

FICHE de LECTURE

pour l'UE DSY 222 du Professeur Y. PESQUEUX
rédigée par Claire GLOANEC

Annie BARTOLI,
Le management dans les organisations publiques,
Dunod, collection Management public, 2^{ème} édition, 2005.

Bibliographie de l'auteur

Annie BARTOLI (AB) est Professeur de sciences de gestion et co-directeur du laboratoire de recherche en management LAREQUOI de l'Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines.

Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles, seule ou en collaboration, dont :

- BARTOLI A., HERMEL P., *Piloter l'entreprise en mutation – Une approche stratégique du changement*, Editions d'Organisation, 1986
- BARTOLI A., HERMEL P., *Le développement de l'entreprise – Nouvelles conceptions et pratiques*, Economica, 1989
- BARTOLI A., *Communication et Organisation – Pour une politique générale cohérente*, Editions d'Organisation, 1990

Postulats

L'ouvrage repose, au moins implicitement, sur un certain nombre de postulats :

- 1) les organisations publiques ne fonctionnent pas de manière pleinement satisfaisante. Le contexte dans lequel elles s'insèrent impose des évolutions.
- 2) la modernisation du secteur public ne devrait pas se traduire par une véritable remise en cause. Elle ne saurait, légitimement comme pratiquement, être le fait que d'une démarche managériale adaptée. Il s'agit ainsi de s'appuyer sur l'existant pour l'améliorer et l'adapter à un contexte en évolution.
- 3) les organisations publiques (bien que très diverses) présentent des spécificités telles qu'aucune transposition directe des méthodes et techniques du monde de l'entreprise n'est envisageable.

Hypothèses

A mi-chemin entre le manuel et l'essai, l'ouvrage d'AB ne repose pas clairement sur une ou plusieurs hypothèses de travail. Son ambition est d'aider au développement d'un management propre au secteur public. Il s'agit, en premier lieu, de lever les ambiguïtés qui

existent autour du terme de management afin d'envisager une application, adaptée aux contextes et enjeux spécifiques, d'un management qui serait « public ». Ensuite, l'auteur s'efforce de démontrer :

- 1) qu'un tel management existe déjà, qu'il est probablement même antérieur à son développement dans l'entreprise ;
- 2) que le secteur public, malgré des difficultés évidentes et des limites certaines dans les initiatives menées, évoluent vers un management plus moderne ;
- 3) que, plus généralement, le mouvement de réforme engagé, tel qu'envisagé, est d'essence managériale et, à ce titre, suppose l'adoption d'une démarche en rapport qui s'appuierait sur une conceptualisation rénovée et adaptée au contexte particulier des organisations publiques.

Démonstration

L'auteur est alors amenée à « revenir aux sources » : celles de la constitution historique de la sphère publique française (racines anciennes, poids du contexte socio-politico-économique), celles des théoriciens du management (les premiers : Weber, Fayol, et plus tard d'autres comme Simon), celles du mouvement de modernisation de l'Etat (à partir de la fin des années 60 et surtout depuis les années 80). Elle montre effectivement, parfois à l'encontre de l'image que l'on s'en fait parfois, un environnement public et des pratiques managériales qui évoluent. Elle montre surtout combien la voie choisie, faute de consensus possible sur une autre, est fondamentalement managériale. Dès lors, la modernisation publique gagnerait à adopter plus franchement une dynamique moderne et adaptée, à savoir un management proprement public.

Résumé de l'ouvrage

INTRODUCTION GENERALE :

Dans une introduction générale, l'auteur précise la double ambition de l'ouvrage : « *aider au développement d'un management propre au secteur public, qui reposerait sur une conceptualisation rénovée et adaptée au contexte* » (p. 1-2) d'une part, et déboucher, autant que possible, « *sur l'identification des conditions de réussite pour la modernisation managériale des organisations publiques* » (p.3) d'autre part.

Dans cette perspective, l'ouvrage s'articule en 3 parties :

- une première partie « *conceptuelle et réflexive* » visant à définir les enjeux, le sens et les contours du management public dont une re-définition est ensuite proposée ;
- une seconde partie plus « *opérationnelle et factuelle* » qui s'intéresse au management dans les organisations publiques.
- une troisième partie qui analyse les spécificités du management public français.

Partie I : ENJEUX, SENS ET CONTOURS

Dans une première partie, AB cherche à identifier les contours, le contenu et les enjeux du management public de sorte à réduire les ambiguïtés qui existe autour du thème ou du champ même.

Chapitre 1 : LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC

Section 1 Aspects historiques

§1. Le développement du secteur public français

1.1. une tradition ancienne

L'auteur souligne que la distinction entre chose publique et échanges marchands date, en France, de l'Ancien Régime (exemple des manufactures royales). L'Etat est, chez nous, la figure centrale du pouvoir qui s'est développée au détriment des pouvoirs locaux. A partir de la Révolution, il devient porteur de l'intérêt général, concept qui explique une influence plus limitée en France du libéralisme économique et justifie son intervention pour le bien être collectif.

1.2. l'accélération du développement à partir du 19^e siècle

Sous Napoléon, l'Etat se structure et se centralise. On assiste à un développement de règles et de procédures ainsi qu'à la constitution de corps, à commencer par les grands corps techniques (Ponts et Chaussées, Polytechnique). Son champ d'intervention se développe afin de répondre à des besoins collectifs et pallier l'insuffisance d'initiative privée (exemple du développement du réseau ferré).

1.3. structurations et restructurations des 50 dernières années

Interventionnisme étatique et effectifs publics connaissent au 20^{ème} siècle un développement considérable, en particulier du fait des guerres mondiales. Un premier statut général des fonctionnaires voit le jour sous Vichy. Il est remanié en 1946 avant d'être modifié en 1959, puis au début des années 80.

La constitution de la sphère publique est ainsi en France le produit d'une longue évolution historique qui explique, pour AB, une « *spécificité difficilement comparable au milieu public de tout autre pays (...)* » (p. 13).

§2. Le fonctionnement bureaucratique

Fondée sur une tradition jacobine, l'administration française est longtemps restée très centralisée. « *Une organisation tout à la fois énorme, puissante et concentrée* » fait du secteur public français, plus encore que dans tous autres pays, un système avant tout bureaucratique.

2.1. un modèle d'abord jugé idéal

2.1.1. une ambition de rationalité

AB rappelle qu'historiquement le concept bureaucratique est valorisant. Max Weber a identifié la bureaucratie comme un modèle idéal reposant sur un pouvoir légal rationnel. Celle-ci est essentiellement monocratique, fondée sur la règle et la hiérarchie, caractérisée par la précision, la rapidité d'exécution et la stabilité. D'abord apparue dans les administrations publiques, elle se développe avec le taylorisme, au début du 20^{ème} siècle, dans de grandes firmes.

2.1.2. des prémices managériales

« *En ayant 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 » (p. 15). Les administrations publiques, d'abord conçues comme instrument d'exécution de l'autorité de l'Etat, apparaissent alors comme des unités organisationnelles.

2.2. les dysfonctionnements bureaucratiques

2.2.1. la dénonciation des effets pervers

A partir des années 40, le caractère idéal du modèle bureaucratique commence à être remis en cause. Des premiers travaux américains dénoncent la standardisation, et surtout la place centrale faite à la règle. En particulier, Merton (*Social Theory and Social Structures*, 1957) considère que la discipline et les comportements standardisés entraînent un « déplacement des buts » où les règlements sont envisagés, non plus comme un moyen de fonctionnement, mais comme une fin en soi et constituent une source de rigidités. Pour Gouldner (*Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954), les règles, contrairement à leur vocation, génèrent tensions et démotivation. March et Simon (*Organizations*, 1958) regrettent le développement de règles de plus en plus précises, facteur d'inefficacité décisionnelle à raison d'une forte complexité, de blocages et de nécessaires détournements.

2.2.2. l'incontournable dimension humaine de l'organisation

Plus tard, Crozier montre que, même dans les organisations les plus bureaucratiques où les contraintes décisionnelles sont 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. En conséquence, le fonctionnement d'une organisation, en particulier s'il est perçu comme contraignant, va être détourné et évoluer en fonction de stratégies individuelles par rapport à la règle.

§3. les réformes gestionnaires antérieures

Les approches gestionnaires et managériales se sont développées après la Seconde guerre mondiale et, de façon plus marquée, à partir des années 70.

3.1. la RCB

A la fin des années 60 a été introduite en France la rationalisation des choix budgétaires (RCB). Inspirée du PPBS américain (*planning programming budgeting system*), elle visait à améliorer la transparence et l'articulation entre les décisions politiques et leur mise en œuvre. Il s'agissait de planifier les objectifs et les moyens et de contrôler les réalisations budgétaires. Après une quinzaine d'années de mise en œuvre, le bilan est apparu assez décevant, probablement à raison, explique l'auteur, d'une insuffisante adaptation à la réalité des processus publics.

3.2. la DPO

En parallèle a été lancée la direction par objectifs. Il s'agissait d'encourager 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. Pour diverses raisons de fond analysées par certains auteurs et, selon AB, faute de pilotage du changement dans la durée, la DPO a porté assez peu de fruits.

3.3. l'engouement pour l'entreprise

3.3.1. turbulences externes et remises en cause internes

Dans les années 80, l'administration, dans un contexte de mutations et face à de nouveaux défis, se tourne vers le modèle entrepreneurial. Des programmes de formation au management sont mis en place.

3.3.2. des évolutions différenciées

Le mouvement a été très large, explique AB. La circulaire Rocard en 1989 a cherché à l'intégrer dans la dynamique de « renouveau du service public ». La propagation de méthodes de gestion de l'entreprise a permis d'introduire une préoccupation de performance à côté du souci de conformité à la règle. Mais ces démarches « 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 » (p. 23).

3.3.3. les exemples anglo-saxons

Dans les pays anglo-saxons, les expériences ont été plus radicales. Au Royaume Uni, le concept de quasi-marchés a conduit à développer des relations clients-fournisseurs, davantage fondées sur le contrat que sur la hiérarchie. Des agences semi-autonomes ont été créées, des approches marketing développées, des indicateurs de performance mis en place.

Section 2 Disciplines et contenus originels du management public

§1. le management vient-il du privé ou du public ?

1.1. le malentendu de l'origine géographique

Management est un vieux mot français d'origine latine. Oublié un temps, il est aujourd'hui souvent utilisé comme la traduction du substantif équivalent anglo-saxon, et généralement, par abus de langage, comme synonyme du mot gestion.

1.2. le malentendu du sens

Trois types de confusions sont relevés par l'auteur :

- la limitation à la notion d'animation des hommes dans l'entreprise,
- l'assimilation à l'idée d'encadrement, en particulier aux cadres supérieurs,
- l'association aux finalités lucratives de l'entreprise.

1.3. le malentendu de l'ancienneté

Le terme est donc ancien. Sa définition actuelle provient de Fayol. L'œuvre de cet auteur traduit la naissance d'une science de l'administration des entreprises qui prolonge celle de l'administration des affaires publiques, indique AB.

1.4. le malentendu du champ d'application initial

L'auteur relève, en effet, que les premiers travaux des premiers théoriciens du management ont porté sur des organismes publics. « Bon nombre d'habitudes, de procédures et mêmes de vocables » - comme le terme de cadre - « dans la gestion des entreprises viennent du secteur public » (p. 26). Pour AB, les transferts managériaux se seraient produits « dans les deux sens entre public et privé, dans des proportions variables selon les pays et les époques » (p. 26).

§2. les disciplines fondatrices

2.1. le management public américain

2.1.1. deux origines et approches distinctes

Bozeman (*Public Management – The State of the Art*, 1993) relevait deux origines principales du management public aux Etats Unis : *Down from Policy and Administration* (approche P) et *Up from Business* (approche B). L'approche P a été développée à partir du milieu des années 70 par le corps enseignant américain qui s'intéressa, dans le cadre de travaux d'observation qualitatifs, au rôle des hauts responsables de l'administration.

L'approche B, qui se préoccupe essentiellement des processus de management stratégique, repose davantage sur des travaux quantitatifs.

2.1.2. un développement spécifique

Bien qu'encore marginal, le champ de recherche en management public se développe. Pourtant la spécificité du secteur public américain est moindre. En effet, ce secteur est moins important qu'en France, son cadre juridique n'est pas particulier et les valeurs de service public ne font pas l'objet d'un attachement spécifique.

2.2. les disciplines originelles en France

2.2.1. le droit public

Le cadre de l'action publique et le fonctionnement interne des organisations publiques en France étant très réglementés, la connaissance du droit public par le gestionnaire public s'impose. Aussi, nombre de spécialistes du management public sont aujourd'hui des juristes « publicistes ».

2.2.2. la science politique

Issu pour une part du droit public, la science politique française s'est considérablement développée à partir des années 70 avec les apports de la science administrative et de la sociologie politique.

2.2.3. l'économie publique

Cette section des sciences économiques nourrit également à travers ses problématiques et ses approches, la recherche en management public.

2.2.4. la sociologie des organisations

Surtout le rôle des sociologues a été essentiel en la matière. Les travaux de Weber ont une forte connotation sociologique. Ceux de Crozier, Friedberg et leur équipe ont largement contribué à la compréhension du fonctionnement des organismes publics en se dégageant « *des référentiels idéaux théoriques (optimisation économique et règles juridiques) pour étudier la réalité quotidienne des pratiques publiques, notamment au moyen d'analyses cliniques* » (p.32).

2.2.5. les sciences de gestion

Les sciences de gestion sont longtemps restées le « parent pauvre » du management public du fait des réticences liées au tabou du profit, souligne AB. Pourtant, l'auteur estime que « *le management public, en tant que science de l'action des organisations publiques ne peut être (...) que fondamentalement gestionnaire tout en développant de fortes interactions avec les disciplines connexes* » (id.).

Chapitre 2 : QU'EST-CE QUE LE SECTEUR PUBLIC ?

L'ampleur de la sphère publique en France est considérable. Le nombre de personnels sous statut atteint les 5 millions. La dépense publique, bien qu'en légère baisse, est d'environ 53 % du PIB.

Section 1 Importance et diversité

Sur un plan structurel, l'auteur propose un découpage du secteur public français en 4 domaines :

§1. la fonction publique d'Etat (FPE)

Il s'agit des fonctionnaires des administrations d'Etat, services centraux et services déconcentrés, qui représentent, avec 2 à 2,5 millions de personnes, plus de 50 % des agents publics. 92 % d'entre eux appartiennent à 5 administrations : Education, Défense, Economie et Finances, Intérieur, Equipement. Au niveau local, les services de l'Etat sont dirigés et coordonnés par le Préfet de département.

§2. la fonction publique territoriale (FPT)

AB distingue les administrations publiques locales (collectivités : régions, départements, communes ; groupements de communes et établissements publics de coopération intercommunale ...) et les organismes semi-publics (OPAC, organismes consulaires ...) qui regroupent 1,5 millions d'agents, en forte augmentation depuis les lois de décentralisation.

§3. la fonction publique hospitalière

En forte augmentation également, la fonction publique hospitalière qui regroupe les effectifs d'un millier d'établissements hospitaliers publics (à l'exclusion des autres personnels participant, dans des établissements privés à but non lucratif, au service public hospitalier) compte plus de 850 000 agents.

§4. les entreprises et organismes publics

Faute d'une définition précise d'une catégorie très hétérogène, AB propose une ébauche de typologie mixant des données gestionnaires et socio-organisationnelles. Elle distingue alors :

4.1. le cas différents des entreprises nationalisées

Le management public s'agissant des « sociétés nationales » n'aurait rien de spécifique. Ces sociétés n'auraient, en effet, pour l'auteur, de public que la majorité de leurs capitaux : leurs modes de fonctionnement et leurs statuts seraient assimilables à ceux d'entreprises privées. AB relève néanmoins deux « particularités gestionnaires » : 1) la définition des grandes orientations de politique générale qui associe les pouvoirs publics, 2) les moindres risques pesant sur leurs survies.

4.2. les entreprises publiques à statut particulier

Cependant, d'autres entreprises publiques, dotées de statuts particuliers (exemples EDF-GDF, SNCF, RATP ...) et bien que leurs agents relèvent du droit privé, fonctionnent selon des caractéristiques proches des services de l'Etat, s'agissant de la gestion financière et comptable, de la gestion des personnels et de la nomination de leurs dirigeants.

