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE » (consulté en décembre 2021).

60. « Moderniser l'État. Le choc de simplification », www.gouvernement.fr, (page mise à jour le 18 septembre 2021).

61. Voir le numéro spécial de la *Revue Française d'administration publique* paru à ce sujet en 2016 (vol. 157, n° 1).

62. BERTHOZ A., *La simplicité*, Odile Jacob, 2009.

63. BARTOLI A., JEANNOT G., LARAT F., « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, vol. 157, no. 1, 2016, pp. 7-22.

-
1. CANNAC Y., TROSA S., *La Réforme dont l'État a besoin*, Dunod, 2007.
 2. FRAISSE R., « Le service public saisi par la modernisation », introduction de l'ouvrage sous la direction de Gremion C., Fraisse R., *Le Service public en recherche : quelle modernisation ?* Documentation Française, 1996.
 3. OVERMAN E.S., « Can Bureaucracy Reform Itself ? » *Public Productivity & Management Review*, Jossey Bass Publishers, vol. 18, n° 1, automne 1994.
 4. BAYLE E., DUPUIS J.C., *Management des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Identités plurielles et spécificités*, De Boeck, 2012.
 5. SARASVATHY S., « Causation and effectuation : toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency », *Academy of Management Review*, vol. 26, n° 2, 2001, pp. 243–263.
 6. Ce terme est généralement utilisé pour évoquer des méthodes de « reconfiguration des processus » dans les entreprises, c'est-à-dire la remise en cause complète des modes de fonctionnement antérieurs ; Hammer M., Champy J., *Le Reengineering*, Dunod, 1993.
 7. DUPUY F., THOENIG J.-C., *L'Administration en miettes*, Fayard, 1985.
 8. MARCH J.G., « Exploration and Exploitation in Organizational Learning », *Organization Science*, vol. 2, n° 1, Feb. 1991, pp. 71–87.
 9. BARTOLI A. et HERMEL P., *Piloter l'entreprise en mutation*, *op.cit.*
 10. LEWIN K., *Field Theory in Social Sciences*, Harper and Row, 1951.
 11. SIDANIUS J., PRATTO F., *Social Dominance : An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression*, Cambridge University Press, 1999.
 12. SEWELL W., « Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology », in *The Historic Turn in the Human Sciences*, ed. Terrance McDonald, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996, pp. 245-280.
 13. JONCOUR Y. et Verrier P.E., « Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation », in revue *Politiques et Management Public*, vol.20, n° 1, mars 2002.
 14. CLERGEAU DE MASCUREAU C., « Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ? », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 2, cahier 2, juin 1995.
 15. BARTOLI A., HERMEL P., *Le développement de l'entreprise...*, *op. cit.* Le modèle dont s'inspire cette classification des freins a été présenté *supra*, chapitre 3.
 16. SERIEYX H., « Les stratégies de changement », *Politiques et Management Public*, vol. 10, n° 1, mars 1992.

- [17.](#) Voir *supra*, 1^{re} partie, chapitre 3.
- [18.](#) Voir par exemple *Le Petit Robert*.
- [19.](#) Il s'agit des « lois de Rolland », aussi appelées « lois du service public », inspirées par le professeur Rolland dans les années 1920 (voir : « Les mots-clés des services publics », *Regards croisés sur l'économie* 2/ 2007 (n° 2), pp. 271-277). La mutabilité a été initiée après l'arrêt *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen*, par lequel le Conseil d'État admet la mutabilité des contrats administratifs.
- [20.](#) GAXIE D., « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP, *La Gouvernabilité*, PUF, 1996, pp. 249-273.
- [21.](#) GIBERT P. et THOENIG J.-C., « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 1, mars 1993, pp. 3-21.
- [22.](#) MINTZBERG H., WATERS J.A., « Of Strategies, Deliberate and Emergent », *Strategic Management Journal*, vol. 6, n° 3, 1985.
- [23.](#) ARGYRIS C., « Double Loop Learning in Organizations », *Harvard Business Review*, sept-oct. 1977.
- [24.](#) DUMONT G.-F., « Quel aménagement du territoire ? Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation », *Les Analyses de Population & Avenir*, vol. 27, n° 9, 2020, pp. 1-18.
- [25.](#) MAZOUZ B., FACAL J., HATIMI I., « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » in Bernier R. (ed), *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, pp. 367-391.
- [26.](#) Voir en particulier le document du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, intitulé : « Processus de Bologne. Vers un espace européen de l'enseignement supérieur », octobre 2004, http://www.mesr.public.lu/enssup/dossiers/bologne/processus_bologne.pdf
- [27.](#) BARTOLI A., BRENKERT G., HERMEL P., « Les défis éthiques de la recherche académique : le cas de la France et des Etats-Unis », *Revue Française d'administration publique (RFAP)*, n° 140, 2011, pp. 659-675.
- [28.](#) MONS N., « Evaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales », *Revue Française de Pédagogie*, n° 164, juillet-septembre 2008.
- [29.](#) BARTOLI A., « Ouvrir la boîte noire des universités françaises : une condition nécessaire à son évolution » in CLIQUET ET ORANGE, « Les organisations publiques et privées », Mélanges en l'honneur de R. Le Duff, Presses Universitaires de Rouen, 2002.
- [30.](#) DENIS M., *Image et Cognition*, Coll. « Psychologie d'aujourd'hui », PUF, 1989.
- [31.](#) BARTOLI A. et HERMEL P., « Managing Change and Innovation in IT implementation process » in *Journal of Manufacturing Technology Management (USA)*, vol. 5, n° 5, 2004.

