

# **Management dans les organisations publiques**

Tout le catalogue sur  
[www.dunod.com](http://www.dunod.com)



Annie BARTOLI  
Cécile BLATRIX

# Management dans les organisations publiques

Défis et logiques d'action

4<sup>e</sup> édition

DUNOD

Couverture : © Fotolia – anton 2707

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2015

5 rue Laromiguière, 75005 Paris  
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-070795-9

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

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

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Introduction générale</b>	1
------------------------------	---

## PARTIE I

### ENJEUX, SENS ET CONTOURS

<b>Introduction</b>	7
<b>1 Les origines du management public</b>	9
Le développement du secteur public français	9
Le fonctionnement bureaucratique	13
Les réformes gestionnaires antérieures	19
Le management vient-il du privé ou du public ?	25
Les disciplines fondatrices	28
<b>2 Qu'est-ce que le secteur public ?</b>	35
Importance et diversité	37
Secteur public, service public ou fonction publique ?	51
<b>3 Défis et légitimité</b>	65
Les nouveaux défis des organisations publiques	65
Légitimité et processus de légitimation de l'action publique	90

## PARTIE II

### QUEL MANAGEMENT POUR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES ?

<b>4 Performance et qualité</b>	111
De quelle performance parle-t-on ?	112
L'amélioration de la performance publique	137
<b>5 Fonctions et processus de management</b>	159
Les fonctions de la gestion publique	160
Les processus de management	181

<b>6 L'approche stratégique</b>	195
Les orientations de politique générale	196
Le « projet » d'une organisation publique	203
Les objectifs stratégiques	210

PARTIE III

**SPÉCIFICITÉS DU MANAGEMENT PUBLIC FRANÇAIS**

<b>7 Une double complexité</b>	231
L'organisation des unités publiques	231
Les processus de décision	247
<b>8 Les processus de changement : questions de faisabilité et/ou de sens ?</b>	261
Une situation paradoxale et ambiguë	262
Leviers et incitations au changement	265
Freins et facteurs de résistance	276
Le pilotage du changement : quelques enseignements	288
Quels facteurs et acteurs pour le pilotage stratégique du changement ?	295
<b>9 Les nouveaux axes de modernisation des organisations publiques</b>	313
Une modernisation pas si moderne...	313
Impératifs et enjeux	326
Le renouvellement des outils de régulation des relations entre acteurs	344
Conclusion	351
<b>Conclusion générale</b>	353
<b>Bibliographie</b>	357
<b>Index</b>	373

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

**Q**ui ne se sent pas concerné par le fonctionnement des organismes publics ? Nous sommes tous citoyens, usagers, contribuables, patients, abonnés, allocataires, voire clients des services publics ! À ce titre, notre regard n'est jamais neutre, et rarement distancié ; chacun d'entre nous a sous le coude une petite anecdote à raconter sur tel dysfonctionnement vécu, tel service apprécié, ou telle situation surprenante qu'il a expérimentée... Les exemples sont multiples, les analyses nombreuses et variées. Quant aux journaux et magazines, ils débordent de sondages sur la relation entre les Français et les services publics, ou d'entrefilets sur les projets contrariés ou prometteurs de telle ou telle administration. L'activité publique est donc partout, et nous l'approchons peu ou prou quotidiennement.

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

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

Ce livre a été écrit initialement par une chercheuse en sciences de gestion, et enrichi pour cette nouvelle édition des apports d'une co-auteure en science politique, afin de croiser les regards de deux disciplines importantes dans le champ de l'action publique. Il est ainsi entièrement actualisé et complété près de 18 ans après sa première parution, et présente *un état des conceptions et pratiques en matière de management dans le secteur public* (administrations d'État, collectivités, établissements hospitaliers, entreprises

et organismes publics ou non marchands, etc.). Il montre, à partir de réflexions et d'illustrations, qu'il existe des spécificités dans le fonctionnement des organismes publics, particulièrement en France, ce qui interdit toute transposition directe de théories et méthodes. Son ambition est d'aider au développement d'un management propre au secteur public qui reposerait sur une conceptualisation renouvelée et adaptée au contexte, afin de repenser utilement la conception et la mise en œuvre des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des unités de ce secteur.