4.3. les établissements publics et les exploitants autonomes

L'établissement public, quant à lui, constitue une personne morale de droit public chargée de la gestion d'un ou plusieurs services publics. Il est parfois régit, pour une part, par le droit privé, en particulier s'il s'agit d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) et non d'un établissement public administratif (EPA).

4.4. les structures de droit privé « sous contrat »

Des établissements privés peuvent également être placés sous « tutelle » et contrôlés par des organismes publics : concession de service public, sociétés d'économie mixte, associations ou autres structures de droit privé exerçant une mission de service public comme les cliniques privées « participant au service public hospitalier » ou, de même, de sociétés anonymes (exemple de France 2).

4.5. les organismes paritaires du service public

Particularité française, le système de protection sociale est géré par des organismes paritaires : sa gestion est, en effet, partagée entre l'Etat, la direction et les instances syndicales, les fonds sont publics, le personnel bénéficie d'un statut particulier.

Section 2 Secteur public, service public ou fonction publique ?

L'appréhension de la sphère publique est compliquée, outre par sa diversité, du fait de confusions entre « secteur public », « service public » et « fonction publique ».

§1. pour une nouvelle conception de la frontière public/privé

1.1. une frontière imprécise

La frontière entre public et privé ne serait être tranchée mais au contraire poreuse. « *La distinction public/privé ne correspond d'ailleurs peut être pas* », note l'auteur, « *à une frontière, mais à un continuum entre les organisations totalement réglementées par l'autorité publique et les organisations totalement déréglementées, ou encore entre des activités totalement régaliennes et des activités totalement marchandes* » (p. 49). Aussi les critères traditionnels ne permettent pas d'établir de claires distinctions entre les sphères publique et privée.

1.2. la quête incessante de critères

Différents critères ont été envisagés : existence de statuts juridiques spécifiques, réalisation de missions d'intérêt général, caractère non marchand ou concurrentiel des activités, propriété du capital et/ou des biens, contrôle de l'Etat, vocation non lucrative. Mais chacun d'eux pose le problème des exceptions ou des cas particuliers et la pratique révèle une multitude de situations intermédiaires. Il conviendrait, pour AB, 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 (...)* » (p.52).

§2. des confusions fréquentes au sein même de la sphère publique

2.1. le secteur public

AB appréhende la notion de secteur public dans une perspective structurelle. Il s'agit alors de « *l'ensemble des organisations gérées directement ou indirectement par l'Etat (central ou local)* » (p. 53). Indépendamment des missions, vocations, valeurs et statuts juridiques, il se définirait par « *un pouvoir de décision dominant de l'Etat sur les objectifs de l'organisation* » et « *une possession dominante par l'Etat des moyens de cette organisation* » (id.).

2.2. le service public

La notion de service public, quant à elle, renvoie à une dimension politico-culturelle. Les services publics sont des activités d'intérêt général (notion évolutive et contingente) qui s'exercent de façon directe ou indirecte sous l'égide des pouvoirs publics.

2.3. la fonction publique

La notion de fonction publique, enfin, renverrait à une dimension juridique avec le statut général de la fonction publique qui définit, de façon générale, et pour chacune des fonctions publiques (FPE, FPT et FPH), les conditions d'emploi, les garanties et les obligations des fonctionnaires.

2.4. distinctions entre secteur public, service public et fonction publique

Les trois notions font souvent l'objet de confusions dans la mesure où elles se recoupent. AB présente un schéma qui croise les dimensions structurelles, politico-culturelles et juridiques. Elle estime que le management public devrait concerner l'ensemble des zones qui s'en dégage et tenir compte des particularités de chacune sur les trois plans envisagés.

§3. les spécificités des organisations publiques

Il est difficile de déterminer indiscutablement les caractéristiques spécifiques des organisations publiques. AB distingue deux grilles de lecture :

- une grille institutionnelle qui met en avant les spécificités d'ordre politique et juridique : soumission au pouvoir politique, système juridique particulier, rationalité propre dite de « service public », ressources budgétaires affectées ou prélevées ;
- une grille organisationnelle qui complète ou nuance la première et relève trois tendances : activités plus souvent de « service », taille généralement importante, environnement complexe, contraignant.

Chapitre 3 : DEFIS ET LEGITIMITE

Dans un troisième chapitre, l'auteur entend dépasser les dimensions descriptives pour s'intéresser à des facteurs explicatifs. Elle relève que, depuis le début des années 80, les organisations publiques sont entrées dans une ère de transformations, de restructurations et de remises en cause. Elles sont, en conséquence, confrontées à de nouveaux défis.

Section 1 Les nouveaux défis des organisations publiques

§1. les mouvances de l'environnement

1.1. les mouvances économiques

La crise économique a eu pour effet un resserrement des budgets et des moyens des organisations publiques qui s'est répercuté sur les investissements, les emplois et les frais de fonctionnement. On a pu assister à des repositionnements stratégiques d'entreprises publiques (notamment politiques de recentrage), à des mouvements de type nationalisations (1982) / privatisations (1986, 1993). Les politiques européennes d'ouverture à la concurrence ont conduit à des transformations des statuts d'entreprises des télécommunications, du transport et de l'énergie.

1.2. les mouvances géopolitiques

La globalisation génère une course à la compétitivité. Les Etats ont cessé d'être les seuls régulateurs d'activités. Les monopoles traditionnels au sein des frontières nationales sont remis en cause. Les secteurs publics nationaux ne peuvent, seuls, faire face aux besoins d'infrastructures de demain et recourent à des partenariats. La contrainte européenne ne fait qu'accélérer certaines évolutions.

1.3. les mouvances technologiques

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication bousculent la pertinence de la notion de frontière nationale. Elles impactent, de la même façon que dans les entreprises, les méthodes de travail et les modes de gestion des organisations publiques.

1.4. les mouvances socio-culturelles

Les évolutions des systèmes de valeurs et des modes de vie affectent également l'activité de l'Etat. AB relève deux évolutions particulières :

1.4.1. évolution de la relation « employeur-employé »

Pour AB, le comportement des fonctionnaires serait plus proche de celui des salariés qu'il ne l'était par le passé à raison d'une attitude plus gestionnaire des organisations publiques et d'interpénétrations entre public et privé. Même si le sens de cette évolution est difficile à interpréter, on constate que les relations sociales au sein de ces organisations ont profondément évolué.

1.4.2. évolution de la relation « client-fournisseur »

L'action standardisée, uniforme et impersonnelle n'apparaît plus adaptée au contexte socio-économique actuel. Les besoins et attentes de la population se sont différenciés et multipliés au point que le service public doit aujourd'hui davantage tenir compte des spécificités et cas particuliers.

1.5. les mouvances juridiques

1.5.1. la décentralisation

Les lois Deferre de mars 1982 ont organisé la suppression des tutelles administratives, financières et techniques *a priori* de l'Etat sur les collectivités et opéré un transfert de compétences entre ces mêmes organisations publiques. L'acte II lancé en 2003 devrait aboutir à un approfondissement du processus de décentralisation.

1.5.2. la refonte des statuts

Quatre lois de 1983, 1984 et 1986 ont procédé à une refonte du statut de la fonction publique. Les agents des collectivités territoriales sont devenus des fonctionnaires à part entière bénéficiant des droits et obligations afférents à ce statut.

1.5.3. la modification des méthodes budgétaires et comptables

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) rénove en profondeur l'architecture du budget de l'Etat (passage d'une structure par nature de crédits à une structure par destination de crédits). La logique de fonctionnement des organisations étatiques devrait, avec la détermination d'objectifs de performance, être remise en cause.

1.5.4. autres ajustements juridiques marquants

- circulaire Rocard de 1989 sur le « renouvellement du service public » et circulaire Juppé de 1995 sur la réforme de l'Etat et des services publics ;
- changement de statuts des « Postes et Télécommunications » ;
- loi de réforme hospitalière de 1991 complétée par une ordonnance de 1996 ;
- loi sur l'intercommunalité de 1999 et loi sur la démocratie locale de 2002.

§2. les transformations internes

De ces turbulences externes résultent des enjeux de fonctionnement nouveaux, lesquels supposent des démarches de changements spécifiques.

2.1. les enjeux actuels du fonctionnement des organisations publiques

2.1.1. les enjeux stratégiques

- nouvelle définition des politiques et des champs d'expertise avec la transformation des « métiers » du secteur public ;
- considération du « positionnement » stratégique dans un cadre concurrentiel ;
- enjeu de la répartition des pouvoirs et des processus de décision avec la décentralisation, le développement de l'intercommunalité et les changements de statuts d'entreprises publiques ;
- besoins de redéfinition d'objectifs et d'évaluation des priorités.

2.1.2. les enjeux structurels

- au plan organisationnel, avec les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- au plan des outils de fonctionnement, avec les nécessaires et profondes mutations des systèmes d'information et de pilotage.

2.1.3. les enjeux culturels

- la notion de « service public » prend une connotation nouvelle dans une relation avec l'usager qui n'est plus captive ;
- valorisation, non plus tant de la technicité et du savoir-faire, mais de la gestion ;
- intégration de logiques de fonctionnement gestionnaires et/ou managériales.

2.1.4. les enjeux comportementaux

- l'adéquation des compétences et emplois avec la capacité des acteurs à évoluer dans leurs qualifications ;
- la conduite du changement avec, en matière de GRH, une communication interne et une implication ou responsabilisation des acteurs.

2.2. les démarches de changement

Les démarches de changement, qui sont celles de gestionnaires publics depuis quelques années, cherchent à répondre à 3 objectifs majeurs : 1) capacité d'adaptation (flexibilité), 2) capacité d'anticipation (veille), 3) capacité de compréhension et de pilotage (évaluation). La question de la performance de l'organisation publique a suscité de nombreux travaux. Mais, trop souvent liée à celle de sa légitimité, les travaux relèvent essentiellement d'une approche « macro » qui envisage l'impact sur la société toute entière. AB estime qu'une analyse « micro » pourrait, avec le développement des sciences de gestion, compléter les travaux antérieurs.

Section 2 La lancinante question de la légitimité

§1. la légitimité du secteur public : un thème « classique »

1.1. légitimité de l'existence du secteur public

1.1.1. l'apport des théories économiques

Pour les économistes classiques, l'Etat a des devoirs d'interventions dans des domaines restreints comme la Défense, la Justice, les travaux publics, l'Education et peut, dans un souci d'amélioration du bien être de la collectivité, pallier les insuffisances ou échecs

du marché. Les approches d'inspirations keynésiennes et marxistes, de leurs côtés, contestent le fait que la logique de l'intérêt privé suffise à générer un optimum collectif.

1.1.2. les différentes conceptions de l'activité publique

Ces différentes familles de pensée divergent ainsi s'agissant de l'étendue structurelle d'organismes de statuts et capitaux publics. Les points de vue se répartissent sur une sorte de continuum, des ultra-libéraux qui cantonnent l'Etat à un contrôle et une régulation des excès du secteur privé aux ultra-socialistes qui plaident pour une gestion complète et sans délégation des activités d'intérêt général par l'Etat. AB propose de distinguer en fonction de la nature des activités : régaliennes (légitimité non contestée), sociales (légitimité peu contestée), « ordinaires » de production de biens et de services (question de légitimité majeure et permanente), et intermédiaires (question de légitimité sous-jacente).

1.1.3. le problème du pouvoir de l'organisation publique

La question de la légitimité de l'action publique est également liée à la taille des organisations publiques à raison des risques d'excès de pouvoir sur la société.

1.2. légitimité du fonctionnement du secteur public

Ces organisations sont insérées dans un système juridique et politique plus ou moins contraignant. Pour certains, les marges de manœuvre seraient quasiment nulles. Dès lors, le management n'aurait pas sa place parce que superflu ou impossible à mettre en œuvre. Pour d'autres, dans le prolongement de la sociologie des organisations, il existerait au contraire, dans tout secteur ou tout sous-système au sein d'un système plus global, une marge incompressible de liberté. La légitimité du fonctionnement public repose alors « *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* » (p. 89).

§2. la réactivation des questions de légitimité

La légitimité de l'action publique a resurgi, ces dernières années, avec une acuité particulière du fait, estime AB, de 8 types de préoccupations :

2.1. les exigences de valeur ajoutée

Dans un contexte de restrictions des moyens, les citoyens attendent des services publics qu'ils utilisent leurs budgets à bon escient, conformément à un souci d'efficacité. La valeur ajoutée de ces services publics doit être clairement identifiable.

2.2. les difficultés d'évaluation de la performance

En conséquence, les problématiques d'évaluation et de contrôle de gestion sont désormais d'actualité, même si aucune méthode universelle n'a été établie et reconnue.

2.3. les phénomènes de mode managériale

Ces phénomènes ont conduit, selon l'auteur, au cours des années passées, à l'introduction de « gadgets » managériaux.

2.4. la médiatisation des pratiques et des logiques politiques

L'opinion publique, peut être plus informée que par le passé, a développé une sensibilité aiguisée à l'égard des abus liés aux enjeux électoralistes ou personnels des élus ou des fonctionnaires.

2.5. la vague de l'éthique

Comme dans le secteur privé, la notion d'éthique est, au sein des organisations publiques, revenue au cœur des préoccupations. Trois types de problèmes apparaissent singuliers : la décentralisation sans contre-pouvoir marquant, l'accélération des dépenses des appareils politiques, les « fraudes » de la part d'agents publics qui déterminent discrétionnairement des seuils de tolérance ou développent du favoritisme.

2.6. la chasse aux dysfonctionnements

Face à des dysfonctionnements bureaucratiques, on peut observer deux types de comportements : un rejet de la part des citoyens qui tendent à culpabiliser les agents publics ou une propension à contourner les règles et procédures sachant que des excès renvoient à nouveau à la question de la légitimité.

2.7. le retour aux valeurs sécurisantes

Dans un contexte de turbulences et d'incertitudes, le retour à des valeurs se fait parfois sentir. AB identifie celles de l'honneur et du « sens de l'Etat » comme susceptibles d'être réactivées, éventuellement à l'encontre de projets de modernisation.

2.8 l'affrontement de diverses conceptions sur le rôle de l'Etat

Le débat sur le rôle de l'Etat est relancé. Il renvoie « à des conceptions quelque peu « idéologiques » du fonctionnement de la société en général » (p. 93), observe AB.

§3. de multiples logiques en présence

L'auteur distingue 4 principales approches en présence :

- une approche bureaucratique traditionnelle qui promeut l'existence d'un large secteur public afin de répondre directement aux besoins sociaux ;
- une approche libérale qui entend limiter au maximum l'activité de l'Etat (activités régaliennes et fonction de régulation) et développer les délégations à des organismes privés ;
- une approche juridique axée sur les principes de l'Etat de droit ;
- une approche moderniste, celle des gestionnaires et des sociologues promoteurs du management public, qui propose « de s'appuyer sur les structures et principes existants en les améliorant pour les adapter à un contexte en évolution » (p. 94).

§4. la nécessité de dépasser les débats paralysants

Pour AB, si les questions de légitimités sont saines, il convient cependant de dépasser ces débats sous peine de bloquer toute démarche de changement. « Ce « bouclier » de raisonnement crée un blocage pour la mise en route de démarches d'analyse et d'action et, en conséquence, empêche toute progression du système, voire risque même d'en accentuer les dysfonctionnements », indique-t-elle (p. 95).

Conclusion : POUR UNE REDEFINITION DU MANAGEMENT PUBLIC

Après un résumé des développements précédents, AB conclut cette première partie en proposant une définition renouvelée du management public, non à partir de fonctions de la gestion ou encore de techniques gestionnaires, inadaptées parce définies pour les activités marchandes, mais à partir de processus managériaux. Ainsi, le management public peut être conçu comme « 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 » (p. 98). L'auteur précise qu'il s'appuie sur « *un principe général* » de contingence « *qui suppose une adaptation des méthodes de gestion à la diversité des situations et des enjeux* » (p. 98). Ce champ peut être envisagé sur plusieurs niveaux : « micro », « méso » et « macro » sachant que l'ouvrage privilégie le niveau « méso » à travers l'étude des dimensions opérationnelles des processus de management public.