- [32.](#) BARTOLI A., « The study of Public Management in France » in Kickert W. (ed), *The study of Public Management in Europe and the US*, Routledge, Oxford, UK, 2008.
- [33.](#) TOFFLER A., *Future Shock*, Bantam Books, 1970.
- [34.](#) MINTZBERG H., *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, 1979.
- [35.](#) WATERMAN P., *Adhocracy. The Power to Change*, Norton & Company, 1990.
- [36.](#) PERRY L. et al, « Motivation to Innovate in Public Organizations » in BOZEMAN B. (Éd) *op. cit.*
- [37.](#) Su X., BOZEMAN B., « Do expectations meet aspirations ? The relation of public managers' job choice motives to job satisfaction », *International Review of Public Administration*, vol. 14, Issue 1, 2009, pp. 1-9.
- [38.](#) BARTOLI A. et BLATRIX C., « Des sciences modestes de l'action publique ? Politiques et management publics face à la crise », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 29, n° 3, 2012.
- [39.](#) Voir *supra*, chapitre 7 : cette notion renvoie à la multiplicité et à l'interaction des acteurs intervenant dans les processus de décision de la sphère publique.
- [40.](#) Voir *supra*, chapitre 3.
- [41.](#) CROZIER M., *Le Phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1963.
- [42.](#) IRIBARNE P. d', « La gestion à la française », *Revue Française de Gestion*, janvier-février 1985.
- [43.](#) KAUFMAN H., *Red Tape : Its Origins, Uses et Abuses*, Brooking Institutions Press, 2015 – première édition en 1977.
- [44.](#) KESSLER M-C., « L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France », *op. cit.* ; Guglielmi G. J. (éd.), *L'esprit de corps, démocratie et espace public*. Presses Universitaires de France, 2005, pp. 277-298. Sur la formation des grands corps, et pour une discussion de la thèse de Pierre Bourdieu selon laquelle la formation et les épreuves des concours contribuent à la reproduction sociale en valorisant certains types de compétences, notamment discursives, voir Oger C., *Le façonnage des élites de la République. Culture générale et haute fonction publique*, Presses de Sciences Po, 2008.
- [45.](#) BROOKES K., LE PENDEVEN B., « L'État innovant (2) : diversifier la Haute Administration », Fondation pour l'innovation politique, avril 2014.
- [46.](#) Source : <https://insp.gouv.fr/missions> (janvier 2022).
- [47.](#) DUBAR C., TRIPIER C., *Sociologie des professions*, rmand Colin, 1998.
- [48.](#) AUBERT N. et al., *Management : aspects humains et organisationnels*, PUF, 1991.
- [49.](#) MINTZBERG H., *Structure et dynamique des organisations*, Éditions d'Organisation, 1995.
- [50.](#) Voir *supra*, chapitre 7.
- [51.](#) Voir notamment : BOLLINGER D. et Hofstede G., « Les différences culturelles dans le management », Éditions d'Organisation, 1987.
- [52.](#) Source : <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/france/> (consulté en janvier 2022).