*La première partie définit les enjeux, le sens et les contours du management public.* Elle est essentiellement conceptuelle, descriptive et réflexive. Elle présente un panorama des discours et représentations sur le sujet, dans une perspective historique notamment. L'enjeu du management public est mis en évidence, notamment par le rappel de données chiffrées, réglementaires et factuelles. La désormais traditionnelle question de la légitimité du management dans le secteur public est reposée, pour être ensuite dépassée. Après avoir levé un certain nombre d'ambiguïtés sur le sens des mots et leurs paradigmes sous-jacents suivant les rationalités en présence, une redéfinition de l'expression « management public » est alors proposée.

*La deuxième partie, intitulée « Quel management dans les organisations publiques ? »* est plutôt opérationnelle, factuelle, et parsemée d'exemples réels. Après une étude du concept de performance appliqué au secteur public (à travers des notions telles que : évaluation, pilotage, efficacité, efficacité, ou qualité), les différentes facettes de la gestion et du management sont analysées dans une double perspective : la logique des fonctions d'une part (finance, marketing, gestion des ressources humaines, fonction production), et la logique des processus d'autre part (finalisation, organisation, animation, contrôle). L'approche stratégique, transversale par rapport aux logiques fonctionnelles, y est développée également, notamment à travers le thème du « projet » (de service, d'établissement, d'administration, etc.).

*La troisième partie analyse les spécificités du management public français* et constitue une étape supplémentaire de distanciation par rapport aux éléments précédents. À ce stade du raisonnement, les particularités du fonctionnement des organismes publics en France peuvent alors être identifiées en se situant au-delà des stéréotypes ou réductionnismes qui évoquent seulement l'existence des statuts ou l'enjeu de l'intérêt général. Ainsi, certains traits caractéristiques qui découlent des contextes juridique, historique, sociopolitique et culturel du milieu public sont étudiés. Il s'agit en particulier de la complexité des processus de décision et d'organisation, des rôles

particuliers de l'encadrement à distinguer selon les niveaux, ainsi que des facteurs de motivation et de satisfaction. Il est question également de la dialectique du changement, lequel oscille en permanence entre des facteurs de résistance et des leviers propres au milieu public. L'ouvrage s'efforce alors de déboucher sur l'identification de *conditions de réussite pour la modernisation managériale des organisations publiques*, de façon à éviter tout à la fois les pièges de la transposition hâtive et ceux du rejet paralysant. Ces développements sont enfin prolongés autour de certaines questions et préoccupations récentes du management public : le développement des technologies de l'information et de la communication, la refonte des processus comptables et budgétaires, les dispositifs de gouvernance, les démarches de démocratie locale et participative, la redistribution des pouvoirs et des compétences à travers les nouvelles phases de décentralisation ou de transversalité des services publics, les formes rénovées des démarches qualité et de la relation à l'utilisateur, l'évolution de la gestion des ressources humaines et la révision des politiques publiques...

Comme on le verra, l'un des enjeux majeurs du management des organisations publiques aujourd'hui repose sur la mise en cohérence et sur la contextualisation des finalités et des démarches engagées, ce qui suppose un effort permanent de distanciation et de lucidité sur le sens de l'action.



## **PARTIE I**

---

# **ENJEUX, SENS ET CONTOURS**



## INTRODUCTION

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur cette base, les délimitations du domaine étant précisées, c'est le concept même de management public qui pourra être explicité ou redéfini.

---

## LES ORIGINES DU MANAGEMENT PUBLIC

**M**ême si elle reste marginale, souvent incomprise et régulièrement contestée, l'expression « management public » n'est ni récente ni réservée à quelques initiés. Elle est cependant source de nombreuses ambiguïtés qui méritent d'être levées en s'efforçant d'en retracer les origines.

### LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC FRANÇAIS

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

#### **Une tradition ancienne**

L'habitude d'une forte distinction entre le monde de la « chose publique » et celui des échanges marchands privés, date de plusieurs siècles. Sans aller jusqu'à remonter aux mines dans l'Antiquité romaine, qui marquent selon certains<sup>1</sup> les premiers signes d'existence d'unités économiques mises en œuvre par la puissance publique, on peut citer par exemple les manufactures royales sous l'Ancien Régime.

L'administration laïque et républicaine aurait en particulier été bâtie sur « la place laissée vide par la théocratie »<sup>2</sup>, et l'arsenal juridique mis en place serait issu du combat mené au début du XIV<sup>e</sup> siècle par la monarchie montante contre le souverain pontife d'une part, et contre les particularismes féodaux d'autre part. Le développement de l'État va ainsi se faire au détriment des pouvoirs locaux autonomes, afin de favoriser l'unification de la France.

---

1. L'Heriteau M.F., *Pourquoi des entreprises publiques ?*, Dossiers Thémis, PUF, 1972.

2. Voir la synthèse faite à ce propos par : Santo V.M., Verrier P.E., dans l'introduction de *Le Management public*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1993.

L'image de l'administration française est donc originellement associée au bien-fondé de la régulation et de l'équilibre collectifs. Plus généralement, le rôle de l'État va se trouver défini comme une figure centrale de pouvoir, selon des conceptions diverses et parfois contradictoires : de l'approche démocratique de Locke<sup>1</sup> à celle parfois qualifiée de despotique de Hobbes<sup>2</sup>, venant après les approches contrastées de Machiavel<sup>3</sup>.

Au fil du temps, cette représentation d'un pouvoir central fort a pu évoluer, notamment lorsque des pays voisins ont vu se développer des idéologies différentes. Ainsi au XVIII<sup>e</sup> siècle, certains économistes libéraux (notamment britanniques) contribuent à faire perdre à l'État un peu de son aura, en le qualifiant de « mal nécessaire ». Échappant aux régulations naturelles du marché, l'administration est en effet suspectée d'abus de pouvoir. Adam Smith<sup>4</sup> en particulier, souvent considéré comme le « père » du libéralisme économique, estime que ses missions doivent être avant tout celles « qu'un particulier ou un petit groupe de particuliers n'aurait pas intérêt à faire ou à soutenir, ou dont le profit ne couvrirait pas pour eux la dépense ».

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

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

---

1. Locke J., *Traité du gouvernement civil* (1690), Flammarion, 2000.

2. Hobbes T., *Leviathan* (1651), Poche, 2000.

3. Machiavel N., *Le Prince* (1532) – Réédition, *Le Prince : texte intégral, analyse*, N. Machiavel, T. Ménessier, Poche, 2003.

4. Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, republié par Edwin Cannan in University Paperbacks, Methven & C. Ltd, London, 1961.

ment d'agents spécialisés dans un métier spécifique, qu'il fallait former avec rigueur et intensité.

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

### L'accélération du développement à partir du XIX<sup>e</sup> siècle

Sous Napoléon notamment, l'État centralisateur se structure et se décline en ministères afin d'assurer une concentration des savoirs nécessaires à la réalisation des différentes missions d'intérêt général. Les « corps » se constituent par la création des Écoles (telles que Ponts & Chaussées ou Polytechnique) conçues pour dispenser les savoirs en question. Aux échelons inférieurs de l'administration, les règles et procédures mises en place sont supposées créer le lien entre ceux qui savent (les « grands corps ») et ceux qui exécutent, tout en préservant l'égalité de réalisation des prestations sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la création des écoles d'État relève d'un double objectif : mettre à disposition de la nation des compétences rares et spécifiques d'une part, et éviter d'exposer ces agents qualifiés aux pressions du pouvoir politique d'autre part<sup>1</sup>.