Partie II : QUEL MANAGEMENT POUR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES ?

Introduction :

AB propose ici, dans une seconde partie, d'identifier « *les processus managériaux adaptés aux organisations publiques* » (p. 101). Elle envisage, en premier lieu, la notion fondamentale de performance, ensuite les conditions de celle-ci dans les fonctions de gestion et, enfin, la réalité des processus dans le secteur public.

Chapitre 4 : PERFORMANCE ET QUALITE

La performance, de quelque organisation que ce soit, n'est pas facile à définir, mesurer et bien sûr obtenir. Quatre difficultés peuvent en effet, être relevées : 1) sens du concept, 2) détermination de la performance attendue dans une organisation considérée, 3) modalités d'obtention, 4) identification des critères et indicateurs et donc évaluation.

Section 1 De quelle performance parle-t-on ?

Dans le langage courant, la performance est le fait d'obtenir un résultat sous entendu satisfaisant. AB repousse comme excessive la thèse selon laquelle aucun système d'évaluation n'est susceptible d'aboutir à un véritable bilan de performance de l'action administrative.

§1. résultats, moyens et objectifs

AB met en relation les notions d'objectifs, de résultats et de moyens dont découlent trois logiques : efficacité, efficience et budgétisation qu'elle analyse ensuite.

1.1. l'efficacité

Après avoir rappelé que « *l'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre* » et suppose « *d'une part qu'un objectif ait été préalablement défini, et d'autre part que le résultat obtenu ait été mesuré* » (p. 105), l'auteur relève le paradoxe selon lequel le ratio « *résultat obtenu/objectif prédéfini* » peut être élevé, et donc traduire une certaine efficacité, alors que de nombreux éléments de non-performance peuvent être observés. AB souligne que l'objectif doit être pertinent et, qu'en particulier, son niveau doit être adapté : ni trop « macro » ni trop « micro ».

1.2. l'efficience

L'efficience, quant à elle, « *concerne le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés* » (p. 107) Une telle préoccupation n'a pas toujours été présente dans le milieu public. Elle se heurte facilement, malgré les contraintes budgétaires actuelles, à des réticences. AB

explique que celles-ci sont d'ordre idéologique et culturel et liées à un malheureux rapprochement entre logique d'efficacité et idée de rendement.

1.3. la programmation et la budgétisation

La budgétisation « *correspond à une programmation de moyens au regard d'objectifs, et au suivi de leur application* » (p. 109). Cette mise en relation des objectifs et moyens peut être un garant de cohérence et de faisabilité si elle s'inscrit dans une démarche stratégique, note AB. Mais la budgétisation, traditionnelle dans la sphère publique, relève d'une logique de choix *a priori* qui n'est pas toujours associée à une évaluation *a posteriori*. Or, si elle constitue le seul outil, elle peut conduire à des gaspillages et à des défauts ou erreurs d'investissements.

Il résulte de ces développements que les trois logiques doivent, sous peine de risques d'effets pervers, être combinées. Toutefois, même dans cette hypothèse, la performance pourrait ne pas être entière si l'approche reste quantitative.

§2. la qualité de l'activité publique

2.1. de nouvelles approches de la qualité

2.1.1. une image de non-qualité à combattre

L'image de l'action publique n'est généralement pas celle de la qualité des prestations (mais souvent de coût réduit). La qualité n'est pourtant pas absente mais porte davantage sur la technique que sur le service lui-même. G. Santel (in *compte-rendu d'audition* du rapport d'information du Sénat de G. Braun, 2001) relevait que l'administration française a été peu habituée à se soucier des préoccupations des usagers, le respect des procédures de la part de l'Etat, seul garant de l'intérêt général, aurait toujours prévalu sur la façon dont elles étaient mises en œuvre et sur leurs conséquences. Aussi, depuis quelques années, la prise en considération des attentes des usagers, afin d'améliorer la qualité du service, constitue l'une des premières orientations dans le cadre de la réforme de l'Etat.

2.1.2. les enjeux de la qualité

Différentes études ont permis de mettre en évidence le fait que la notion de qualité est relative, que la non qualité coûte souvent plus cher que la qualité elle-même, que la qualité en tant que facteur de crédibilité renforce la compétitivité. Ces conclusions sont tout à fait valables pour le secteur public où la qualité peut constituer « *l'une des réponses possibles (...) à l'évolution de ses environnements, et aux exigences accrues des usagers et des élus* » ainsi que, par ailleurs, « *un levier de dynamique interne* » (p. 113).

2.2. les démarches qualité du secteur public

2.2.1. usager, bénéficiaire ou client ?

L'approche qualité dans le secteur public présente bien des similitudes avec celle mise en œuvre dans le secteur privé, néanmoins des différences liées au statut de « client » existent :

- le client d'un organisme public est, en effet, non seulement consommateur mais également actionnaire ;
- il correspond à une entité abstraite et non à un acteur unique. B. de Quatrebarbes (*Usagers ou clients ? Ecoute, marketing et Qualité dans les services publics*, 1998) distinguent les clients stricto sensu, les prescripteurs, les usagers directs, les usagers indirects et les payeurs ;
- Le client du service public est généralement dans un rapport de dépendance « défavorable » vis-à-vis du fournisseur public ;
- le terme est souvent repoussé parce qu'associé à des activités lucratives.

Il n'en serait pas pour autant, selon AB, non pertinent, en particulier si l'organisation cherche à s'adapter au mieux aux besoins des « clients » et à leur apporter satisfaction.

2.2.2. l'écoute externe

Pour ce faire, une logique d'écoute externe se développe. Le secteur public est amené à s'ouvrir à son environnement, au moins à quatre types d'interlocuteurs : bénéficiaires, contribuables, commanditaires et politiques. On observe effectivement dans le secteur public, de façon privilégiée, une multiplication d'enquêtes de satisfaction afin de mesurer la qualité.

2.2.3. l'évaluation de la satisfaction des usagers/clients des services publics

Une telle démarche fait partie inhérente du développement de la Qualité, procédures de certification ou approches de Qualité Totale. Sachant que la satisfaction est subjective et relative, sa mesure est multiforme : elle porte sur des résultats, sur le déroulement de la prestation publique ainsi que sur l'environnement de ladite prestation. AB observe, cependant, que la satisfaction n'est pas forcément compatible avec l'intérêt général porté par le service public, en particulier pour les missions régaliennes (fiscalité, justice ...). Dans ce cas, précise-t-elle « *on peut considérer que c'est autour du « service associé » à la prestation de base que pourra se rechercher la qualité* » (p. 119).

2.2.4. les autres facettes de la qualité

Selon P. Hermel (« Management de la Qualité et Qualité du Management » in *Les Cahiers du Management*, n° 6, 1990), le concept de qualité porte sur le produit ou service final (satisfaction de l'utilisateur, impact pour la société, cohérence avec les politiques), les actes intermédiaires (comme accueil au guichet, tenue d'un dossier ...), les relations hiérarchiques et professionnelles ou commerciales. Ainsi, la qualité concerne autant les produits que les processus et projets de l'organisation.

2.3. les spécificités de la qualité dans la sphère publique

2.3.1. prestations de base et service adapté

A raison du principe d'égalité, la personnalisation du « produit » paraît difficile. De même, comme indiqué précédemment, certaines prestations produisent par essence de l'insatisfaction. L'attention doit alors, pour AB, porter sur le service associé. Ainsi « *c'est dans le couple « prestation de base-service adapté » que se joue avant tout l'enjeu de la qualité pour le service public* », écrit-elle (p. 121). A noter que « *l'écoute du client (...) dans le cadre de ce service associé, peut constituer, par ailleurs, un gisement considérable d'informations sur les besoins d'évolution des prestations de base délivrées (...)* » (p. 121).

2.3.2. l'engagement de service

« *L'engagement est une promesse que prend un prestataire vis-à-vis de ses bénéficiaires à partir des attentes implicites de ces derniers (...) [il] est destiné à être communiqué et explicité publiquement (...)* » (H. Bonis, A. Denis et alii « S'engager sur le service – Réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les services publics », 1996). Cette démarche qui suppose « *une cohérence entre politique interne et politique externe de l'organisation* » alliant « *qualité, management et stratégie ...* » (p. 123), a connu un développement certain dans la sphère publique.

2.3.3. la simplification des démarches administratives

L'amélioration de la qualité passe aussi, en France comme à l'étranger, par une recherche de simplifications administratives qui visent à combattre la sclérose, la lourdeur, la non-utilité, de sorte à pouvoir dégager une réelle « valeur ajoutée ».

§3. la valeur ajoutée dans l'organisation publique

3.1. un concept traditionnel mais toujours d'actualité

La notion de valeur ajoutée est traditionnellement un indicateur de création de richesse. Le langage managérial l'utilise pour désigner la réalité d'une création de valeur ou de richesse engendrée par une activité donnée au sein de l'organisation. Il s'agit alors d'analyser les différentes actions qui s'y déroulent, notamment en termes de cohérence et d'impact. Sachant que la contre-performance des organisations publiques serait, pour une large part, liée à la réalisation d'activités non pertinentes ou inutilement dépensières, de gaspillages divers, de temps passés dans des procédures lourdes, un problème de valeur ajoutée s'y poserait. Cependant, faute de véritable lien dans la comptabilité nationale entre les notions d'exploitation et les notions de financements, la détermination de la valeur produite par les services publics s'avère délicate.

3.2. les deux niveaux de mesure de la performance et de la valeur ajoutée publiques

La mesure de la performance et de la valeur ajoutée serait d'autant plus délicate qu'elle se situe à un double niveau : celui des *outputs*, c'est-à-dire des résultats au plus près de la production de services, et celui des *outcomes* ou des résultats ultimes d'un processus de production en termes d'impacts pour la société ou le collectif concerné. Ce sont les réformes publiques néo-zélandaises, dans les années 80, qui ont vulgarisées cette distinction ancienne en recherche médicale et reprise désormais, en raison de sa pertinence, en management public. En effet, la mesure des résultats de chaque organisation publique ne saurait être suffisante. Il y a lieu, malgré les difficultés évidentes d'appréhension, de s'intéresser, à travers une approche macroscopique, aux impacts de l'activité publique sur la société toute entière.

Section 2 L'amélioration de la performance publique

§1. la « modernisation » du secteur public

Malgré une image fréquente d'immuabilité, d'inadaptation à un environnement qui évolue, les organisations publiques changent.

1.1. les évolutions spécifiques

Elles ne le font cependant pas toutes de la même manière, ni au même rythme. AB remarque 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* » (p. 128).

Elle revient ainsi sur les cas de France Telecom et du Ministère de l'Équipement. De façon générale, cinq axes de modernisation se dégagent de la plupart des expériences :

- 1) approche stratégique des choix prioritaires en relation avec des actions et des moyens,
- 2) processus de management participatif,
- 3) démarches de qualité totale,
- 4) actions d'informatisation,
- 5) mise en place de systèmes de pilotage et d'outils de contrôle de gestion.

Les évaluations de performance s'efforcent ensuite de mesurer l'efficacité, les coûts, la qualité et, plus rarement, semble-t-il, les effets sociaux à moyens et longs termes. Pourtant, l'auteur rappelle que « *la performance de chacune des unités ou des actions doit être resituée par rapport à 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* » (p. 133).

1.2. la volonté politique de « modernisation » du service public

La circulaire Rocard du 23 février 1989 s'articule autour de trois têtes de chapitre : 1) un devoir d'évaluation des politiques publiques, 2) une politique de développement des responsabilités, 3) une gestion plus dynamique des personnels. Ce texte, quelque peu en rupture avec les précédents, considère, au moins implicitement, que les problèmes des administrations se situent au plan gestionnaire ou managérial. En 1995, la circulaire Juppé sur la « réforme de l'Etat » prévoit : 1) une nouvelle relation entre l'Etat et le citoyen, 2) une nouvelle organisation de la décision au sein de l'Etat, 3) une nouvelle relation de confiance entre l'Etat et ses agents. Dans les deux cas, on note la volonté d'ouverture des organisations publiques sur leur environnement et de responsabilisation des acteurs. Cependant, d'après un certain nombre d'analyses, deux types de blocages à la modernisation peuvent exister : blocages comportementaux ou culturels de la part des agents publics, des blocages stratégiques et culturels résultant du système administratif français. AB estime que « *tous les arguments et contre-arguments sont bons pour freiner ou promouvoir le changement et la recherche de performance* » (p. 135). R. Le Duff (« Etat de l'Art-Management public », *Etat de l'Art - Etat des thèses*, 1996) repérait trois logiques distinctes qui alimentent des débats incessants : 1) celle de l'ingénieur (recherche de productivité intrinsèque), 2) celle de l'économiste (recherche de minimisation des coûts et satisfaction du consommateur), 3) celle du politique (recherche de l'impact de l'action sur l'usager et l'électeur). Cette dernière logique, combinées aux premières, explique la spécificité et la complexité du concept de performance pour l'organisation publique.

§2. l'évaluation de la performance publique

AB distingue une dimension « macro » et une dimension « micro » de l'évaluation de la performance publique.

2.1. l'évaluation des politiques publiques (dimension « macro »)

2.1.1. pourquoi évaluer les politiques publiques ?

L'évaluation, pour les organisations publiques, placées à l'extérieur du marché, constituerait un outil nécessaire de recueil d'informations permettant études et interprétations s'agissant de la mise en œuvre et de l'impact de mesures et offrant une aide à la décision pour des programmes d'actions ultérieurs. Elle est longtemps restée peu développée en France jusqu'à ce que le contexte économique, la décentralisation et la crise de légitimité évoquée ci-dessus, en fassent un des fers de lance de la modernisation de l'Etat.

2.1.2. quelle nature d'évaluation ?

Le décret du 22 juillet 1990 « relatif à l'évaluation des politiques publiques » a, pour la première fois en France, instauré de façon institutionnelle une activité d'évaluation à vocation générale et permanente. J. P. Nioche (« De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques » in *Revue Française de Science Politique*, 1982) repérait plusieurs objets d'évaluation : évaluations des moyens, des réalisations, d'impact, d'efficience, de satisfaction.

2.1.3. comment évaluer l'action publique ?

Malgré les nombreuses tentatives ou opérations d'évaluation engagées, aucune méthodologie-type ni aucune approche uniforme n'a été élaborée. E. Monnier (*Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, 1987) recense cinq types d'approches : 1) à partir des objectifs officiels, 2) à partir des moyens mis en œuvre, 3) par les effets, 4) par les processus, 5) systémique.

2.1.4. les difficultés méthodologiques de l'évaluation

AB relève plusieurs difficultés d'ordre méthodologique dont :

- la multiplicité des niveaux d'étude et la nécessité de dépasser régulièrement les frontières du champ étudié pour mesurer outre les réalisations au regard de la politique fixée, l'impact externe de l'action engagée ;
- la nécessaire surveillance des effets pervers ;
- le besoin d'explicitation d'objectifs qui doivent être pertinents sachant que cette notion est relative ;
- la délicate identification des moyens alloués quand la logique comptable et financière analytique est, comme en France, faible ;
- le choix du « regard » à privilégier : en fonction de la finalité de l'évaluation ou de son commanditaire ...

2.1.5. des choix nécessaires à l'évaluation

Néanmoins, « *l'évaluation, comme tout processus de recherche, suppose d'adopter un protocole méthodologique cohérent* », explique l'auteur (p. 142). Plusieurs alternatives existeraient : expérimentation/ approche globale, évaluation a posteriori/ évaluation continue, évaluateurs externes/ évaluateurs internes, critères exogènes de départ/critères endogènes, approche technique et formelle/intime conviction.

2.1.6. le système français d'évaluation

Le dispositif interministériel français institué en 1990, bien que sous contrôle quasi-exclusif de l'exécutif, est relativement ouvert et non exclusif encourageant Parlement, collectivités et administrations à développer ses propres évaluations. AB regrette le défaut d'auto-saisine, l'absence d'obligation d'activité et le fait que la question de l'utilisation effective des résultats reste encore ouverte.

Cependant, la problématique « macro » n'est pas, observe l'auteur, suffisante pour le gestionnaire dans la mesure où elle n'aborde pas les conditions internes d'obtention de la performance. « *Il lui faut donc être complétée par des éléments d'évaluation du fonctionnement* » (p. 143).