[53.](#) L'une des origines de l'expression est attribuée à KATZ R. and ALLEN T.J, « Investigating the Not Invented Here (NIH) syndrome: A look at the performance, tenure, and communication patterns of 50 R & D Project Groups », *R&D Management*, vol. 12, Issue 1, pages 7–20, January 1982.

[54.](#) ANTONS D., PILLER F.T., « Opening the Black Box of “Not Invented Here”: Attitudes, Decision Biases, and Behavioral Consequences », *Academy of Management Perspectives*, vol. 29, n° 2, 2015, pp. 193–217.

[55.](#) HERZBERG F., *Work and the Nature of Man*, Crowell, New York, 1966.

[56.](#) Voir *infra*, chapitre 7.

[57.](#) Voir *supra*, chapitre 4.

[58.](#) GAXIE D., LABORIER P., « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in Favre P. et al., *Être gouverné. Études pour Jean Leca* : Presses de Sciences Po, 2002, p. 201-225.

[59.](#) PETTIGREW A.M., WOODMAN R.W., CAMERON K.S., « Studying Organizational Change and Development : challenges for future research » in *Academy of Management Journal*, vol. 44, n° 4, 2001.

[60.](#) ALTER N., *L'Innovation ordinaire*, PUF – Sociologies, 2000.

[61.](#) Terra Nova, « L'action publique et sa modernisation : La réforme de l'État, mère de toutes les réformes », note du groupe de travail « L'action publique et sa modernisation », présidé par SAURET J., décembre 2013.

[62.](#) PETTIGREW A., *The Management of Strategic Change*, Oxford, UK, Basil Blackwell, 1987.

[63.](#) De VAUJANY F-X., « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Revue Management & Avenir*, vol. 3, n° 9, 2006, pp. 109-126.

[64.](#) TROSA S. et BARTOLI A., « Le management par le sens au service du bien public », SCÉRÉN-CNDP, 2011.

[65.](#) PETTIGREW A., *The Management of Strategic Change*, Oxford, UK, Basil Blackwell, 1987.

[66.](#) PETTIGREW A., WHIPP R., *Managing Change for Competitive Success*, Blackwell Publishing, 1993.

[67.](#) BODIGUEL J.-L., « Les fonctionnaires en proie au changement », in GREMION C. et FRAISSE R. (dir), *op. cit.*

[68.](#) OCDE, *La gestion publique en mutation – Les réformes dans les pays de l'OCDE*, 1995.

[69.](#) Loi organique relative aux lois de finances.

[70.](#) BARTOLI A., « Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis » in HURON D. et SPINDLER J., *Le Management public en mutation* », L'Harmattan, 2008.

[71.](#) SERFATY-GARZON P., « L'appropriation », in *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003, <http://www.perlaserfaty.net/texte4.htm>.

[72.](#) DE VAUJANY F-X., « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion » *op. cit.*

[73.](#) LESCA H., « Veille stratégique, concepts et démarche de mise en place dans l'entreprise. Guides pour la pratique de l'information scientifique et technique », ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, 1997.

[74.](#) CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Le livre de poche, 1982.

[75.](#) Voir notamment, DOWNS G.W., LARKEY P.D., *The Search for Governmental Efficiency*, Random House, New York, 1986.

[76.](#) GREMION C. et FRAISSE R., *op. cit.*

[77.](#) LEWIN K., *Field Theory in Social Sciences*, Harper and Row, New York, 1951.

[78.](#) KICKERT W. (ed), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Competitive Analysis of National Distinctiveness*, Routledge, 2006.

[79.](#) Voir notamment les actions d'accompagnement et de formation proposées par la DITP (Direction interministérielle de la Transformation Publique), créée en 2015, et antérieurement celles portées par le SGMAP (Secrétariat général à la Modernisation de l'action publique).

[80.](#) Ce n'est apparemment pas le cas de la plupart des autres pays.

[81.](#) BOLTANSKI L., *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Éditions de Minuit, 1982.

[82.](#) Définition du *Petit Robert*.

[83.](#) BARTOLI A. et TROSA S., « Le management public à l'interface de l'administration et du politique » *in* Cannac Y., et Trosa S., (eds.), *La réforme dont l'État a besoin*, Dunod, 2007.