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

L'État cherche alors également à satisfaire des besoins collectifs nés du progrès technique devant l'insuffisance de l'initiative privée ; celle-ci, en effet, mue par la recherche du profit, ne s'attarde que sur les opérations directement rentables. Ainsi, sans l'intervention de l'État, on peut supposer que les compagnies de chemin de fer du XIX<sup>e</sup> siècle n'auraient jamais construit la plus grande partie des lignes secondaires<sup>2</sup>. Dans ce domaine, l'État intervient de façon modérée dans un premier temps (vers 1845) pour rattraper le retard français en matière de voies ferrées (par rapport à l'Angleterre notamment) : il prend en charge les infrastructures et la fixation des tarifs, tout en laissant les équipements et l'exploitation à l'initiative privée (régie par le

1. Sur les grands corps voir Kessler M.-C., *Les grands corps de l'Etat*, Presses de Sciences Po, 1986.

2. Auby J.-M., Auby J.-B., *Droit de la fonction publique*, coll. « Précis », Dalloz, 1997.

modèle de la concession). Dans un deuxième temps (vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) la faillite de la Compagnie de l'Ouest l'amène à racheter la compagnie, cette fois clairement au nom du « service public ». <sup>1</sup> C'est également au cours du XIX<sup>e</sup> siècle que le montage juridique se précise, de nombreux corps administratifs recevant un statut par voie réglementaire. Cependant, en dehors de quelques dispositions particulières, aucune règle générale ne s'est imposée à l'ensemble des agents publics avant le vingtième siècle.

### Structurations et restructurations

Il est vrai que le vingtième siècle a connu une accélération encore plus forte du développement du secteur public, tant au plan quantitatif à travers l'augmentation des effectifs des fonctionnaires (représentant plus de 5,20 millions de personnes<sup>2</sup>) qu'au plan qualitatif avec l'apparition de nouvelles missions prises en charge par l'État (le domaine social, l'urbanisme, l'énergie, l'accès aux techniques nouvelles, etc.). De nombreux auteurs<sup>3</sup> soulignent à ce propos le rôle qu'ont joué les guerres mondiales (en particulier la seconde) et les périodes de reconstruction qui ont suivi : en ces temps difficiles en effet, la présence de l'État dans la vie économique et sociale française est devenue plus marquée, créant ainsi des habitudes et des références que les structures et les hommes ont ensuite pérennisées. Ce n'est finalement que sous le régime de Vichy qu'apparut le premier statut général des fonctionnaires d'État, après que plusieurs projets eurent été élaborés et avortés sous la III<sup>e</sup> République : curieusement en effet, ces projets se heurtèrent aux résistances de groupements de fonctionnaires qui préféraient se voir soumis aux règles de droit privé.

La loi du 14 septembre 1941 est donc celle qui pour la première fois devait codifier les principes dégagés par le conseil d'État, en reconnaissant aux fonctionnaires certaines garanties, tout en limitant leurs droits collectifs compte tenu des principes du régime politique de l'époque. Pour ces raisons notamment, ce statut a été annulé à la Libération. En 1945, divers textes créèrent l'École nationale d'administration, la direction de la Fonc-

- 
1. Hatchuel A., « Les Paradoxes du management public » in Colloque de Cerisy, *Le Service public ? La Voie moderne*, L'Harmattan, 1995.
  2. Effectifs correspondant aux emplois réels en 2011 décomposés comme suit (chiffres arrondis) : Fonction publique d'État : 2,39 millions/Fonction publique territoriale : 1,83 million/ Fonction publique hospitalière : 1,02 million. *Voir détails et sources dans les tableaux du chapitre 2.*
  3. Singly F. de, Thelot C., *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Dunod, 1988.

tion publique et le corps des administrateurs civils. Le 19 octobre 1946 est votée la loi définissant un deuxième statut général des fonctionnaires de l'État, reprenant et élargissant le texte précédent, tout en développant des droits collectifs bien plus importants. Ce statut va devoir encore être complété et modifié en 1959, date constituant une référence toujours actuelle pour les textes d'aujourd'hui. Ils seront pourtant largement adaptés entre 1983 et 1986<sup>1</sup>, notamment après la loi de décentralisation de 1982.