2.2. l'évaluation du fonctionnement public (dimension « micro »)

2.2.1. le contrôle de gestion dans les organisations publiques

Le contrôle de gestion constitue, lui aussi, un aspect central des démarches de modernisation du secteur public français. Depuis une vingtaine d'années, nombre d'organismes publics ont ainsi mis au point des systèmes de contrôle de gestion qui présentent en général des tableaux de bord pour le suivi de l'activité, sur la base d'indicateurs prédéfinis, et des résultats analytiques, visant à distinguer les consommations de ressources liées aux produits de chaque activité spécifique. « *L'impact de tels systèmes dépend* », selon AB, « *de facteurs managériaux : existence éventuelle d'un dispositif d'animation pour le faire vivre et intégration cohérente au sein d'une logique plus globale de développement* » (p. 145).

2.2.2. le pilotage du développement intégré

L'auteur évoque de précédents travaux (Bartoli. A., Hermel P., *Le Développement de l'entreprise –Nouvelles conceptions et pratiques*, 1989) dans lesquels étaient dégagée une dizaine de conditions nécessaires à la réalisation d'une démarche dite de « développement intégré ». Il s'agit pour l'auteur d'intégrer plusieurs aspects représentés sur des axes : « temps », « niveau », « acteur », « référentiel », « critères » et « moyens ». Sachant que toute démarche d'amélioration de la performance doit être appréhendée « *relativement aux situations antérieures d'une part, et aux choix et priorités mis en exergue de façon prospective d'autre part* », AB préconise de développer des évaluations déconcentrées de la mise en œuvre stratégique avec suivi des actions et projets sous le double regard « *d'un audit de l'avancement des actions* » et d'une « *évaluation de l'impact de chacune des démarches engagées, au regard de la situation initiale et des objectifs poursuivis* » (p. 149).

Chapitre 5 : LES PRINCIPALES FONCTIONS DE LA GESTION

Section 1 La gestion des ressources humaines

§1. les cadres traditionnels de gestion du personnel

1.1. règles et procédures

La gestion des agents publics repose, principalement, sur l'existence de procédures et de règles définies de façon uniforme pour tous les niveaux hiérarchiques. Aussi, pour certains, l'encadrement, « applicateur de règles », ne disposerait d'aucune marge de manœuvre dans la gestion et l'animation des équipes.

1.2. la prégnance des statuts

Le statut comprend trois cadres statutaires (FPE, FPT, FPH) et, à l'intérieur de ceux-ci, de très nombreux statuts particuliers pour les diverses catégories de fonctionnaires.

1.3. l'existence de marges de manoeuvre

AB explique que « *le système public, ou les grandes organisations bureaucratiques privées, sont souvent caractérisées par de fausses contraintes que les agents se donnent dans leur fonctionnement ; les blocages sont en effet parfois davantage issus des usages et des croyances que des textes ...* » (p. 155). Ainsi, par exemple :

- concernant la gestion de carrière : la notion de mérite existe bel et bien puisqu'elle est à la base de l'avancement de grade et de corps (mais non d'échelon fondé sur l'ancienneté), le système d'affectations et de mutations « automatiques » ne résulte que de garanties obtenues par les agents et syndicats et non du statut ;
- concernant la rémunération : la grille indiciaire (fixation de la position relative des corps les uns par rapport aux autres et détermination, pour une part, de la rémunération) ne correspond pas à des règles juridiques contraignantes, mais elle est difficilement modifiable compte tenu de l'attachement des agents, l'individualisation des rémunérations existe, pour les emplois fonctionnels et, en principe là encore, du fait des primes et indemnités (pas forcément affectées selon une logique administrative et automatique) ;
- concernant l'appréciation du personnel : la note chiffrée n'est plus exigée par les statuts mais toujours attribuée dans des fourchettes réduites et à un niveau élevé (entre 17 sur 20) de façon, semble-t-il, déconnectée de toute réelle gestion du personnel (absence d'impact sur le fonctionnement du service ou l'évolution de l'agent).

Ainsi, si les règles et statuts ne sont pas aussi contraignants qu'on peut le croire, « *cela ne signifie pas pour autant que les politiques de personnel puissent être transformées rapidement et facilement* » note AB. « *Les systèmes de valeurs, les pouvoirs syndicaux, les craintes et réticences, les habitudes et les indispensables précautions à prendre sont autant de freins ou de sécurités à intégrer* » poursuit-elle (p. 156).

§2. vers une gestion des ressources humaines « modernisée » ?

2.1. arguments et contre-arguments

2.1.1. les arguments « contre »

- contestation du terme même de « ressources » qui exclurait toute dimension sociale ou humaine pour considérer l'agent comme un moyen ;

- considération du statut comme trop contraignant pour permettre aux responsables d'unités publiques d'assumer des responsabilités de « managers » (à raison de la non-maîtrise de variables clés comme la rémunération, le recrutement, le licenciement ...)
- supposée impossible politique de motivation du fait des contraintes générales des grilles et procédures qui interdiraient différenciation et individualisation des rémunérations ;

2.1.2. les arguments « pour »

La réforme de l'Etat, qui prévoit une organisation, des conditions et un contenu du travail renouvelés, suppose, pour AB, « *un développement du dialogue social autour des questions d'emploi et de formation, ainsi qu'une diminution des excès de formalisme et de rigidité* ». En effet, d'une part, et comme indiqué, des marges de manœuvre à l'intérieur du cadre statutaire existeraient, et d'autre part, des variables comme la formation, les conditions de travail, la communication interne ou l'appréciation du personnel, pourraient, « *reconfigurées et activées, contribuer à la création des dynamiques mobilisatrices qui manquent souvent à l'intérieur du service public* » (p. 158).

Or, effectivement et malgré des polémiques, la modernisation du secteur public français s'est orientée vers des démarches plus « managériales ».

2.2. les thèmes clés de la modernisation

2.2.1. les différentes logiques en présence

La GRH peut être envisagée selon trois approches qui fréquemment coexistent au sein d'une organisation :

- approche administrative (réactive, principe d'évolution limitée au sein des contraintes)
- approche gestionnaire (pro-active, considérant le personnel comme une source de coût)
- approche managériale (stratégique et participative, considérant le personnel comme une ressource et le système organisationnel comme un cadre fait de marges de manœuvre)

2.2.2. les variables de GRH en évolution

- la rémunération : développement de primes liées à des objectifs ou de contreparties à des contributions spécifiques ;
- l'appréciation du personnel : mise en place d'entretiens individuels et de procédures de concertation sur les objectifs et moyens entre hiérarchiques et subordonnés ;
- la formation : orientation nouvelle vers des démarches d'analyse et de finalisation s'opposant aux traditionnels « catalogues » de stages de formation ;
- la participation : développement de dynamiques de négociation et d'implication, en particulier à travers une communication interne accrue.

2.2.3. la mise en place d'observatoires sociaux

Parallèlement, se sont développées des enquêtes d'opinions internes, voire des dispositifs d'observation sociale, dans de nombreuses administrations.

2.2.4. la gestion prévisionnelle du personnel

La GRH en milieu public impliquerait de « *raisonner à moyen terme sur des effectifs par structure d'emploi, et intégrer les conséquences qualitatives de ces prévisions, notamment en termes de politique d'emploi ou de formation* » explique AB (p. 162). Elle est encore peu pratiquée dans la mesure où nombre de « managers publics » estiment ne pas disposer des moyens et conditions nécessaires. Toutefois, on peut observer qu'elle se développe, en particulier dans les collectivités territoriales ou encore à l'Équipement.

2.2.5. la déconcentration de la GRH

Si les statuts fixent des procédures et si les élus développent des orientations politiques concernant les emplois et leurs évolutions, les responsables d'unités disposent de marges de manœuvres et d'une certaine liberté de choix qui, pour AB, ne serait pas toujours assumée. L'auteur relève que les rémunérations, créations et suppressions d'emplois restent largement concentrées au niveau le plus élevé mais, qu'à l'inverse, la formation ou les relations sociales

sont de plus en plus gérées au niveau local. Ce serait particulièrement vrai en milieu hospitalier.

En définitive, la modernisation de la GRH, tout en prenant en compte les spécificités du secteur public (notamment les dimensions juridiques et culturelles) cherche aujourd'hui :

- à conforter l'autonomie et développer une responsabilisation des décideurs publics,
- à doter ceux-ci de systèmes d'information pertinents pour observer le contexte socio-organisationnel,
- enfin, à développer les logiques stratégiques dans la GRH.

Section 2 La gestion financière et comptable

§1. approche traditionnelle de la fonction financière et comptable

1.1. les principes de base du budget de l'Etat

1.1.1. la loi de finances

La loi de finances (LF) prévoit et autorise annuellement, sur vote parlementaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Elle repose, depuis le 19^e siècle, sur des principes qui visent à faciliter le contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Il s'agit de :

1.1.2. l'unité budgétaire

Le principe d'unité budgétaire renvoie à une obligation, qui fait l'objet de quelques exceptions notables (comptes de la sécurité sociale, budgets des collectivités territoriales, comptes spéciaux et budgets annexes), de présentation de l'ensemble des ressources et charges dans un document unique.

1.1.3. L'universalité budgétaire

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent, sauf exceptions, faire l'objet d'une inscription budgétaire sans possibilité de contraction ou de compensation entre recettes et dépenses. Ainsi, les recettes ne peuvent être affectées à une dépense donnée.

1.1.4. l'annualité budgétaire

La LF fait, en vertu de ce principe, l'objet d'une détermination annuelle. AB en relève les inconvénients : gêne pour les investissements et, plus largement, pour toutes approches prévisionnelles et pluri-annuelles, difficultés de réactivité en cours d'année. C'est pourquoi un certain nombre d'aménagements ont depuis longtemps été envisagés.

1.2. apports et limites de la gestion publique traditionnelle

1.2.1. des apports de « fond »

Les règles budgétaires et financières du secteur public visent légitimement à limiter les risques d'abus de pouvoir.

1.2.2. des limites d'essence « bureaucratique »

- la centralisation : avec, pour les différentes organisations, une faible autonomie (et donc une difficulté de prise en compte des variables économiques, une réactivité très limitée) ;
- la lourdeur liée au principe d'annualité, à l'ensemble des procédures précises de comptabilité publique, à la centralisation évoquée ci-dessus, aux nomenclatures budgétaires extrêmement détaillées (encore près de 1000 chapitres malgré une réduction amorcée dans les années 80) ;
- l'inadaptation : faute d'évolution suffisante, du principe d'annualité, également défaut de comptabilisation des « immobilisations ».

§2. les voies nouvelles de la gestion financière et comptable

2.1. arguments et contre-arguments

2.1.1. les arguments « contre »

Les organisations publiques ne disposeraient pas d'une autonomie suffisante pour construire une réelle « stratégie financière ». En particulier, l'annualité budgétaire interdirait toute gestion prévisionnelle, certaines techniques perdraient tout intérêt du fait de l'absence de relation directe entre les coûts d'une activité et les prix correspondant à sa mise à disposition, l'enjeu économique de recherches de recettes ou de sources de financements serait faible.

2.1.2. les arguments « pour »

- besoin de pilotage et donc d'une information financière et comptable pertinente,
- optimisation des moyens,
- déconcentration et responsabilisation.

2.2. recherche d'assouplissement et de cohérence

AB répertorie des aménagements (budgets annexes, budgets de programme, lois de finance rectificatives, possibilités de reports, recours à l'emprunt, diminution du nombre de chapitres, adaptations de certaines règles comptables générales), des voies d'assouplissements des règles (globalisation de certains chapitres, possibilités de nouveaux reports, possibilités de contreparties en cas de développement de performances dans les centres de responsabilité, allègement du contrôle financier *a priori*) et, concernant la gestion patrimoniale, l'instauration de nouveaux outils budgétaires visant à établir une meilleure valorisation des immobilisations en responsabilisant les acteurs concernés.

2.3. le contrôle de gestion

Parmi les autres évolutions notables des dernières années, AB insiste sur le développement du contrôle de gestion. Celui-ci repose sur des analyses en termes de « coûts-performances des activités. Il répond à une nécessité de pilotage et à une obligation de rendre compte. AB souligne que le contrôle de gestion, pour produire tous ses effets, doit être articulé avec les autres processus managériaux.

Section 3 Le marketing public

Le secteur public a longtemps ignoré toute démarche mercatique (ou marketing). Pourtant, celle-ci apparaît désormais comme indispensable.

§1. la longue absence de la logique mercatique

1.1. l'approche du public

Jusqu'aux années 60, l'utilisateur de services publics est un assujetti, passif et captif. Puis, il est associé dans le cadre d'une politique nouvelle de participation (qui se heurte à une large indifférence) au service public, avant que ne se développe, dans les années 70, une nouvelle conception de l'usager, interlocuteur, « *à la fois consommateur et financeur du service public* » (p.181).

1.2. atouts et inadéquations des logiques traditionnelles

1.2.1. les motivations fondamentales

L'approche publique traditionnelle considère le public comme un tout relativement homogène. Ses prestations répondent, au nom de l'intérêt général, à des besoins standardisés. AB relève que, par rapport au monde marchand, l'offre n'est pas (franchement) basée sur la

demande et, surtout elle est fréquemment prescriptive de comportements des usagers. Les organisations publiques ne doivent pas pour autant, au risque de ne remplir correctement leurs missions, être déconnectées de leurs publics.

1.2.2. les inadéquations croissantes

Face à la régression des monopoles, qui offre à l'utilisateur la possibilité de choisir son fournisseur, et aux risques sociaux de l'insatisfaction de millions de personnes informées et concernées, AB estime qu'il est de plus en plus nécessaire de développer, en amont, des stratégies d'adaptations aux besoins publics.

1.3. les spécificités de l'activité publique et ses conséquences mercatiques

1.3.1. une activité de service

Le secteur public est essentiellement prestataire de services. En tant que tel, il est en contact direct avec l'utilisateur qui, de son côté, participe à la production de la prestation. Alors que l'inter-relation « prestataires/utilisateurs » est fondamentale, en raison de l'importance de la population concernée et de la visibilité de la prestation, la prestation publique *« se caractérise par une relation déshumanisée et procédurière entre l'agent et l'utilisateur, avec une action impersonnelle, le recours à des formalités standardisées, des circulaires et des imprimés types pour concrétiser la prestation ... »* (p. 185).

1.3.2. une hétérogénéité des missions

Tous les types d'activités publiques ne sont pas forcément concernés, dans la même mesure, par des approches mercatiques. Il en va ainsi notamment des activités régaliennes. En fonction de la situation et, en particulier, pour reprendre les critères proposés par Saias et Léonardi (*Revue française de gestion*, 1977), à savoir pouvoir du consommateur, degré de substitution de l'offre, pouvoir de contrainte de l'organisation publique, le recours au marketing s'avère ou non pertinent. Dans l'affirmative, les organisations publiques concernées ont besoin de connaître et étudier les besoins et comportements du public pour développer des formes de réponses adaptées.

§2. un développement tous azimuts du marketing public

2.1. les arguments et contre-arguments

2.1.1. les arguments « contre »

Une démarche marketing dans le secteur public ne serait pas pertinente parce que :

- commanditaire, payeur et utilisateur sont souvent des acteurs différents et la relation utilisateur/fournisseur n'est pas de nature commerciale ;
- des politiques de prix ne sont pas toujours possibles à l'égard des services publics ;
- l'offre de prestation est définie collectivement, indépendamment de la demande particulière ;
- souvent le contexte non marchand et non concurrentiel ne s'y prête pas.

2.1.2. les arguments « pour »

- le secteur public a toujours pratiqué, sans le recours au vocable, le marketing public ;
- le marketing cherche ici, non à vendre, mais à connaître les besoins et les satisfaire ;
- de plus en plus, le contexte des organisations publiques est concurrentiel ;
- le marketing est de nature à contribuer à une amélioration de l'image du secteur public.

2.2. les thèmes clés du marketing public

AB rappelle que l'objet du marketing est : 1) d'étudier le comportement du consommateur, 2) de définir un positionnement, 3) ainsi que des choix stratégiques s'agissant de ce positionnement, du produit, du prix, de la promotion et de la distribution, 4) enfin de décliner ces choix en plans d'action.