[84.](#) WEBER M., *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford, New York, 1947 ; traduction française *Économie et Société*, Plon, 1971.

[85.](#) BARTOLI A. et PLACET A., « Le métier de dirigeant territorial ; Caractéristiques – Évolutions. Résultats d'enquête », *Document de recherche Larequoi*, Université de Versailles St-Quentin, mars 2007.

[86.](#) LOZÉ P., *Le couple infernal Maire/DGS : de la passion à la raison ?*, L'Harmattan, 2009.

[87.](#) LAMARZELLE D., « Cadres Territoriaux », Éditions Papyrus, 2014.

[88.](#) GAILLARD J.-M., *L'ENA, miroir de l'État – De 1945 à nos jours*, Éditions Complexe, 1995.

[89.](#) SÉNAC R. « La promotion de la diversité dans la fonction publique : de l'héritage républicain à une méritocratie néolibérale », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, n°1, 2015, pp. 165-182.

[90.](#) <http://www.universalis.fr/encyclopedie/corporatisme/> (consultation 07/2014).

[91.](#) CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*

[92.](#) GAILLARD J.-M., *op. cit.*

- [93.](#) BARTOLI A., « The study of Public Management in France » in KICKERT W. (ed), *The study of Public Management in Europe and the US*, Routledge, Oxford, UK, 2008.
- [94.](#) ROUBAN L., « Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation », GREMION C., FRAISSE R., *op. cit.*
- [95.](#) DELIGNY J.-L. (avec la collaboration de CARDON J.-M.), *Le Fonctionnaire du futur*, Eyrolles, 1990.
- [96.](#) JABES J., ZUSSMAN D., « Motivation and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service », *Administration Publique du Canada*, vol. 31, n° 2, 1988.
- [97.](#) GORE Jr A., « The New Role of the Federal Executive », *Public Administration Review*, (USA), vol. 54, n° 4, July-August 1994.
- [98.](#) HERMEL P., *Le Management participatif. Sens, réalités, actions, op. cit.*
- [99.](#) FOSTER-FISHMAN P.G., KEYS C.B., « The Inverted Pyramid: How a Well Meaning Attempt to Initiate Employee Empowerment Ran Afoul of the Culture of Public Bureaucracy », *Academy of Management Journal*, 1995.
- [100.](#) Selon les chiffres de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/la-syndicalisation>, consulté en février 2022 ; Voir aussi : ANDOLFATTO D. (dir.), *Les Syndicats en France*, La Documentation française, 2004.
- [101.](#) « Une France pas assez syndiquée », *Challenges*, 2 décembre 2011.
- [102.](#) Extrait de : « La syndicalisation en France. Des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », *Dares Analyses*, n°5, mai 2016.
- [103.](#) SERIEYX H., « Les stratégies de changement », *art. cit.*
- [104.](#) La première utilisation du terme dans un contexte organisationnel serait attribuée à DUNCAN R.B. : « The Ambidextrous Organization : Designing Dual Structures for Innovation », in KILMANN R.H., PONDY L.R. et SLEVIN D. (eds), *The Management of Organization Design*, vol. 1, New York (North-Holland), 1976. Ont ensuite été développés les travaux de TUSHMAN L. & O'REILLY C., « The Ambidextrous Organization », *Harvard Business Review*, avril 2004, pp. 74-81.
- [105.](#) BARTOLI A. et HERMEL P., « L'ambidextrie managériale intégrée : talent ou pathologie ? », Actes de la conférence internationale « Managerial Innovations », Université de Sofia et Larequoi-ISM, juin 2014.

1. BARTOLI, A. et CHOMIENNE H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », in *Informations sociales*, vol. 167, n° 5, 2011, pp. 24-35.

2. On se reportera ici utilement aux travaux de Philippe Bezes qui montre bien, dans une perspective socio-historique remontant aux débuts de la V^e République, comment cette politique s'est progressivement imposée. Voir BEZES P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

3. LE DUFF R. et PAPILLON J-C., « Gestion publique », *op. cit.*

4. Jacques Chaban-Delmas fut Premier ministre de la France entre 1969 et 1972, sous la présidence de Georges Pompidou.

5. SPENLEHAUER V. (2021) "La mécanique du PPBS américain 1946 - 1972. Du rêve administratif au cauchemar politique", in BEZES P. DESCAMPS F., KOTT S., *Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962 - 1978. L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, LGDJ, p. 13.