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

## LE FONCTIONNEMENT BUREAUCRATIQUE

Pendant longtemps (jusqu'aux années 1980), et malgré de nombreuses tentatives au cours du XX<sup>e</sup> siècle pour en limiter les effets, l'administration publique française a été caractérisée par une forte centralisation, avec l'héritage culturel et politique de la doctrine traditionnelle du « jacobinisme » professée sous la Révolution. Cette centralisation a accentué encore le poids d'une organisation tout à la fois énorme, puissante, et concentrée. Plus encore que dans d'autres pays, le secteur public français est avant tout « bureaucratique »...

### Un modèle d'abord jugé « idéal »

#### Une ambition de rationalité

S'il a pris de nos jours une connotation péjorative, ce terme de « bureaucratie », tel qu'il était utilisé au début du vingtième siècle, avait plutôt des allures valorisantes. Historiquement d'ailleurs, selon Hegel<sup>2</sup>, la bureaucratie est un concept très positif, empreint d'un certain niveau de spiritualité : les hauts fonctionnaires d'État sont considérés comme dévoués, porteurs

1. Notamment pour la distinction entre la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale, et la fonction publique hospitalière, formalisée dans les Titres II, III, et IV du Statut général des fonctionnaires.

2. Hegel F., *Principes de la philosophie du droit* (1821), Gallimard, 1940.

d'une éthique collective au service du bien public. Hegel voyait dans l'État bureaucratique un certain accomplissement de la raison, alors que la société civile lui paraissait dominée par l'irrationalité et la collision permanente des intérêts des corporations. La bureaucratie définissait donc initialement le modèle de la « bonne structure » vers lequel les organisations importantes pouvaient tendre pour obtenir une action rationnelle et efficace.

Bien entendu, les organisations en tant que telles existent depuis fort longtemps, mais le développement de structures formelles sophistiquées est un phénomène relativement récent (environ un siècle...), apparu de façon dominante dans les administrations publiques ou liées à l'État, mais identifiables également dans les entreprises capitalistes : « La bureaucratie transcende les frontières du public et du privé [...] ; elle pénètre progressivement les sphères les plus différentes, lorsque sont réunies les conditions d'administration et de production de masse caractéristiques de la modernité. »<sup>1</sup>

Ainsi, le sociologue et historien allemand Max Weber<sup>2</sup> s'intéresse à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle au développement des organisations dans les sociétés occidentales et analyse en particulier l'administration publique prussienne. Sa grande érudition historique l'amène à étudier finement de très nombreuses organisations administratives issues de temps et de lieux divers ; il en tire un parallèle entre les modes d'administration et les modes de « domination » (ou de pouvoir) et dégage sur cette base le modèle bureaucratique, qui lui semble illustrer les traits distinctifs du rationalisme occidental « moderne ». Ceux-ci reposent notamment sur les éléments suivants :

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

Ces caractéristiques lui semblent correspondre à un modèle « idéal », qu'il nomme bureaucratie, et qui repose selon lui sur un pouvoir « légal-rationnel », par opposition aux deux autres types qu'il

1. Weber M., *Économie et Société*, Plon, 1971.

2. Voir notamment Weber M., *Le Savant et le Politique*, Plon, 1963.

évoque : le pouvoir « traditionnel » et le pouvoir « charismatique ». Weber met ainsi en avant les bienfaits d'une organisation essentiellement monocratique (basée sur une unité de commandement), reposant sur le principe de la règle et de la hiérarchie, et présentant des avantages en termes de précision, de rapidité d'exécution et de stabilité.

L'analyse de Weber et celle des théoriciens des organisations du début du <sup>xx</sup>e siècle (Fayol, Taylor) ont ainsi donné lieu à la définition de modèles structurels pour les organisations complexes, largement utilisés dans tous les secteurs, privés ou publics. L'armée française, en particulier, est depuis longtemps connue pour son mode de fonctionnement structuré, selon une logique très proche des principes de base de la bureaucratie « weberienne »<sup>1</sup>. On peut également considérer que les organisations « tayloriennes » de firmes importantes comme Ford, General Electric et bien d'autres, au début du vingtième siècle, relèvent d'une certaine logique bureaucratique, avec cependant un fondement juridique nettement moindre.