2.2.1. l'étude du comportement de l'utilisateur

Cette étude se développe, en amont, par le biais de sondages et, en aval, à travers des études de satisfaction.

2.2.2. la stratégie de marketing

Il s'agit, d'abord, de définir le positionnement (missions, valeurs, prestations, spécificités et différences par rapport à d'autres « offreurs ») au regard de l'environnement et en cohérence avec les autres variables du « marketing mix » comme le produit, le prix et la communication. AB observe que les efforts se sont focalisés, ces dernières années, sur la communication externe. Longtemps restée « opérationnelle » (communication du savoir-faire), la communication a évolué vers la promotion institutionnelle (faire-savoir), peu encore dans une perspective proprement relationnelle (savoir-être).

2.2.3. la mise en œuvre du marketing public

Finalement, les principales démarches engagées en matière de marketing public seraient : 1) des études de besoins et des enquêtes de satisfaction, 2) des démarches de « qualité » des prestations, 3) des actions et supports de communication externe, 4) l'accueil et l'assistance du public.

Ainsi l'approche marketing se développe progressivement dans le secteur public, même si, pour AB, « *on peut craindre toutefois que cela soit parfois réalisé « tous azimuts », sans mesure des incidences et des risques d'une utilisation excessive de la logique mercatique* » (p. 197).

2.3. questionnements et perspectives

Reste des limites et des questionnements :

- les principes d'égal accès et de service public universel face aux méthodes de « segmentation des marchés » qui ne devraient peut être pas aller jusqu'à concevoir des typologies d'utilisateurs ;
- le paradoxe de l'approche marketing dans un système démocratique représentatif où l'élu est supposé représenter la population ;
- la validité des méthodes de sondages.

Chapitre 6 : LES PROCESSUS DE MANAGEMENT

Section 1 Pourquoi le management ?

§1. les évolutions de l'environnement

Le management a beaucoup évolué avec son environnement général au cours des trois dernières décennies.

1.1. complexité et incertitude

L'environnement des organisations, publiques comme privées, serait, en effet, aujourd'hui, de plus en plus complexe, changeant et incertain.

1.2. l'environnement public

La pression environnementale serait particulièrement forte et de plusieurs ordres, tels que mondialisation, progrès technique, attentes sociales, réglementations, mouvements politiques, cultures et systèmes de valeurs, problèmes économiques, tendances démographiques, questions écologiques, phénomènes dits « de société ».

§2. les réponses aux turbulences

2.1. de nouvelles conditions de réussite

Dans ce type d'environnement, les organisations publiques ne pourraient plus être gérées comme auparavant. Parmi les nouvelles conditions de réussite, AB cite : la capacité stratégique à faire des choix et à définir des priorités, l'articulation entre une vision fédératrice à moyen-long terme et un cheminement souple, une organisation décentralisée, une responsabilisation des acteurs, une recherche de performance, un potentiel d'innovation, un style de management adaptatif. L'auteur précise que ces conditions sont nécessaires mais non suffisantes.

2.2. les apports potentiels du management

2.2.1. objectifs poursuivis

Le management cherche à éviter toute dérive de l'organisation à travers deux objets : piloter l'organisation et réduire les gaspillages. Il ne saurait être restreint à un ensemble d'outils. V.N. Santo et P.E. Verrier (*Le management public*, 1993) explique au contraire qu'il consiste en « *la mise en perspective stratégiques de ces outils* ».

2.2.2. dynamique d'évolution

Pour AB, il s'agit, par ailleurs, non d'une recette, mais d'une démarche qui se doit d'être à la fois pragmatique et réaliste.

2.2.3. réponse à de nouveaux défis

P. Hermel (*Le Management participatif – Sens, réalités, actions*, 1988) identifie quatre nouveaux défis comme sources d'évolutions managériales :

- le défi structurel de la techno-bureaucratie des organisations (rigidité des systèmes et procédures, dilution des rôles) ;
- le défi décisionnel de l'apprentissage de l'autonomie décisionnelle qui prenne le contrepied de pratiques traditionnelles de décision unilatérale et descendante ;
- le défi de mise en œuvre qui suppose une implication des acteurs « de terrain » et une approche plus globale du changement qui s'intéresse à sa définition et à sa mise en œuvre autant qu'à son contenu ;
- le défi d'animation ou la nécessaire mobilisation de tous les acteurs.

2.3. quelles déclinaisons du management aujourd'hui ?

2.3.1. rappel des cinq processus majeurs

La conception traditionnelle du management repose sur les cinq fonctions définies par Fayol, à savoir planifier, organiser, coordonner, commander, contrôler. AB et P. Hermel (*Le Développement de l'entreprise – Nouvelles conceptions et pratiques*, 1989) propose une formulation proche mais actualisée de cinq processus majeurs : finalisation, organisation, allocation des moyens, animation, contrôle.

2.3.2. la nécessaire actualisation de chacun des processus

- « planification versus finalisation » : le terme renvoie à une démarche plus souple de détermination d'objectifs ensuite explicités auprès de chaque acteur ;
- « les faces cachées de l'organisation » : l'organisation est désormais conçue de façon transversale et la coordination est fondamentale ;
- « la préoccupation intensifiée des moyens » : dans un contexte des ressources limitées où l'allocation des moyens est devenue plus délicate ;
- « commander versus animer » : l'animation comporte une dimension participative ;
- « il y a contrôle et contrôlé ... » : par contrôlé, AB entend pilotage permanent de l'activité à partir d'une veille interne ;
- une conception rénovée du management présentée, dans l'ouvrage, sous forme de tableau.

§3. les organisations publiques sont bel et bien concernées

3.1. la nécessité de nouveaux modes de fonctionnement

Tel que défini ci-dessus, le management intéresserait l'organisation publique dans ses enjeux actuels au même titre que l'entreprise. H. Sérieys (« Les stratégies de changement », *Politiques et Management Public*, 1992) relevait dans les administrations publiques une évolution dans quatre directions : administration ouverte, administration de responsabilité, administration transversale, administration de résultats.

3.2. un management public galvaudé mais encore méconnu

3.2.1. un développement paradoxal

Si le management est plus ou moins entré dans les mœurs administratifs, AB relève deux difficultés : 1) le fait qu'il intéresse surtout les responsables qui ne doivent pas, pour autant, s'éloigner encore de leurs personnels, 2) un phénomène de lecture spécifique en fonction des sensibilités qui conduit parfois à privilégier une approche « macro » ou « micro » au détriment d'une démarche d'ensemble.

3.2.2. « macro » et « micro » management

Pour AB, le management comporte, en effet, deux dimensions de « macromanagement » ou de pilotage de l'unité et de « micromanagement » relatif à la gestion des relations entre « manager » et « managé ». Chacun des cinq processus composant le management peut être décliné sur les deux niveaux considérés.

Section 2 Les pratiques managériales du secteur public

§1. les évolutions des années passées

L'enquête menée par l'auteur auprès de 120 « managers » publics révélait qu'une écrasante majorité de ceux-ci se sentait touchée par le mouvement de modernisation du service public. C'était particulièrement le cas au niveau national probablement, estime AB, parce que les responsables étaient, d'une part, davantage remis en cause et, d'autre part, plus impliqués dans la mise en œuvre du mouvement. Parmi les thèmes qui retenaient le plus l'attention figuraient la décentralisation et la prise en compte accrue des usagers et concurrents.

§2. le développement managérial

L'importance accordée aux approches de management restait relative malgré un intérêt évident. La plupart des répondants avait au moins effectué un stage dans le domaine, mais la première source d'information à cet égard semblait être la documentation, presse ou ouvrages. Le recours à des consultants extérieurs semblait peu convaincant. Le management participatif et la communication apparaissait transposable aux unités publiques, bien plus que des cercles de qualité ou groupes de progrès et les études de marchés. En fait, pour AB, « *l'intérêt des organismes publics porte surtout sur un certain type de management qui se centre plus sur les processus de fonctionnement que sur les fonctions classiques de la gestion* ». Elle estime que « *les acteurs (...) sont à la recherche d'une approche managériale qui leur soit spécifique et adaptée et qu'ils restent très méfiants à l'égard des tentatives de transposition directe d'un secteur dit privé vers un secteur dit public* » (p. 224).

§3. les thèmes d'action

L'enquête mettait également en évidence des axes de changement privilégiés de la part des managers interrogés, à savoir analyse et formulation stratégiques, management participatif et développement des ressources humaines, qualité du service, des prestations, de l'accueil, changements et innovations technologiques, développement des outils de pilotage, réorganisations et restructurations, reconversion du personnel et évolution des compétences, délégation et repositionnement du rôle de l'encadrement. A ces thèmes se sont désormais ajoutés l'introduction et le développement des NTIC et les incidences de la LOLF (loi organique relative aux lois de finance).

§4. le pilotage managérial

4.1. évocations du contrôle

Les deux tiers des répondants à l'enquête indiquaient l'existence dans leur unité d'une procédure ou d'un dispositif formel de contrôle. Mais, en pratique, ce contrôle relevait essentiellement d'une logique de vérification de la conformité des actions et des engagements : contrôle budgétaire, contrôle comptable et financier, contrôle de légalité, et plus rarement, tableau de bord d'activité ou contrats d'objectifs.

4.2. utilisation de tableaux de bord

4.2.1. que contiennent les tableaux de bord ?

Les tableaux de bord existants comprenaient, par importance décroissante, des indicateurs économiques, d'activité, humains, de qualité. AB regrette que « *les pratiques d'évaluation formelle restent généralement basées sur des données quantitatives* » (p. 228) même si elle observe aujourd'hui une évolution, en particulier dans les collectivités.

4.2.2. que deviennent les tableaux de bord ?

Le contenu de ces tableaux de bord ferait, en interne, l'objet d'une diffusion assez large, sans qu'on puisse néanmoins être sûr qu'ils soient véritablement exploités en tant qu'outil de pilotage, dans la mesure où ils répondraient avant tout à des exigences hiérarchiques. La diffusion externe, quant à elle, serait plus sélective et concernerait essentiellement les services extérieurs de l'Etat.

§5. les perspectives

5.1. améliorations souhaitables

Les responsables interrogés dans le cadre de l'enquête manifestaient un besoin d'amélioration des pratiques managériales s'agissant, prioritairement, du contrôle et du pilotage des résultats, et de l'animation des hommes et des équipes. AB indique que, parmi les répondants, cinq organismes ou types d'organismes exprimaient plus que d'autres une forte volonté d'amélioration dans le domaine managérial : les collectivités territoriales, la Défense, le ministère de l'Intérieur, les allocations familiales et les Affaires sociales.

5.2. des conditions préalables nécessaires

L'enquête révèle encore que les améliorations perçues comme souhaitables pour le futur concerneraient avant tout des transformations « *culturo-comportementales* » alors que les questions de stratégie et de structure seraient ressenties comme bien moins essentielles. AB craint cependant que le postulat à partir duquel il conviendrait tout d'abord de « *changer les mentalités* » reste un vœu pieux « *si aucune action délibérée n'est engagée par ailleurs, pour définir des orientations ou organiser des cadres opératoires ? !* » (p. 235).

5.3. défis à relever pour le futur

Pour finir, les responsables publics interrogés dégageaient six principaux défis à relever dans les prochaines décennies. Ils visaient : 1) une nécessité absolue d'améliorer les performances, 2) une transformation des missions publiques, 3) la dégradation du climat social, 4) les turbulences et complexités de l'environnement, 5) l'obsolescence des outils et procédures traditionnels, et pour y faire face, 6) le développement des capacités d'adaptation, de l'autonomie et des communications interne et externe.

Ainsi, au-delà d'un phénomène de mode, les conceptions et les pratiques managériales dans le secteur public évoluent, traduisant « *à la fois la claire perception d'un besoin de fond et la nécessité d'un management adapté* ». Pour autant, souligne l'auteur, « *dans la mesure où les difficultés de mise en œuvre continueront inévitablement de se produire, la fragilité des processus de management public reste forte et probablement génératrice de nouveaux scepticismes à venir ...* » (p. 237).

Conclusion

A l'issue d'un bref rappel des conclusions tirées des précédents développements, AB achève cette deuxième partie en affirmant que « *le management public est (...) réel, nécessaire, non suffisant, et différent. Son développement dépend en grande partie de notre capacité d'intégration de ses spécificités, ainsi que de l'acceptation de ses imperfections et de leur réductibilité permanente ...* » (p. 239).

Partie III : SPECIFICITES DU MANAGEMENT PUBLIC FRANCAIS

Introduction

Dans une troisième partie, elle entend mettre en évidence, à partir de quelques thématiques clés (approche stratégique, configurations et modalités organisationnelles, rôle des acteurs et nouveaux axes de modernisation), les spécificités du management public français, sachant que le contexte national est lui-même particulier.

Chapitre 7 : L'APPROCHE STRATEGIQUE

L'auteur réitère son refus d'une vision d'automaticité de l'application des politiques publiques. Elle considère, au contraire, qu'il existe une marge de manœuvre significative pour les unités publiques qui doivent nécessairement faire des choix, sachant que des raisonnements prospectifs doivent pouvoir guider l'action spécifique de ces unités. Elle propose de « *sortir des traditions institutionnelles et d'analyser le secteur public dans une perspective organisationnelle* » (p. 243). Aussi, dans cette optique, l'adoption d'une logique stratégique semble souhaitable pour les organisations publiques, sous réserve toutefois, précise AB, qu'on en identifie le champ et les limites.

Section 1 Les orientations de politique générale

§1. la démarche d'ensemble

Elle rappelle que, habituellement, la démarche stratégique se décline en étapes successives : diagnostic, formulation, plans d'actions, mise en œuvre, pilotage. Or la formulation se déploie sur deux niveaux de raisonnements complémentaires : un niveau « macro » qui concerne le référentiel global dans lequel est inséré l'organisation et un niveau « micro » qui concerne directement cette organisation. Ce dernier niveau se décompose lui-même en deux éléments : les orientations de politique générale, d'une part, qui intègre la mission et le projet global, et les objectifs stratégiques, d'autre part, qui identifient des finalités plus précises en termes de contenu et d'échéance. AB estime qu'il est « *indispensable de se référer régulièrement à la politique générale et à la stratégie si l'on veut garder les véritables spécificités de l'organisation publique, qui se situent avant tout dans sa vocation* » (p. 245).

§2. la mission d'une unité publique

2.1. les spécificités des missions de service public

Or, elle précise ensuite que « *la mission d'une organisation publique est directement liée à la vocation d'intérêt général qui est la sienne* » (p. 248). Aussi, y aurait-il lieu de formuler cette mission par référence au service public, autour des finalités non lucratives, quand bien même l'organisation dégagerait des profits et/ou développerait des activités marchandes. Elle considère, en effet, que, dans la mission d'un organisme public, l'Etat est toujours présent, ne serait-ce qu'à travers l'expression de ce qui justifie que l'activité soit publique, et les sources et modalités d'exercice d'une tutelle.

2.2. la clarification des missions

Reste que la ou les missions doivent être explicitées, formalisées et connues, d'autant que le contexte peut les conduire à évoluer au fil du temps. Si la première détermination des missions relève du politique, les unités devraient pouvoir engager une démarche de réflexion sur la clarification de leurs missions « *afin d'en préciser les contours et en étudier les déclinaisons à leurs niveaux* », explique AB. Ce travail d'explicitation aurait les mérites de permettre une appropriation par les acteurs, de faciliter des choix sur les positionnements internes et externes et, bien sûr, de définir ultérieurement les objectifs stratégiques.

Section 2 Le « projet » d'une organisation publique

§1. les origines du projet d'entreprise

L'auteur observe qu'en France, à partir des années 80, les projets d'entreprises, antérieurement sectoriels changent de nature, deviennent généraux et renvoient dès lors à « *un grand dessein fondamental et stratégique* » (p. 252). Dans un contexte environnemental plus turbulent et plus complexe, les entreprises se seraient, en effet, retrouvées confrontées à des enjeux nouveaux de flexibilité et de construction de nouveaux cadres de référence « *plus qualitatifs et plus ouverts à de multiples scénarios que les plans traditionnels devenus trop figés et rigides* » (p.252).