6. Cf. HUET P. et BRAVO J., « L'expérience française de la RCB », *op. cit.*

7. Voir Rexecode (décembre 2000). Étude en annexe du rapport d'information relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques, du sénateur Joël Bourdin (Commission des finances), n° 203, 2001.

8. PERRET B. « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, vol. 117, n° 1, 2006, pp. 31-41.

9. Comme le souligne Perret (2006, cité ci-avant), même si la RCBA a été abandonnée, dans les années qui suivent les cellules RCB mises en place dans les ministères techniques n'en ont pas moins continué à fonctionner et à produire des études à la demande des administrations. Toutefois l'auteur considère que les conditions dans lesquelles la France a tourné le dos à la RCB (par pure et simple suppression de la procédure en 1984) a eu des conséquences négatives pour le développement ultérieur de l'évaluation en France.

10. Voir *supra* chapitre 3.

11. CONDE Y. et ORANGE G., « Le développement du rôle du marché dans la prévention de l'effet de serre », Colloque « Culture, culture d'entreprise et management » CIDEGEF – Université de Tunis El Manar, 7, 8 et 9 mars 2002.

12. Voir *supra*, chapitre 3.

13. FERLIE E., ASHBURNER L., PETTIGREW A., FITZGERALD L., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1996.

14. Pendant la période où Ronald Reagan était président des États-Unis.
15. Sous Margaret Thatcher, alors premier ministre britannique.
16. BARTLETT W. et LE GRAND J., *Quasi-markets and Social Policy*, Palgrave Macmillan, 1993.
17. Voir notamment les études comparatives de l'OCDE.
18. MATYJASIK N., GUENOUN M. (Eds.), *En finir avec le New Public Management*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2019.
19. PADIOLEAU J-G., *Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne*, L'Harmattan, 2004.
20. PERRET B., *art. cit.*, p.31.
21. PERRET B., *art. cit.*, p. 33.
22. Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : « Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins », Assemblée nationale du 27 janvier 1999.
23. Selon les termes de la direction du Budget, utilisés lors du séminaire gouvernemental « Vers une nouvelle gestion publique » du 10 octobre 2001.
24. Source : site « Moderfie : vers la nouvelle gestion publique » www.moderfie.minefi.gouv.fr.
25. Ce site a été transformé par la suite : cf. www.performance-publique.gouv.fr.
26. TROSA S., « La LOLF : liberté ou contrôle ? », in *La Lettre du Management Public* n° 48, novembre - décembre 2003.
27. ROCHET C., « Une seule flèche pour deux cibles : le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France », in *Revue Management International* (Canada), automne 2004.
28. WAINTRAP F., CHOP C., *PMP*, 2004.
29. Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance.
30. LE CLAINCHE M., « Le point sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006 », *Revue française d'administration publique*, n° 120 -2006/4, pp. 789-792.
31. Deux rapports importants ont réalisé ce bilan : Cour des Comptes, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives* : Bibliothèque des rapports publics, La Documentation Française. Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale, n°3644, sur les décisions d'attribution des moyens budgétaires, présenté par MM Bouvard, Brard, Carcenac, de Courson, 12 juillet 2011. Voir également : TROSA S., « La LOLF, la RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, n°121, 2013, pp. 243-259.
32. Propos de Alain Lambert recueillis par Pierre-François Gouiffès, *La Tribune*, 17/12/2013.

[33.](#) Voir ECALLE F., « Finances publiques : 20 ans après, quel bilan pour la LOLF ? », *La gazette des communes*, 30 juillet 2021.

[34.](#) WOERTH E., SAINT-MARTIN L., Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210, XVe législature, 11 septembre 2019.

[35.](#) Voir notamment le colloque du Cercle de la Réforme de l'Etat du 10 octobre 2008 au Conseil Economique, Social et Environnemental.

[36.](#) IGA/IGF/IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, Septembre 2012.

[37.](#) Paoletti M., *La démocratie locale et le référendum*, L'Harmattan, 1997.

[38.](#) Circulaire du 27 mars 2002 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

[39.](#) Le Duff R., Rigal J.-J., Schmidt G.(dir.), *Démocratie et Management local*, Actes des 4^{es} Rencontres Ville – Management, Dalloz, 2001.