### Des prémices managériales

En ayant ainsi défini les modes de fonctionnement, d'organisation, de commandement et de contrôle des bureaucraties administratives, Max Weber peut être considéré comme *l'un des premiers théoriciens du management public*, même si l'expression n'était pas utilisée à l'époque. En effet, comme le signale fort justement J.-P. Nioche, « c'est Max Weber qui introduit en quelque sorte le ver organisationnel dans le fruit institutionnel »<sup>2</sup>. En d'autres termes, les entités publiques, jusque-là considérées comme des instruments d'exécution de l'autorité légitime de l'État, seront davantage perçues ensuite comme des unités organisationnelles. D'ailleurs, Weber affirme que le modèle idéal de la bureaucratie est valable tant pour l'administration publique que pour les entreprises de toute nature. Par son approche, cet auteur est déjà implicitement « managérial », même si l'on attribue généralement à Fayol<sup>3</sup> l'origine de la définition des pro-

1. Sans pour autant le savoir, car l'œuvre de Max Weber n'a trouvé qu'une diffusion très limitée en France jusqu'à la fin des années soixante, pour des raisons notamment d'absence de traduction. Voir : Lascoumes P. et alii, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, LGDJ 1995.

2. Nioche J.-P., « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 24, oct/déc. 1982.

3. Fayol H., *Administration industrielle et générale*, 1916, réédité par Dunod, 1979.

cessus de management à travers sa présentation de la fonction de direction. Mais le même type d'analyse, pratiqué dans un contexte public et avec des objectifs différents (car moins opérationnels au départ), avait également été entrepris par Max Weber.

Il convient toutefois de remarquer que ce dernier ne s'est pas directement préoccupé de la démarche de planification, celle-ci paraissant sans doute évidente au regard des politiques de l'État et des missions qui justifiaient l'existence même des administrations. Le souci de formaliser les méthodes de planification des services de l'État se fera cependant largement sentir quelques décennies plus tard, avec d'une part la création du Commissariat au Plan (au lendemain de la Seconde Guerre mondiale), et d'autre part l'apparition de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) et de la DPO (direction par objectifs)<sup>1</sup>.

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

À l'origine donc, la bureaucratie est un concept noble et positif. Les représentations ont cependant bien changé à partir de la moitié du vingtième siècle...

## Les dysfonctionnements bureaucratiques

### La dénonciation des effets pervers

Il faut attendre les années 1940 pour qu'arrivent les premières remises en cause du caractère idéal du modèle bureaucratique, notamment par la mise en évidence des nombreux dysfonctionnements qu'il engendre. À cette époque, ce sont des travaux américains qui dominent (Merton<sup>2</sup>, Gouldner<sup>3</sup>,

1. Voir *infra*, chapitre 1 paragraphe sur « Les réformes gestionnaires antérieures ».

2. Merton R.K., *Social Theory and Social Structures*, Glencoe, 1957.

3. Gouldner A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, 1954.

March et Simon<sup>1)</sup>, suivis de près par les analyses du sociologue français Michel Crozier<sup>2</sup>.

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

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

Simon enfin, se penche sur l'inefficacité des décisions prises au sein des structures bureaucratiques<sup>3</sup>. En particulier, l'auteur analyse des situations où l'application inefficace de règles trop générales peut conduire à spécifier des règles plus précises, plus nombreuses et plus contraignantes, qui vont d'une part créer une complexité accrue pour le décideur public, et d'autre part se heurter à des exceptions et à des contradictions. Ce phénomène risque alors de déboucher sur des blocages ou des comportements visant à détourner les règles...

### L'incontournable dimension humaine de l'organisation

Ces différents travaux ont été repris et intégrés par Michel Crozier dans ses observations au sein d'administrations françaises. Il montre en particulier que, même dans les organisations les plus bureaucratiques, dans lesquelles les contraintes en matière de décision sont très fortes, l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation et développe une stratégie visant essentiellement à défendre ou à améliorer sa position dans le système. Dès lors, le fonctionnement d'une organisation, perçu comme trop contrai-

1. March J.-G., Simon H.A., *Organizations*, Wiley, New York, 1958 ; traduction française : *Les Organisations*, Dunod, 1979.