§2. les différentes conceptions du projet

Le concept, typiquement français, se développe donc dans les années 80. AB distingue pourtant deux formes de projets distinctes : le projet-charte et le projet-démarche.

2.1. le projet-charte

Du fait d'une prise de conscience grandissante de l'importance des facteurs culturels dans la performance des entreprises, nombre d'entre elles se sont à travers des projets-chartes efforcés de retranscrire leurs valeurs fondamentales, dans un souci d'intégration et de renforcement identitaire. Ces documents sont alors restés au niveau des généralités sans véritablement tracer des voies d'avenir.

2.2. le projet-démarche

Le projet-démarche, au contraire, repose sur une vision prospective et stratégique, et en particulier sur une articulation des dimensions externe et interne de l'entreprise, une prise en compte de la mise en œuvre des objectifs autant que de leurs modalités de formulation, une globalité de l'approche intégrant des variables technico-économiques et socio-organisationnelles.

§3. l'apparition plus progressive du projet dans le secteur public

A partir de la fin des années 80, et en particulier au cours des années 90, les démarches de projet ont connu un grand développement dans les trois fonctions publiques françaises. L'auteur souligne toutefois que, malgré un phénomène de mimétisme par rapport aux pratiques menées dans les entreprises, la démarche n'est pas nouvelle et les origines et contenus ne sont pas exactement de même nature.

§4. le foisonnement des projets publics

Par foisonnement, l'auteur évoque une multitude mais également une situation hétéroclite et mal maîtrisée. En effet, l'enquête menée par AB auprès de responsables du secteur public révélait que si les démarches de projet étaient fort développées, rares étaient celles qui présentaient véritablement un caractère de globalité et une dimension stratégique.

§5. quelques exemples concrets

L'auteur examine les situations de trois organisations publiques au sein desquelles les démarches de projet sont aujourd'hui fréquentes : ministère de l'Équipement, France Télécom et les hôpitaux publics.

Section 3 Les choix stratégiques

§1. la logique stratégique

1.1. définition générale

1.1.1. les concepts

AB explique que la logique stratégique est liée à trois aspects fondamentaux : 1) le choix, sachant que l'organisation dispose de marges de manœuvre suffisantes à cet effet, 2) l'impact déterminant de ce choix sur l'ensemble de l'activité, 3) la prospective, c'est-à-dire une projection dynamique, ouverte et constructive, dans le futur, à échéance pluri-annuelle.

Ainsi, la stratégie correspond-t-elle à des « *choix (intentions et modalités d'action) visant à orienter de façon déterminante pour le moyen/long terme les activités et le fonctionnement de l'organisation* » (figure 7.4. p. 267).

1.1.2. la démarche

Cependant, la stratégie est avant tout un processus. C'est particulièrement le cas depuis la fin des Trente glorieuses avec l'abandon de la « planification stratégique » pour une démarche plus dynamique et impliquant les acteurs, de « management stratégique ».

1.2. quelle stratégie pour les organisations publiques ?

1.2.1. l'exemple américain

AB explique qu'aux Etats Unis, depuis quelques années, nombreuses sont les communications et publications qui s'interrogent sur la pertinence et les conditions de l'application de la stratégie dans les organismes gouvernementaux.

1.2.2. retour en France

La logique stratégique est, pour AB, bien présente dans le secteur public français. Pour autant, les changements stratégiques y resteraient relativement modérés notamment au regard des contextes et enjeux qui justifieraient une réflexion accrue sur les choix et priorités d'action.

1.2.3. qualité et stratégie : une articulation essentielle

L'axe « qualité » est de plus en plus développé dans les démarches stratégiques des organisations publiques. Il serait particulièrement porteur parce que fédérateur, capable d'intégrer les logiques de l'utilisateur, de l'agent et des pouvoirs publics et permettant d'aborder la question de la performance sans tomber dans des assimilations malvenues avec la productivité. Par ailleurs, les approches qualité et démarche stratégique seraient convergentes dans la mesure où elles reposent toutes deux sur des principes de choix, de clarté du positionnement, et de rigueur.

§2. quelques démarches engagées

2.1. les stratégies hospitalières

2.1.1. une orientation marquée

La dimension stratégique est largement développée dans le secteur hospitalier. Le contexte d'insertion des hôpitaux explique, en effet, une évolution « *vers un mode de gestion à la fois plus rigoureux, plus souple, plus participatif et moins éclaté* » (p. 273).

2.1.2. démarches d'analyses stratégiques

Les approches « qualité » à l'égard du public ont été développées. De même, l'analyse de l'environnement et la segmentation stratégique, qui consiste en un processus de découpage de l'activité afin de constituer des familles d'activités homogènes, sont largement pratiquées.

2.1.3. le développement du partenariat inter-hospitalier

Le souci de « rationalisation » de la répartition de l'offre de soins a conduit les hôpitaux à développer des partenariats, notamment dans le cadre des planifications régionales, avec mise en commun ou répartition d'activités ou de moyens.

2.2. les stratégies du secteur des télécommunications

2.2.1. du monopole à la compétition

Avec l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence à compter du 1^{er} janvier 1998, France Télécom a dû engager de profondes démarches de changements et définir une stratégie globale, c'est-à-dire des orientations internes et externes en adéquation avec les orientations politiques de l'Etat.

2.2.2. les orientations politiques de l'Etat

En effet, l'Etat lui-même a, en 1995, défini la politique générale de France Télécom s'agissant de la logique de service public, du positionnement de l'offre et de la stratégie de compétition.

2.2.3. un cadre de « service public » réaffirmé

Les contours du service public ont été précisés.

2.2.4. la position stratégique de France Télécom

Ainsi, la stratégie de l'opérateur, confronté à la concurrence s'est adaptée. La formulation stratégique a été déclinée en plans d'actions au niveau déconcentré.

2.3. les stratégies communales

2.3.1. des compétences aux enjeux

Les compétences accrues des collectivités répondent à des enjeux qui concernent l'ensemble de la collectivité concernée dans un cadre de compétition entre communes et d'exigences des habitants.

2.3.2. défis stratégiques des villes

- défis internes : nouvelles responsabilités nécessitant réorganisations, acquisitions de compétences, processus d'intégration culturelle, ré-affectations de moyens ; nouvelles règles de gestion : ressources humaines et gestion comptable et financière ;

- défis externes : recherche de financement et développement du potentiel fiscal.

2.3.3. projets de ville et stratégies communales

Dans ce contexte, les communes ont développées, dans les années 90, des démarches stratégiques, en particulier par le biais de projets de ville. Les plus élaborés de ces projets expriment des objectifs à la fois internes et externes. La dimension marketing aurait pris une place assez importante dans les plans d'action stratégique.

Chapitre 8 : UNE DOUBLE COMPLEXITE

Parmi les grandes spécificités du secteur public français, AB accorde une place privilégiée à la complexité des processus organisationnels et décisionnels. Selon elle, « *cette complexité provient généralement de la multiplicité des logiques en présence, et de l'acuité des enjeux actuellement affrontés par les organismes publics français* » (p. 283).

Section 1 L'organisation des unités publiques

§1. le concept d'organisation appliqué au milieu public

1.1. trois angles de vue complémentaires

Le terme d'organisation vise à la fois : 1) des ensembles organisés, 2) l'action d'organiser, qui se traduit par des processus organisationnels qui consistent à segmenter, regrouper, coordonner, répartir ou relier des activités diverses, 3) le résultat de cette action, c'est-à-dire l'organisation qui découle des processus précédents. Sur ce dernier point, le système public français serait, à raison notamment des règlements et procédures mis en place, hiérarchisé de façon pyramidale et parcellisé en fonction des tâches. Toutefois, ce modèle ne serait pas si simple.

1.2. organigramme et sociogramme

L'organigramme, traduction formelle des choix de répartition de l'autorité et des responsabilités au sein d'une organisation correspond peu à la réalité, faute de retracer les

circuits effectifs de fonctionnement et de relations entre acteurs ou groupes d'acteurs. Aussi AB recommande-t-elle le recours au sociogramme afin d'identifier les véritables processus organisationnels à l'œuvre : pouvoirs informels, courts-circuits hiérarchiques, relations privilégiées, leaders naturels, etc.

1.3. les processus de coordination

Toute représentation synoptique est cependant, à elle seule, insuffisante. Doivent particulièrement être pris en compte : 1) les formes d'organisation du travail, 2) les processus de coordination. C'est sur cette dernière base que Mintzberg a construit son analyse et décrit 5 configurations structurelles qu'AB rappelle. L'auteur propose, cependant, d'aller plus loin pour prendre en compte des critères complémentaires qui permettent de mieux analyser la complexité des organisations publiques françaises.

1.4. des critères organisationnels multi-formes

Les critères proposés, au nombre de six, relatifs aux modalités générales de fonctionnement, concernent : 1) la division des tâches (parcellisation/polyvalence), 2) la prise de décision (centralisation/décentralisation), 3) le degré de structuration (hiérarchisation/autonomie), 4) la capacité d'adaptation (rigidité/flexibilité), 5) le style de management (directivité/participation), 6) degré de formalisme (procédures formalisées/méthodes informelles). Les résultats d'enquête tendent à mettre en évidence au regard de ces critères, des situations disparates entre organisations publiques et en leur sein même.

§2. le cas d'une DDE

2.1. présentation du contexte

Sachant que les caractéristiques d'activité et d'organisation des DDE varient, en particulier en fonction de leur taille et de leur localisation géographique, AB précise que le cas présenté concerne une DDE en région montagnarde et de taille moyenne engagée dans une démarche managériale.

2.2. caractéristiques organisationnelles

L'encadrement ayant été amené à positionner l'organisation par rapport aux critères présentés sur une échelle de 1 à 5, il apparaît que la DDE étudié est « *plutôt polyvalente, participative et assez souple bien que très formelle et hiérarchisée* » (p. 292). Ce descriptif paradoxal résulterait, pour AB, d'une triple diversité s'agissant des missions, des fonctions des agents et des activités quotidiennes. Or, face à la variabilité de l'environnement, l'encadrement userait des marges de manœuvre existantes et la structure serait, non de type mécaniste à l'instar des bureaucraties administratives traditionnelles, mais organique telle qu'envisagée par Burns et Stalker (*The Management of Innovation*, 1966).

§3. l'organisation multi-facettes des unités publiques

3.1. bureaucratie et management

AB explique que diverses logiques s'interpénètrent dans le fonctionnement des unités publiques. Le modèle bureaucratique avec ses règles, normes, procédures et sa division du travail, reste, au moins de toile de fond, présent. Cependant, des jeux informels existent et, en particulier les logiques de grades et de corps ou de métiers. De plus, le développement de modèles gestionnaires, puis managériaux, ont introduit de nouvelles rationalités, au sein de ces unités, qui s'efforcent de moderniser et d'assouplir leur fonctionnement.

3.2. structures et cultures

Des caractéristiques structurelles et culturelles contribuent grandement à complexifier le fonctionnement des organisations publiques.

3.2.1. un cadre réglementaire tout à la fois prégnant et contournable

Le cadre réglementaire, qui conditionne nombre d'aspects du fonctionnement, est, pour AB, plus prégnant que contraignant. Elle observe, en effet, « *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* » (p. 294)

3.2.2. des contradictions organisationnelles apparentes

Elle revient, ensuite, sur l'exemple du ministère de l'Équipement pour montrer combien les contradictions organisationnelles ne sont qu'apparentes, résultant en fait de plusieurs types de missions, de plusieurs niveaux d'action et d'une évolution en cours. Elle explique que les fonctions régaliennes des DDE renvoient à un référentiel très réglementé, administratif, voire rigide, tandis que les fonctions de fournitures et de prestations de service supposent, au contraire, une forte flexibilité dans un contexte concurrentiel exigeant. Depuis la décentralisation, cette administration a évolué. Son niveau d'action apparaît double : national, avec des activités programmées relevant de directives centrales, descendantes, et local pour des activités moins formalisées, en lien avec les élus locaux.

3.3.3. une filière hiérarchique dichotomique

Enfin, AB rapporte que différentes enquêtes ont révélé une rupture assez importante entre les cadres supérieurs (catégorie A), mobile et attachés à faire carrière, et l'encadrement intermédiaire (catégorie B) relativement stable. O, elle prévient « *le rôle joué par l'encadrement intermédiaire s'avèrera essentiel pour la poursuite effective des opérations de réforme du secteur public* » (p. 298).

Section 2 Les processus de décision

L'auteur évoque ensuite les processus décisionnels. La complexité « naturelle » de ces processus serait encore accrue au sein des organisations publiques françaises.

§1. l'inadaptation des modèles classiques

1.1. des fondements positivistes

Elle déplore que la représentation traditionnelle de la décision, largement admise en économie et en gestion, repose sur une vision positiviste, peu conforme à la réalité socio-organisationnelle, selon laquelle toute décision n'est qu'adaptation logique et instantanée d'un acteur rationnel à un évènement extérieur.

1.2. une réalité plus incertaine

Ce modèle de rationalité unique de la décision ignore la notion, si importante dans le secteur public, de processus. Il néglige le rôle des acteurs et leurs interrelations. Il pose un postulat d'exhaustivité et de neutralité de l'information utilisable pour la prise de décision. Il suppose, enfin, que le futur soit prévisible et découvrable.

§2. l'apport des modèles organisationnels

Aussi AB privilégie-t-elle une approche socio-organisationnelle qui envisage l'acteur dans une perspective systémique.

2.1. l'individu dans le système

2.1.1. des rationalités multiples et limitées

Elle rappelle que, selon les travaux de Simon (*The New Science of Management Decision*, 1960), le décideur n'a qu'une rationalité limitée du fait de ses capacités intrinsèques, de son processus psychologique, de son environnement organisationnel, de ses enjeux au sein du système. Par ailleurs, de nombreux facteurs conditionnent la décision. Celle-ci peut également être collective et résulter d'un enchevêtrement de décisions à différents niveaux.

2.1.2. l'approche comportementale de l'entreprise

L'approche comportementale conçoit l'organisation comme une coalition d'individus (ou de groupes) aux objectifs différents, potentiellement soumis à des contraintes et conflits. Du fait de la spécialisation interne, le traitement des problèmes tend à être séquentiel, les processus de décisions sont biaisés par des compromis, des processus d'apprentissage et des déperditions de données. Précisément, AB estime que, dans le secteur public, la décision est largement influencée par des dimensions comportementales et par le contexte socio-politique du système.

2.2. les analyses sur le milieu public et politique

2.2.1. l'incrémentalisme

Elle n'accepte pas la vision incrémentale qui considère que la décision résulte des intérêts propres des acteurs. En effet, cette approche ne permettrait pas d'avoir une vue globale des nombreux enjeux auxquels est aujourd'hui confronté le secteur public.

2.2.2. le recours fréquent au « modèle de la poubelle »

La décision serait, malgré tout, souvent « *le produit de la rencontre fortuite de problèmes, de solutions et de décideurs plus ou moins concernés* » (p. 306). Le modèle de la poubelle développé par March, Cohen et Olsen montre, en effet, comment des solutions peuvent préexister aux solutions et, en conséquence, des décisions faire l'objet de rationalisation *a posteriori*.

§3. quelles réalités dans les organisations publiques françaises ?

Les modèles socio-organisationnels envisagés seraient donc pertinents mais à eux seuls, selon AB, insuffisants, pour traduire certaines spécificités du processus décisionnel public.

3.1. les « essais décisionnels »

Sachant que la décision est généralement le fait de plusieurs contributeurs, elle propose de recourir à l'image d'essais décisionnels. Elle souligne que les influences informelles peuvent être nombreuses et très significatives et que les interfaces entre les différents contributeurs peuvent être délicates.

3.2. des « non-décisions » faisant fonction ...

Pour l'auteur, cette image permet une approche globale susceptible de fonder la décision sur des critères multiples. « *En particulier* », écrit-elle, « *des rationalités complémentaires vont pouvoir s'exercer, contribuant ainsi à préserver un certain intérêt général* » (p.309). Elle observe cependant que cet état de fait peut conduire à une dilution des responsabilités et à des non-décisions. Parfois, la non-décision est elle-même un choix.