[40.](#) CHEVALLIER J., *Le service public*, PUF, « Que sais-je ? », 1991.

[41.](#) FICET J., « Nouveau management public et démocratie. Une approche par les instruments », in FALLON C., FICET J. (dir.), *Crise de la démocratie et nouveau management public. Discours, pratiques, instruments*. Editions Académia - L'Harmattan, 2017.

[42.](#) FICET J., *op. cit.*, p.21.

[43.](#) SCHIFFINO N., « Réenchanter la démocratie et la fabrique des politiques publiques », in COUTURE J., JACOB S. (dir.), *Démocratie et politiques publiques*, Presses des Universités de Laval, 2019, p. 347.

[44.](#) VATTEVILLE E., « Le développement durable : nouvel enjeu de la démocratie locale », in Le Duff, Rigal, Schmidt (dir.), *Démocratie et management local... »*, *op. cit.*

[45.](#) Sur cette question voir Blatrix C., « Démocratie locale et débat public », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.) *Politiques publiques, tome 2*, Presses de Sciences Po.

[46.](#) Loi sur l'administration de la République de 1992 ; Loi Pasqua en 1995 ; Loi Chevènement et Voynet en 1999 ; Loi sur la démocratie de proximité en 2002.

[47.](#) Au 1^{er} janvier 2018, on compte 503 305 conseillers municipaux, 4031 conseillers départementaux et 1922 conseillers régionaux. Voir collectivites-locales.gouv.fr. Cette même année, l'Association des Maires de France (AMF) recensait 35 086 maires, dont 5899 femmes (16,81%).

[48.](#) Revenu minimum d'insertion.

[49.](#) Cf. « Peu de pactes de gouvernance mis en place au 30 juin », Association des mairies de France, juillet 2021 : <https://www.amf.asso.fr>

[50.](#) BLOCH M., « C'est quoi un comité interministériel ? », *Le Journal du Dimanche*, 24 septembre 2021.

[51.](#) Décret n° 2021-759 du 14 juin 2021 instituant un délégué interministériel à l'accompagnement des territoires en transition énergétique.

[52.](#) Voir par exemple le Conseil général du Maine ou le Conseil régional de Lorraine, qui ont sollicité pour ces analyses l'apport de stagiaires de l'INET (Institut national des études territoriales).

[53.](#) PERNÈS C., Président de l'association des maires d'Ile-de-France, in « Tribune Libre », site web de la Maire de Paris : <http://www.paris.fr> (2003).

[54.](#) Voir en particulier les travaux de Robert Le Duff, notamment : « De l'économie politique au management public », conférence inaugurale le 3 novembre 2000, Université de Nice, laboratoire IDEFI.

[55.](#) SIRE B., « 1990 – 2000, dix ans de GRH qui ont changé France Télécom », Les notes du LIRHE, Université de Toulouse 1, note n° 350, novembre 2001.

[56.](#) JENSEN M.C. et MECKLING W.H., « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3, 1976.

[57.](#) *Stake holders* en anglais.

[58.](#) BOUVIER A. et SAINT-DO Y. (de) (dir.), *Territoires durables et gouvernance*, Presses Universitaires de Clermont-Ferrand, 2003.

[59.](#) CARLES J., « Gouvernance des Territoires et charte managériale », *La lettre du cadre territorial*, mars 2007.

[60.](#) Il existe aux États-Unis un bureau gouvernemental officiel : « GAO – Accountability – Integrity – Reliability » dont la devise est « *Serving the Congress and the Nation* » et qui développe un programme stratégique sur ces questions.

[61.](#) Cf. MONTAIN-DOMENACH J., « L'action administrative face à la responsabilité pénale des décideurs publics », in *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, mars 2001.

[62.](#) DUTREIL R. (ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État) et WOERTH E. (Secrétaire d'État à la réforme de l'État), « Réforme de l'État : la bicyclette ou le mikado ? », *Les Échos*, 14 septembre 2004, p. 27.

[63.](#) Pour faire référence à la formule de Michel Crozier : « On ne change pas la société par décret ».

[64.](#) Les trois fonctions publiques (État, Territoriale, Hospitalière) ont mis au point depuis maintenant de nombreuses années des cycles supérieurs de management en formation continue. Voir notamment le CSME initié par l'Équipement et le CSM de l'INET.