2. Crozier M., *Le Phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1963.

3. Simon H.A., *Administrative Behavior*, Free Press, New York, 1945 ; et Simon H.A., *The New Science of Management Decision*, J.-J. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1960 ; édition française : *Administration et Processus de décision*, Économica, 1983.

gnant par ses acteurs, va être détourné de sa conformité théorique et évoluer, en fonction notamment des stratégies individuelles face à la règle.

Avec les travaux de Michel Crozier, l'image d'une « société bloquée », du fait de l'immobilisme et des dysfonctionnements de son administration, commence à se développer. Pourtant, un demi-siècle plus tôt, Henri Fayol avait déjà tenté de dénoncer des inefficacités engendrées par le fonctionnement des administrations françaises, notamment lorsque, chargé d'étudier les services des PTT, il énonça : « Il faut industrialiser l'État. »<sup>1</sup> La seule réserve qu'il émet à propos d'une éventuelle privatisation est qu'il n'y a, selon lui, pas beaucoup de formules possibles « pour gérer des personnels en telle quantité et ayant des fonctions similaires »... Il est vrai qu'à l'époque, des entreprises privées de la taille des PTT sont rares, du moins en France. D'ailleurs, ce que Fayol propose n'est pas un passage complet de l'activité des PTT sous logique privée, mais une séparation entre d'une part le contrôle (qui devait rester public) et d'autre part l'exploitation (à confier à une industrie privée).

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

Mais les thèses de Fayol (qui furent assez bien reprises aux États-Unis) n'eurent pas beaucoup d'échos dans la France administrative du début du XX<sup>e</sup> siècle où elles risquaient de faire figure de sacrilège...<sup>2</sup> Dans les années 1960 et 1970, en revanche, les analyses de Michel Crozier présentent des différences majeures : d'une part, elles étudient les dysfonction-

---

1. Fayol H., *L'Incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Centre d'Études Administratives, 1921, cité par Santo V.M., Verrier P.E., *op. cit.*, page 6.

2. L'étude de Fayol aurait cependant contribué à l'adoption d'un budget annexe et à quelques ajustements des modalités de gestion du ministère des Postes et Télécommunications après la Première Guerre mondiale.

nements bureaucratiques sans aller jusqu'à dénoncer le bien-fondé du système public ; d'autre part, elles surviennent dans un contexte sociopolitique nouveau, fait du développement accru du phénomène concurrentiel, et de la montée d'un courant d'économie plus libérale, porté notamment par Valéry Giscard d'Estaing. En outre, elles mettent en exergue la dimension humaine du fonctionnement organisationnel. Enfin, elles se situent également à une époque où apparaissent de nombreuses réformes dans les outils et dispositifs de la gestion publique.

## LES RÉFORMES GESTIONNAIRES ANTÉRIEURES

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

### La RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires)

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

Inspirée du PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) utilisé dans l'armée américaine, la *rationalisation des choix budgétaires* (RCB), introduite en France à la fin des années 1960, avait pour objectif d'améliorer la transparence et l'articulation entre les décisions politiques et leur mise en œuvre<sup>1</sup>. La RCB, dont l'expérience a duré une quinzaine d'années, reposait sur un système de planification d'objectifs et de moyens, avec contrôle des réalisations budgétaires<sup>2</sup>. Il s'agissait tout à la fois de restituer au politique la maîtrise de la définition des fins et de l'allocation des ressources, et de remplacer le processus dysfonctionnel de décision centralisé, par un système plus décentralisé incitant les responsables centraux à fixer des objectifs précis et quantifiés. Dans ce cadre, la RCB devait être accompagnée de

1. Levy-Lambert H., Guillaume H., *La Rationalisation des choix budgétaires*, PUF, 1971.

2. Huet P., Bravo J., *L'Expérience française de la RCB*, PUF, 1973.

méthodes de contrôle de gestion et d'une démarche formalisée de direction par objectifs (DPO)<sup>1</sup>.