3.3. des processus de décision à rendre plus rigoureux et moins rigides

A l'encontre d'une « imagerie populaire dominante », les décideurs publics seraient, selon nombres d'analystes, intuitifs et baseraient leurs choix et actions sur leurs perceptions et leurs approches relationnelles des phénomènes. L'auteur est ainsi favorable au développement de démarches décisionnelles à la fois plus rigoureuses et moins rigides. En constitueraient les conditions : « *l'identification des essais décisionnels, le développement de l'écoute et de la concertation, puis l'instauration de temps et de dispositifs de formalisations et d'argumentation des choix et arbitrages proposés* » (p. 312).

Chapitre 9 : ACTEURS ET CHANGEMENT

Le terme de modernisation est généralement préféré à celui de changement. Le « renouveau » (circulaire Rocard de 1989) ou la « réforme » renvoient à une évolution progressive. Il ne s'agit guère d'engager un *reengineering* des organisations publiques « *ni réaliste ni pertinent* » pour l'auteur. Celle-ci souligne que les spécificités de ces organisations affectent leurs modalités de changement.

Section 1 Facteurs de résistance ou d'incitation au changement

A cet égard, elle relève autant de facteurs de blocage que d'aiguillons actifs.

§1. les freins au changement

AB distinguent deux types de freins : les uns de freins au démarrage, c'est-à-dire des facteurs de blocage a priori qui freinent le lancement même du changement, les autres des points de fragilité des changements engagés susceptibles de les faire avorter. Elle classe ces freins à partir du modèle de développement intégré en quatre familles : stratégique, structurelle, culturelle, comportementale. Le tableau 9.1, reproduit ci-dessous, récapitule les différents facteurs de résistance au changement présentés.

Facteurs	Freins au démarrage	Fragilité dans la durée
Stratégiques	<ul style="list-style-type: none">- logique institutionnelle (Contrôle de la puissance publique)- Essais décisionnels (Non décision/Décision difficile)- Polémiques sur la légitimité	<ul style="list-style-type: none">- Défaut de projection dans le temps- Peu de bilans/évaluations/consolidations- Diagnostics focalisés sur les symptômes- Centrage sur le contenu aux dépens du processus
Structurels	<ul style="list-style-type: none">- Lourdeur bureaucratique- Système d'autorité défavorisant l'initiative- Contraintes juridiques- Moyens limités- Taille et complexité	<ul style="list-style-type: none">- Phagocytose bureaucratique- Cloisonnement des services- Mobilité des cadres- Dilution des responsabilités- Pouvoirs parallèles (« Sociogramme »)
Culturels	<ul style="list-style-type: none">- Rejet de l'arbitraire humain- Crainte du risque- Syndrome du Not Invented	<ul style="list-style-type: none">- Réflexe du recours hiérarchique- « Gap » hiérarchique

	Here - Tradition de la permanence - Existence de tabous	- Tendance à la réunionite - Les « dadas » des nouveaux
Comportementaux	- Pas de stimulation individuelle - Peu d'enjeux formels - Démotivations et frustrations - Attentisme	- Forte personnalisation des projets - Désarroi et prudence face à la crise - Absence de <i>leadership</i> - Non implication des acteurs

§2. les incitations au changement

L'auteur repère, à l'inverse, des facteurs d'incitations au changement. De la même façon, le tableau 9.2, reproduit ci-dessous, récapitule ces facteurs.

Facteurs	Impulsion de départ	Pérennité
Stratégiques	- Préoccupations gouvernementales - Nombreux défis de l'environnement - Principe de mutabilité du service public - Besoin réactivé de légitimité	- Politique de long terme - Enjeu politique de la modernisation - Apprentissage stratégique collectif
Structurels	- Décentralisation des pouvoirs - Déconcentration des services - Cadre juridique large et ouvert - Recherche de moyens	- Nouvelles procédures d'évaluation - Interactivité des changements (engrenage successif)
Culturels	- Phénomène de mode - Mimétisme - Des tabous en disparition	- « Moule » des écoles/l'approche moderne - Formation professionnelle
Comportementaux	- Importantes marges de manoeuvre - Habitude de la débrouillardise - Enjeux de carrière - Attentes du personnel	- Souci du travail bien fait - Besoin de reconnaissance externe

Compte tenu de ces différents facteurs, de freins et d'incitations, la qualité du pilotage du changement est déterminante pour son succès.

Section 2 Le pilotage du changement

§1. le couple « processus-contenu » du changement

L'auteur explique qu'il ne suffit pas de penser le contenu du changement pour savoir comment l'appliquer et quel processus adopter pour sa mise en œuvre effective. Contenu et

processus doivent être pris en compte simultanément et être adaptés à l'environnement particulier.

1.1. des contenus orphelins de processus

1.1.1. l'exemple de l'informatisation

Or, les démarches d'informatisation ou de développement des Technologies de l'Information et de la Communication n'auraient souvent été conçues que sous un angle technique, sans que le processus soit véritablement piloté, sans implication des acteurs concernés, sans des temps d'apprentissage et d'évaluation, sans considération des conditions de mise en œuvre, sans articulation avec des choix organisationnels et stratégiques.

1.1.2. autres exemples de changements intentionnels

Trop souvent aussi, des tableaux de bord ont été définis dans leur contenu, mais non dans leurs objectifs et leurs systèmes d'animation. De la même façon, des réorganisations ne produisent pas les dynamiques attendues.

1.1.3. l'écho de l'élitisme traditionnel

« *Le changement défini uniquement à partir de son contenu est (...) fondamentalement élitiste* » (p. 346) estime AB qui relève une tendance plus forte en milieu public à privilégier le contenu des situations aux dépens de leurs processus de fonctionnement. Le comportement inverse est, cependant, parfois observé.

1.2. des processus sans fond ...

1.2.1. les excès du « bouillonnement » managérial

C'est notamment le cas lorsque les organisations publiques agissent sous l'empire de modes managériales.

1.2.2. la nécessaire contingence du changement

AB souligne une nouvelle fois que « *les solutions toutes faites, transposées d'un contexte à un autre, sont particulièrement inadaptées au secteur public français, quelle que soit l'origine de la transposition* » (p. 348). Pettigrew (*The Management of Strategic Change*, 1987) a ainsi souligné l'importance d'un triptyque : « Contenu-Processus-Contexte » à considérer pour conduire tout changement.

1.3. le pilotage stratégique du changement

1.3.1. une maîtrise totale impossible

Mais ce changement ne saurait, dans ses différentes variables, être parfaitement maîtrisé. Il s'agirait, pour l'auteur, « *d'intégrer de la rigueur dans l'activation des variables liées à la modernisation de l'organisation publique* » (p. 349) et, ce faisant, de piloter le changement.

1.3.2. les objectifs du pilotage

Un tel pilotage vise à éviter de subir les évolutions et les aléas du contexte afin de réunir au maximum les conditions de réussite pour donner au changement la direction souhaitée. De façon complémentaire, du fait de ressources limitées, le pilotage stratégique se préoccupe également de l'efficacité des démarches engagées.

1.3.3. l'insuffisance du pilotage « à vue »

Le « pilotage à vue » qui consiste à s'ajuster en permanence en fonction de la conjoncture apparaît insuffisant. Le pilotage stratégique repose, pour sa part, sur une approche prospective qui suppose analyse de la situation et des enjeux, choix d'objectifs prioritaires, préparation de plans d'actions et de scénarios alternatifs, dispositifs de suivi, d'activation et d'évaluation. Il est, précise AB, plus incitatif que directif.

1.4. les conditions de réussite de la modernisation du secteur public

1.4.1. éviter l'injonction centralisée

L'expérience a montré que la mise en mouvement effective du secteur public ne peut venir de directives universelles ou d'injonctions centrales. Il serait « *plus pertinent de favoriser l'incrémentalisme et l'adaptation locale, selon une stratégie des petits pas ...* » (p. 351). En effet, diverses études auraient mis en évidence que les progrès constatés tenaient davantage à une succession de modifications nombreuses et sans prétention qu'aux grands plans de réforme annoncés publiquement.

1.4.2. donner une impulsion centrale pérenne

Reste qu'une impulsion et un soutien constant de l'autorité centrale est nécessaire. Il s'agit, en fait, d'envisager « *un pilotage interactif qui assure un dosage entre l'initiative locale et l'engagement central* » (p. 352).

1.4.3. respecter les spécificités de chaque entité

Toute transposition ou transfert à l'identique d'une entité, privée ou publique, doit être repoussée.

1.4.4. prendre en compte le facteur temps

Les évolutions sont nécessairement longues et progressives. Elles doivent s'appuyer sur des dynamiques d'évolutions permanentes même si des temps d'impulsion ou des étapes significatives peuvent stimuler et crédibiliser la mutation.

1.4.5. former et informer

AB insiste sur les besoins en termes de formation et d'information de l'ensemble des acteurs afin de s'assurer d'évolutions plus rigoureuses et plus cohérentes.

1.4.6. encourager la persévérance et la lucidité

Enfin, il y aurait lieu d'encourager la persévérance et la lucidité chez les managers publics de tous niveaux.

§2. le rôle des acteurs

2.1. de multiples acteurs clés concernés par le changement

2.1.1. une configuration aux contours perméables

Les acteurs clés du changement sont multiples, externes et internes. AB entend s'attacher ici aux acteurs internes et en particulier au rôle majeur des cadres.

2.1.2. le rôle clé de l'encadrement

L'encadrement vise, dans la fonction publique, de multiples acteurs de catégories différentes, notamment de niveau A chargés de déterminer les orientations et évolutions de leurs activités dans le cadre des politiques publiques.

2.1.3. la « bicéphalité » des organisations publiques

Une ambiguïté provient de la « bicéphalité » des organisations publiques, en particulier depuis que les élus et hommes politiques se préoccupent de questions managériales, (en tant que variables clés du pilotage du changement) concurrençant ainsi parfois les fonctionnaires. AB conseille, dans une telle hypothèse, un clair partage des rôles, au cas par cas.

2.2. les hauts responsables publics face au changement

2.2.1. le phénomène des « grands corps »

Crozier (*Le phénomène bureaucratique*, 1963) a pu estimer que les membres des grands corps administratifs étaient supposés piloter les changements et, à ce titre, fournissaient, chaque fois que nécessaire, les personnalités capables d'imposer les réformes. L'auteur relativise, cependant, cette analyse considérant que le pilotage du changement s'est

démocratisé devant le constat de l'insuffisance des directives centrales et de l'implication de cadres non issus des grands corps.

2.2.2. quel rôle dans la modernisation ?

Elle estime, en outre, que ces hauts fonctionnaires peuvent être déstabilisés par un mouvement de réformes susceptible de remettre en cause leur positionnement. Des études récentes tendraient à mettre en évidence une certaine indifférence des membres des grands corps, une position plus mitigée des cadres des « centrales » et un engagement beaucoup plus importants de la part des cadres des services déconcentrés. Les traditionnels acteurs clés du changement dans la sphère publics pourraient être devenus des obstacles à contourner.

2.3. la nécessaire contribution de tout l'encadrement

C'est en réalité l'ensemble de l'encadrement qui doit être mobilisé, y compris l'encadrement intermédiaire trop souvent oublié, explique AB.

2.4. l'implication des agents

2.4.1. vers des processus plus participatifs ?

Les démarches d'implication de tous les agents doivent également être développées. L'auteur regrette néanmoins que « *le management participatif reste encore souvent intentionnel dans le milieu public* » (p. 362). Il serait particulièrement difficile à mettre en place dans un contexte où le leadership aurait, du fait de la prégnance des règles et statuts, du mal à s'exprimer. AB recommande une déconcentration de la gestion des ressources humaines afin de donner des marges de manœuvre plus formelles à l'encadrement.

2.4.2. le rôle contrasté des syndicats

Les syndicats de la fonction publique, compte tenu du taux de syndicalisation (14% contre moins de 7 dans le privé) et d'une présence importante dans différents organismes de consultation ou de gestion, constituent de véritables acteurs internes que l'administration ne saurait ignorer. Leur rôle jusque là a été des plus contrastés, se révélant « *tour à tour moteur, frein, canalisateur, ou attentiste ...* » (p. 364).

Chapitre 10 : LES NOUVEAUX AXES DE MODERNISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Section 1 Une modernisation pas si moderne ...

La problématique de la modernisation est fort ancienne. Néanmoins l'auteur choisit de remonter aux années 60 pour envisager les tendances récentes et les perspectives futures.

§1. de la « RCB » (rationalisation des choix budgétaires) au « NPM » (new public management)

En effet, les premières approches « modernes » de réforme des activités de l'Etat sont généralement associées à un mouvement majeur lancé à la fin des années 60 avec la RCB (Rationalisation des choix budgétaires). La méthode consistait à définir des objectifs précis et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre. Elle conduisait ainsi à la mise en place de cellules RCB dans les ministères et à la définition de budgets de programme associés à une évaluation *ex ante*. Mais elle s'est révélée lourde et victime d'une insuffisante information statistique et économique pourtant nécessaire à l'éclairage des choix. On en retrouve trace dans la loi organique relative aux lois de finance de 2001 (LOLF). De

gestionnaire dans les années 70, l'approche devient managériale à la fin des années 80 avec la circulaire Rocard en 1989, et quelques années plus tard, la circulaire Juppé, évoquées précédemment. Si on ajoute à ces circulaires, quelques autres textes, les axes de modernisations qui se dégagent sont les suivants : 1) rééquilibrage et complémentarité des rôles entre acteurs intervenant sur le champ « public », 2) prise en compte à la fois des grands enjeux internationaux et des spécificités territoriales locales, 3) développement du pilotage stratégique des activités publiques, 4) création de dynamiques de changement reposant sur des organisations plus souples et plus responsabilisantes, 5) ouverture des unités publiques sur l'extérieur et écoute plus régulière des usagers-clients-citoyens. Peut-on pour autant parler de New Public Management, s'interroge AB ? Le NPM recouvre en fait plusieurs conceptions qui vont des logiques de marché et de recherche d'efficacité avec un fonctionnement quasiment calqué sur celui de l'entreprise à des approches plus souples qui ne remettent pas en cause la spécificité de l'action publique mais proposent de « distiller » des méthodes de gestion « modernes ». Les objectifs de flexibilité, de pilotage stratégique, d'écoute des citoyens et d'évaluation sont communs à tous les pays mais les modalités de mise en place diffèrent assez sensiblement entre les pays anglo-saxons concernés par le NPM et d'autres pays comme la France où les réformes développées reposent davantage sur un management *ad hoc* respectueux de la spécificité et des valeurs du service public.

§2. les thèmes d'actualité : mode ou nécessité ?

Le thème de la performance publique et de son pilotage reste « *une constante sans cesse réactualisée* » (p. 373) comme en témoignent les enjeux de l'évaluation des politiques publiques, les espoirs et scepticismes à l'égard des impacts de la LOLF, le rééquilibrage au profit du niveau local, la remise en cause des frontières : public/privé, ou inter-organisationnelles, ou même externes avec le développement de la « e-administration ». Dans cet ensemble foisonnant, la LOLF est souvent présentée comme une révolution dans la mesure où elle apparaît comme le socle de séries de changements.

§3. la « LOLF » : un levier transversal de modernisation « managériale »

La loi organique relative aux lois de finance du 1^{er} août 2001, entrée en vigueur progressivement jusqu'au 1^{er} janvier 2005, réforme « la constitution financière de l'Etat ». Elle renforce la transparence des informations budgétaires, notamment afin d'informer davantage le Parlement. Surtout, elle réforme le cadre de la gestion publique : d'une budgétisation par nature de dépenses on passe à une budgétisation par objectifs dans le cadre de programmes (environ 150 ensembles cohérents d'actions relevant d'un même ministère auxquels sont associés des objectifs), constitutifs de missions (un peu moins d'une cinquantaine de grandes politiques d'Etat) et déclinés en actions (environ 500) évaluées *a posteriori* à partir d'indicateurs prédéterminés. Cette « *réforme de management* » (Alain Lambert, Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire) repose ainsi sur une responsabilisation des gestionnaires et un contrôle de la performance publique. Elle s'inscrit clairement dans une perspective stratégique et pluriannuelle. Cependant, AB observe le scepticisme de nombreux auteurs à l'égard de l'impact de ce nouveau dispositif. Si certaines conditions nécessaires à un fonctionnement plus cohérent de l'action publiques pourraient être ainsi réunies, la LOLF, en elle-même, pourrait ne pas être suffisante. « *Ses impacts sur la proximité des actions publiques (mise en œuvre et conduite du changement au niveau local) et sur la responsabilisation des acteurs restent à concrétiser ...* » selon l'auteur (p. 377).