[65.](#) DESMAZES J., « Achats publics : la problématique conciliation des dimensions managériale et juridique de la responsabilité publique », in *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, mars 2001.

[66.](#) TROSA S. et BARTOLI A. (ed.), *Le management par le sens au service du bien public*, Coll. « Profession Cadre service public », Editions Sceren- CNDP, 2011.

[67.](#) FORTIN Y. (dir.), *La Contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, 1999.

68. BATIFOULIER F., « Manuel de direction en action sociale et médico-sociale » - 2^e ed., Dunod, 2019.

69. CLUZEL L., « De la responsabilisation à la responsabilité : l'exemple des contrats de service dans les services publics en France », *Revue PMP*, vol. 19, n° 1, mars 2001.

70. DURAN P., THOENIG J-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, pp. 580-623.

71. Voir les exemples cités sur les sites du gouvernement : <http://www.ppp.minefi.gouv.fr/etranger.html>.

72. Voir l'appel à communication du GRET (Groupement de Recherche Espace et Territoires) de la Faculté de Droit de Rabat (Maroc) pour le colloque sur « Le Partenariat Public/Privé » de mars 2005.

73. PETRELLA R., « Pour un nouveau " PPP " : le Partenariat Public – Public », Université catholique de Louvain, avril 2003, <http://www.h2o.net>.

74. DUMEZ H. et JEUNEMAÎTRE A., « Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélange des genres ? Les partenariats public/privé, nouveaux venus du management public ? », in *Revue PMP*, vol. 21, n° 4, décembre 2002.

75. MAZOUZ B., « Les aspects pratiques des partenariats public-privé : de la rhétorique néolibérale... aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP », *Revue française d'administration publique*, vol. 130, 2009, pp. 215-232.

76. OCDE : Government at a Glance 2009, www.oecd.org/gov/indicateurs/panoramaAPU.

77. EPSTEIN R., « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in DOUILLET, A-C, FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J-P, *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie locale à l'épreuve de la différenciation*, L'Harmattan, 2012. EPSTEIN R., « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et Management Public*, 23 (3), 2005.

78. NALEBUFF B., BRANDENBURGER A.M., *Co-opetition : A Revolution Mindset That Combines Competition and Cooperation*, Currency, 1996.

79. DAGNINO G. B., « La dynamique des stratégies de coopération », *Revue Française de Gestion*, 2007/7, n°176, p. 87.

80. Voir le colloque de l'ADT-INET et du LAREQUOI-ISM « Quel rôle des managers dans la coopération des territoires ? », Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, 5 février 2013.

81. Direction régionale de l'Environnement.

82. Le « Grenelle de l'Environnement » est l'expression utilisée pour évoquer l'ensemble des rencontres politiques qui ont été organisées en France en septembre et décembre 2007, dans l'objectif de prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable.

83. CHASSÉ P., BLATRIX C., « Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature », *Revue*

française d'administration publique, vol. 179, n° 3, 2021, p. 587.

[84.](#) Ministère des Solidarités et de la Santé (2018a), *Stratégie de transformation du système de santé*. Dossier de Presse. Mardi 13 février 2018.

[85.](#) BARTOLI A. et HERMEL P., « Management et santé mentale : de prometteuses interrelations », in GOZLAN G. (ed), *Case Management en santé mentale*, Elsevier, 2021.

[86.](#) SEBAI J. et YATIM F., « Approche centrée sur le patient et nouvelle gestion public : confluence et paradoxe », *Santé Publique*, vol. 30, n° 3, 2018, pp. 517-526.

[87.](#) Minvielle E. "Le patient et le système." Seli Arslan, 2018

[88.](#) Voir le rapport stratégique de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenaires, « Position française sur le concept «One health/Une seule santé» : pour une approche intégrée de la santé face à la mondialisation des risques sanitaires », août 2011, <https://www.diplomatie.gouv.fr/>

[89.](#) International Association of Healthcare Practitioners.

[90.](#) Food and Agriculture Organization of the United Nations.

[91.](#) Office International des Epizooties, ou World Organization for Animal Health.

[92.](#) ZINSSTAG J., SCHELLING E., WALTNER-TOEWS D., WHITTAKER M. A., TANNER M. (ed.), *One Health, Une seule santé. Théorie et pratique des approches intégrées de la santé*, Editions Quae, 2020.