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

Il semblerait cependant que l'approche adoptée ait été essentiellement technique et peu contingente, c'est-à-dire insuffisamment adaptée à la réalité des processus de décision publics<sup>2</sup>.

### La DPO (Direction Par Objectifs)

En parallèle de la RCB, la *direction par objectifs* (DPO) a été lancée au sein des administrations dans les années 1960 et 1970. Cette méthode encourage les cadres à participer à l'établissement des objectifs pour eux-mêmes et leurs unités, et à organiser le travail en fonction de ces objectifs. Or, comme le soulignent R. Le Duff et J.-C. Papillon<sup>3</sup>, l'exigence de définition précise des objectifs est très ennuyeuse pour le secteur public, puisque « la définition des objectifs est généralement floue, ne serait-ce que pour obtenir un consensus suffisant entre les administrés ».

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

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

---

1. Drucker P., *La Pratique de direction des entreprises*, Éditions d'Organisation, 1957.

2. Voir *infra*, chapitre 7.

3. Le Duff R., Papillon J.-C., *Gestion publique*, coll. « Gestion », Vuibert, 1988.

## L'engouement pour l'entreprise

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

### Mutations externes et remises en cause internes

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

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

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

En effet, les excès ou erreurs méthodologiques d'une part, et les profondes remises en cause sous-jacentes aux nouvelles techniques introduites d'autre part, ont créé d'inévitables et parfois violentes réactions de rejet chez les fonctionnaires publics. Des mots d'ordre de grève (par exemple du syndicat des Travaux publics de l'État au sein du ministère de l'équipement à la fin des années 1980) et des blocages suspicieux de la part de hauts fonc-

tionnaires heurtés par le caractère purement commercial des messages de certains consultants, ont (parfois utilement) freiné et contrecarré l'envahissement entrepris.

### Des évolutions différenciées

En fait, à la différence du mouvement de la RCB, qui reposait sur une volonté de transformation globale de l'administration, les changements des années quatre-vingt ont plutôt été une juxtaposition d'initiatives et d'opérations différentes, selon les ministères, les établissements ou les collectivités. Le phénomène de propagation et de mimétisme aidant, le mouvement a finalement été très large, bien que non coordonné au départ. Plus tard, il sera réintégré dans la dynamique de « renouveau » du service public, explicitée par la circulaire Rocard<sup>1</sup>.

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

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

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

Au plan des inconvénients, on peut constater que trop souvent des méthodes venues de l'entreprise ont été transposées sans tenir aucune-

---

1. Circulaire du Premier ministre du 23 février 1989.

ment compte des spécificités du mode d'action de l'Administration, de son histoire, de sa vocation et de sa culture. Cela a entraîné bien souvent<sup>1</sup> :

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

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

### Un contexte politique en profonde transformation

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

L'engouement pour l'entreprise, analysé ci-avant, n'est pas sans lien avec ce contexte. En effet, l'année 1980 avait été une année particulièrement mauvaise pour l'économie française, et le gouvernement se trouvait en posture délicate : inflation repartie, production industrielle en déclin, croissance faible, nombre de chômeurs ne cessant d'augmenter... L'élection d'un président socialiste se produit en 1981 au sein d'un contexte économique et social très délicat. Aussi, au cours des premières années suivant son élection, le gouvernement socialiste réalise des nationalisations de banques et d'entreprises, et une certaine réforme de l'entreprise, notamment avec les « lois Auroux », qui touchent à la négociation collective, l'expression des salariés, les conditions de travail, l'encadrement du pouvoir disciplinaire, etc. Beaucoup considèrent que se produit alors une certaine (re)valorisation de l'entreprise, voire un « libéralisme mou »<sup>2</sup>. Compte tenu de l'interdépen-

1. Bartoli A., Chomienne H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », *Les Cahiers Français* n° 339, La documentation Française, juillet-août 2007.

2. Spurk J., *Une critique de la sociologie de l'entreprise : l'hétéronomie productive de l'entreprise*. L'Harmattan, 1998.