Section 2 Plus proche et plus responsable ?

De façon constante, ces dernières années, les pouvoirs publics, à travers une série de textes, ont marqué une double volonté de rapprochement des territoires locaux et de responsabilité, au point qu'AB évoque le développement d'un management public plus proche et plus responsable.

§1. la proximité

Les processus de territorialisation se sont développés en France depuis deux décennies avec les lois de décentralisation.

1.1. la démocratie locale

La loi relative à la démocratie de proximité a cherché, en 2002, à approfondir la démocratie locale en institutionnalisant des dispositifs ou pratiques souvent existantes comme les conseils de quartier, les consultations d'utilité publique ou d'autres formes de relations directes entre collectivités et citoyens. Elle conforte une tendance à développer l'écoute et à prendre davantage en compte le client-contribuable-citoyen. Mais si « *la proximité dans l'exercice des activités publiques présente (...) de nombreux avantages pour combattre le risque bureaucratique et l'excès de centralisation de la décision* », AB observe néanmoins que « *pour autant, le management public ne saurait avancer à coups d'interpellations des attentes immédiates des citoyens, ce qui remettrait en cause les fondements de l'action publique ...* » (p. 380-381). En effet, la question de la compatibilité de certaines pratiques managériales avec les principes et les formes démocratiques traditionnelles se pose.

1.2. le renforcement de la décentralisation

Le Gouvernement Raffarin a lancé en 2003 l'acte II de la décentralisation visant à approfondir le mouvement engagé par les lois Deferre en 1982 et 1983. L'Etat devrait se recentrer sur un rôle de synthèse, de régulation et d'animation globale tandis que les collectivités voient leurs compétences et moyens se développer. Au même titre que la démocratie locale, ce dispositif devrait rapprocher la sphère publique du citoyen. L'auteur juge, cependant, à la lumière de l'expérience de la première phase de décentralisation, qu'il faudra probablement plusieurs années et de nombreux ajustements locaux, au cas par cas, pour assurer la mise en œuvre effective de la nouvelle réforme.

§2. la responsabilisation

Désormais, du fait d'évolutions socio-culturelles et politiques, il existe en France une attente forte de responsabilité et « rendu compte » de la part de l'acteur public et de l' élu politique. Les anglo-saxons recourent, dans cette hypothèse, au terme d'*accountability*. Une telle responsabilisation des acteurs implique une certaine « traçabilité » de la décision, garante de sa probité et de sa pertinence au regard des objectifs des politiques publiques. La responsabilité n'est plus seulement administrative ou collective, mais également et, de plus en plus, individuelle, pénale et même managériale. Or, AB souligne que la responsabilité managériale ne saurait se décréter mais suppose un apprentissage.

§3. la contractualisation

Avant même l'édition de textes, des contrats « objectifs-moyens » entre services centraux et services déconcentrés se sont développés. Une circulaire ministérielle du 12 juillet

1996 sur la mise en œuvre de la démarche expérimentale des contrats de service a cherché à généraliser ces dispositifs. Ceux-ci ont ensuite été reconfigurés par une nouvelle circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des Programmes Pluriannuels de Modernisation (PPM). La contractualisation s'est aussi développée entre les établissements publics et leurs ministères de tutelle et entre collectivités. Il s'agit, dans tous les cas, de responsabiliser les acteurs publics dans le cadre de conventions pluriannuelles avec la définition d'objectifs (de façon relativement autonome) et de moyens associés. « *La pratique (...) constitue potentiellement un des leviers de la modernisation* » (p. 388) pour peu d'éviter le travers techniciste qui ferait l'économie d'un véritable pilotage stratégique autour des objectifs définis, explique l'auteur. La contractualisation est, par ailleurs, un facteur de transversalité des services et institutions.

Section 3 Transversalité et frontières mouvantes

Précisément, on peut aujourd'hui observer une fluctuation et une perméabilité croissantes des frontières du secteur public en France.

§1. des frontières en évolution

1.1. le cas des processus de privatisation

Le terme de privatisation est, le plus souvent, utilisé pour désigner une opération de désengagement financier, partiel ou total, de l'Etat au sein d'organisations de droit privé, telles que les « sociétés nationales ». Les privatisations conduisent souvent à des situations hybrides d'organismes mi-publics/mi-privés ou encore en phase de mutation.

1.2. les relations Public/Privé

En fait, le clivage public/privé tend à se résorber, en raison de la multiplication de situations hybrides, mais également parce que des liaisons et partenariats publics/privés se développent pour la réalisation de certaines activités. De tels partenariats ne sont pas nouveaux comme en témoignent la participation d'organismes privés aux services publics de la Santé ou de l'Education, ou les délégations de services publics, notamment pour la construction et l'exploitation d'infrastructures. Ils sont désormais, avec l'institutionnalisation des « Partenariats Publics/Privés » (PPP) en 2004, encouragés. Ces PPP sont supposés permettre l'optimisation des performances respectives des différents secteurs afin de réaliser rapidement les ouvrages dont la collectivité a un besoin relativement urgent. En tout état de cause, ils permettent de dépasser les frontières traditionnelles des deux sphères. Les phénomènes, formels ou non, de réseaux vont dans le même sens.

§2. les réseaux d'acteurs publics

2.1. la gouvernance dans l'action publique

L'auteur observe que « *la logique de « gouvernance » voit de plus en plus le jour dans les politiques publiques* » (p. 393) en ce sens que celles-ci impliquent de plus en plus des relations d'acteurs qui peuvent avoir des interdépendances à l'égard d'enjeux communs. Elle resterait, cependant, encore mal ou peu définie, même si, à travers l'interministérialité et l'intercommunalité, les dispositifs formels de gouvernance publique sont nombreux.

2.2. interministérialité et intercommunalité ...

Afin de décloisonner l'action publique, nombre de structures transversales ont vu le jour, en particulier à partir des années 90 : missions interministérielles, comités

interministériels, délégués interministériels. Au niveau local, le développement de la coopération intercommunale est un peu plus ancien. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 a cherché à simplifier les dispositifs existants. AB souligne que le foisonnement des structures porte « *un risque de confusion, voire de dilution des responsabilités, qui pourrait être contre-performant* » (p.395). En effet, si ces dispositifs cherchent à développer à une meilleure cohérence globale des politiques et actions publiques, la question de la coordination entre les entités « de base » et les structures transversales se pose encore fréquemment.

§3. la « e-administration »

L'administration électronique répond à un objectif de qualité. AB souligne que l'enjeu est fort et dépasse probablement le phénomène de mode. En effet, l'usage interne, tout d'abord, des NTIC avec la mise en place d'intranets, les échanges électroniques internes, l'usages de plus en plus fréquents de progiciels dans les activités des agents, constitue une transformation profonde des modes de travail qui suppose, pour l'auteur, un pilotage dans le cadre d'une politique cohérente. L'usage externe, ensuite, viserait principalement à rapprocher l'organisation publique du citoyen. Dans son discours du 7 janvier 2004, le Président de la République énonçait son ambition de faire de la e-administration une priorité du gouvernement et un levier majeur de la réforme de l'Etat. Il fixait pour objectif que l'ensemble des démarches administratives puissent être effectuées par téléphone ou par internet d'ici 2006. Le projet ADELE 2004-2007 développé par la suite entend : 1) simplifier la vie des usagers, 2) créer un pacte de confiance avec les citoyens, 3) faire mieux en maîtrisant les dépenses de l'Etat, 4) faciliter la vie des agents publics. D'ores et déjà, les avancées seraient nombreuses et diverses mais resteraient à évaluer. Pour l'auteur, « *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 ...* » (p.400).

Conclusion

Les maîtres-mots des évolutions en cours semblent ainsi être : responsabilisation, proximité, coordination, inter-relations, gouvernance, objectifs/moyens. Tous ces axes de modernisation renvoient, pour AB, « *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* » (p. 400).

CONCLUSION GENERALE

En conclusion de l'ouvrage, l'auteur insiste encore sur l'exigence et la nécessité d'un pilotage stratégique du changement comme condition d'un « *Etat pertinent et performant* » et de pérennité des « *atouts spécifiques et valeurs légitimes du secteur public français* » (p. 401). Le management public se doit d'être adapté, adaptable et pragmatique. « *Or, à ce jour, un tel champ scientifique n'en est qu'au début de sa construction (...)* » (p.402). Son corpus a vocation à s'enrichir, à partir des travaux de chercheurs, et à être largement diffusé, en particulier dans les écoles administratives, d'ingénieurs ou dans les filières d'enseignement de

la gestion. Son approche, malgré les spécificités évidentes, gagne à rester ouverte à la pluridisciplinarité et aux problématiques internationales. AB estime que la « mise en mouvement » de la sphère publique française, bien que difficile, est réelle. Elle invite le lecteur à conserver distance et lucidité vis-à-vis des inévitables difficultés et à savoir « doser » ambition et modestie dans les évolutions.

Principales conclusions

- 1) La sphère publique est, en France, relativement difficile à appréhender dans la mesure où elle recouvre une grande variété d'organisations dont les distinctions avec « le privé » ne sont pas toujours tranchées.
- 2) Ces organisations n'en sont pas moins singulières. Elles présentent, en effet, des spécificités par rapport aux entreprises et aux organisations publiques étrangères. Ces spécificités résultent d'une construction historique et tiennent fondamentalement aux finalités (service public) et aux impacts (sociétaux) de l'action publique.
- 3) Elles ont des conséquences en termes de management des organisations considérées, qui doit être lui-même spécifique et adapté. Ainsi, le management public peut-il et doit-il se distinguer du management développé dans le monde marchand.
- 4) Il serait alors en mesure de contribuer, significativement, à la modernisation publique (action publique et fonctionnement des organisations publiques), sachant que celle-ci, axée sur un objectif central de performance (qui se décline à travers une recherche de qualité, de proximité et de responsabilisation), est précisément d'essence managériale. En effet, le succès du mouvement de réforme, impulsé depuis la fin des années 80 jusqu'à la mise en œuvre de la LOLF, passe nécessairement par le développement d'un pilotage stratégique et l'adoption d'une démarche à la fois plus rigoureuse, plus souple et plus participative.

Discussion et critique

L'ouvrage présente beaucoup d'intérêts. Il a, tout d'abord, le mérite d'expliquer clairement que le management, dès lors qu'il est dissocié de l'idée de profit ou de rentabilité, ne s'oppose pas, dans son principe, aux valeurs du service public. Il montre ensuite l'intérêt du développement d'une véritable démarche managériale pour « mettre en mouvement » le secteur public. Ceci est d'autant plus vrai que, comme le révèle l'ouvrage, cette démarche est pleinement en cohérence avec la volonté politique de réforme de l'Etat qui entend faire évoluer les pratiques sans remise en cause fondamentale du cadre existant (statut de la fonction publique, principes budgétaires et principes fondamentaux du service public notamment). Dans cette perspective, l'ouvrage d'AB repère un certain nombre d'atouts et de faiblesses du système public français. Il souligne notamment la complexité du fonctionnement organisationnel et des processus décisionnels et le fait que le mode de fonctionnement public résulte au moins autant des pratiques que d'un cadre juridique contraignant.

Ceci étant, on peut reprocher à l'ouvrage un certain parti-pris. C'est l'œuvre d'une fonctionnaire, spécialiste des sciences de gestion qui entend combiner les deux logiques, voire les deux légitimités. L'approche, malgré un évident effort pour intégrer des éléments de droit public et de sociologie, reste très « gestionnaire » au détriment d'une appréhension plus large et plus complète de la réalité publique. L'auteur, en promouvant, par principe, un développement managérial exclusif de toute remise en cause du cadre existant (laquelle dépasserait certes la problématique gestionnaire en cause) prend, au moins implicitement,

sous couvert de discipline scientifique, position dans le débat (repoussé parce que paralysant) sur la légitimité de l'existence et du fonctionnement du secteur public.

Avancer le principe d'un management public distinct du « management traditionnel » s'inscrit dans le même esprit. Il s'agit d'évoluer vers un fonctionnement public plus dynamique, plus réfléchi, plus moderne et respectueux d'un cadre auquel l'auteur est attachée. Cependant, l'idée d'un management franchement distinct – bien qu'adapté à la situation singulière de chaque organisation publique- et érigé au rang de discipline propre n'apparaît pas totalement convaincante. L'ouvrage souligne clairement l'absence de distinction tranchée entre secteurs public et privé (évoquant alors un continuum) et l'hétérogénéité du secteur public français (peut être défini trop largement). Or le secteur privé est lui-même hétérogène. L'entreprise même renvoie à une grande diversité de situations aux regards de la taille, de l'organisation et des méthodes de travail, de la production et des enjeux. Le management ne doit-il pas également être adapté à la singularité de chaque organisation privée ? Dans ces conditions, et avec une définition large du secteur public, doit-on considérer que le management est, dans ce secteur, franchement spécifique ou que la volonté de le promouvoir comme tel répond à une motivation particulière ?

Le lecteur peut être tenté de retenir une double idée : 1) celle d'un continuum entre organisations pleinement publiques assumant des missions de services publics administratifs et régies par des règles particulières et des organisations privées poursuivant des buts purement lucratifs et régies par le « droit commun » et 2) celle de la singularité de toute organisation aux regards de ses finalités et des conditions de fonctionnement produits d'une histoire et de contraintes diverses. Il considèrera alors que toute démarche managériale doit s'avérer adaptée au contexte dans lequel elle se déploie sous peine de ne pouvoir répondre à ses objectifs (à savoir, le pilotage de l'organisation, dans des conditions optimales telles qu'elles garantissent au mieux la bonne et effective poursuite des finalités qui sont les siennes).

Ainsi, le management public n'est plus, en soi, un management fondamentalement spécifique, mais le management, toujours singulier, d'organisations publiques dont l'histoire, le contexte et les enjeux justifient, par contre, tout à fait (et tout particulièrement pour un « noyau dur » constitué de services publics dits administratifs) le développement de réflexions et de recherches particulières.

Actualité de la question

La question est clairement d'actualité. La deuxième édition de l'ouvrage coïncide, en effet, avec la pleine entrée en vigueur de la réforme budgétaire initiée par la LOLF qui a pour ambition d'être un levier majeur de la modernisation de la gestion publique. Cette réforme dont l'adoption procède – fait suffisamment rare pour être souligné – d'une volonté législative consensuelle marque, de fait, une accélération du mouvement de Réforme de l'Etat.

Elle s'accompagne ainsi de toute une série de mesures ou d'actions comme des simplifications administratives (structures, droit, procédures), la généralisation de démarches en ligne, la certification de services en contact avec le public, la multiplication d'audits, le déploiement d'outils de pilotage et de systèmes de contrôle de gestion, diverses mesures de GRH telles que la mise en place d'un système de rémunération au mérite plus marqué pour l'encadrement supérieur, des droits et obligations nouveaux en matière de formation, la définition d'un répertoire interministériel des métiers et emplois (RIME), etc.

Réforme managériale, la Réforme de l'Etat implique dès lors la considération des singularités organisationnelles et, notamment, des singularités inhérentes à la sphère publique. Ce n'est qu'à cette condition – nécessaire mais non suffisante – que ces différentes politiques

pourront réellement « mettre en mouvement » l'organisation publique. Dans cette perspective, l'analyse d'AB, malgré les limites évoquées, trouve ici tout son intérêt.

Bibliographie complémentaire

- Sur le développement du management public en France (en tant que discipline, vol. 2) et dans les administrations françaises (dans le cadre des politiques de Réforme de l'Etat, vol. 3) :
BEZES P., (2002), *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

- Avec une perspective étendue au management des politiques publiques :

GIBERT P., (2004), « le management public » in *Cahiers français*, n° 321, juillet-août, pp. 58-63.

SANTO V.-M., VERRIER P.-E., (1997), *Le management public*, Paris, 2è édition, PUF, Que sais-je n° 2724.

* *
 *
 *
 *