[93.](#) ISSBERNER L-R. et LÉNA P., « Anthropocène : les enjeux vitaux du débat scientifique », *Le Courrier de l'Unesco*, 2, avril-juin 2018, pp. 7-10.

[94.](#) BALBO-BONNEVAL V., « Anthropocène et pouvoir d'agir », juin 2020, <https://adinet.fr/manifeste/>

[95.](#) Voir également la note publiée par le Cercle de la réforme de l'État : « Gouvernance de l'écologie : alerter et construire », avril 2022. <https://cerclereformeatat.eu/>

[96.](#) Voir le chapitre 3.

[97.](#) Le terme « administration » est entendu ici au sens large et peut concerner diverses formes d'entités de la sphère publique.

[98.](#) WEST D.M., *E-government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes*, University of Brown, Taubman Center for Public Policy and American Institutions, USA, 2001.

[99.](#) ISAAC H., KALIKA M., LEDRU M., JOSSE RAND E., BEYOU C., *Le e-management : quelles transformations pour l'entreprise ?*, Éditions Liaisons, 2003.

[100.](#) Amélioration de la relation numérique à l'utilisateur, Rapport issu des travaux du groupe « Experts Numériques » réunis autour du député Franck Riester, remis à Valérie Pécresse le 26 septembre 2011.

[101.](#) DELAROCHE P., « Quand le secteur public e-volue », Introduction au dossier spécial « Les Cahiers du Management », *L'Expansion*, mai 2004, n° 686.

[102.](#) Notamment Joël de Rosnay.

[103.](#) L'ADAE était une agence gouvernementale française rattachée au Premier ministre, dont la mission visait à favoriser le développement des systèmes d'information électronique dans les services publics. Elle a été créée en 2003 dans le cadre du projet ADELE, puis fut réintégrée fin 2005 dans la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

[104.](#) SOFRES, « Les attentes des Français en matière de démarches administratives sur Internet », note de synthèse, Forum des Droits sur Internet, août 2002.

[105.](#) Digitizing Public Services in Europe : putting ambition into action, 2010 Capgemini Benchmark Measurement.

[106.](#) SAOUD H., « La conception stratégique des projets de e-administration locale », *Gestion 2000*, vol. 23, n° 6, nov.-déc. 2006.

[107.](#) MICHEL H., « E-administration, e-gouvernement, e-gouvernance : vers de nouveaux modes de management de la citoyenneté locale ? », communication au séminaire RECEMAP, IUP d'Aix-en-Provence, mai 2004.

[108.](#) CHEVÈNEMENT J-P., *Le temps des citoyens : ré-inventer la France*, Éditions de Roches, 1993.

[109.](#) CHADWICK A. et MAY C., « Interactions between States and Citizens in the Age of Internet », *Journal of Policy, Administration and Institutions*, USA, vol. 16, n° 2, 2003.

[110.](#) Voir par exemple TAEWOO N., « Les opinions des citoyens à propos de la gouvernance ouverte du gouvernement 2.0 », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 78, n° 2, 2012, pp. 367-391.

[111.](#) Idée émise en 2019 par le Conseil national du numérique et par le rapport Latombe (Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème « Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne » (M. Philippe Latombe)). Voir « Pour une stratégie numérique publique », *Le Cercle de la Réforme de l'État*, Gestion & Finances publiques, vol. 3, n°3, 2020, pp. 54-63.

[112.](#) Un document de travail de l'OCDE introduit la notion de cycle de valeur des données publiques. Voir VAN OOIJEN, C., UBALDI B. et WELBY B. « A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance », Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, n° 33, Éditions OCDE, Paris.

-
1. OCDE : Government at a Glance 2009, www.oecd.org/gov/indicateurs/panoramaAPU.
 2. POLLITT C. and BOUCKAERT G., *Public Management Reform, A comparative Analysis*, second edition, Oxford University Press, 2004.
 3. KICKERT W. (ed.), *The study of Public Management in Europe and in the US, A comparative analysis of national distinctiveness*, Routledge, 2008.
 4. LE DUFF R. et ORANGE G., « De l'économie publique au management des sentiments moraux », in HURON D. et SPINDLER J. (ed.), *Le Management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.
 5. TROSA S., *Moderniser l'administration : comment font les autres ?*, Éditions d'Organisation, 1995.