DESMARAIS C., GIAUQUE D., 2016, « Editorial : Politique publique et management public, de nouvelles frontières ? », *Gestion et Management Public*, vol.4, n°4, 2016/2, p.1-8 [ISSN : 2111-8865]

# POLITIQUE PUBLIQUE ET MANAGEMENT PUBLIC, DE NOUVELLES FRONTIÈRES ?

**Cécile DESMARAIS[1], David GIAUQUE[2]**

## 1. Introduction : l'interface politico-administrative sous la loupe

La publicitude d'une activité (c'est-à-dire son caractère public), se traduit par l'importance prise par la dimension politique (par rapport à la dimension économique) comme principe de fonctionnement de cette activité (Bozeman, 2007). Ainsi, le fonctionnement des organisations publiques est-il foncièrement traversé par des recouvrements et des empiètements entre les dimensions politiques et administratives (Peters, Pierre, 2004). La frontière, bien souvent mouvante, entre politiques publiques et management public est au cœur du fonctionnement des organisations publiques. Du reste, la politisation de l'administration (Rouban, 2005), tout comme la managérialisation progressive du politique (Gaulejac de, 2005), constituent un indice de l'imbrication de ces deux sphères et surtout des dérives possibles au cœur des univers bureaucratiques et politiques.

Les sciences politiques se sont intéressées depuis un certain temps à cette problématique des relations politico-administratives. Il existe donc une tradition de recherches sur cette question, bien que celle-ci soit naturellement plus encline à aborder des thématiques plus institutionnelles et macros, délaissant, de ce fait, une analyse centrée plus particulièrement sur les acteurs. Des travaux plus récents, de sociologie politique notamment, ont entrepris de s'intéresser à la composition des arènes politiques et administratives, autrement dit aux élites politiques et administratives (Emery *et al.*, 2014; Mach *et al*., 2011). Par contre, il faudra attendre un peu plus longtemps avant de voir apparaître des recherches au sein de la discipline du management public sur cet objet. Ainsi, la domination traditionnelle des sciences politiques sur l'analyse des interactions entre sphère politique et sphère administrative s'estompe tandis que d'autres disciplines davantage centrées sur des problématiques de management public s'immiscent dans les sujets *traditionnellement politiques* (Gibert, 2002).

Par ailleurs, les équilibres traditionnels entre sphère politique et sphère administrative sont réinterrogés par la diffusion des principes du nouveau management public. Ceux-ci rompent avec la conception wébérienne qui envisageait la séparation entre politique et administration à travers la soustraction des hauts fonctionnaires à l'arbitraire politique. Ils diffusent une vision normative alternative fondée sur une redéfinition des sphères d'action du politique et de l'administration et une dépendance accrue des fonctionnaires vis-à-vis du politique. L'intérêt porte dès lors bien souvent sur la question des compromis, ou négociation (bargain en anglais) entre les acteurs politiques et administratifs notamment dans le cadre de leurs difficiles partage des tâches. Car, en ce domaine, il faut bien admettre que les activités administratives

[1] HEIG-VD, HES-SO, Institut interdisciplinaire du développement de l'entreprise (IIDE)
[2] Université de Lausanne, Institut d'études politiques, historiques et internationales (IEPHI)



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Lausanne - - 130.223.2.21 - 17/11/2016 08h33. © AIRMAP

sont fondamentalement politiques, de même que les actes politiques ont une portée administrative tout aussi évidentes (Elston, 2016; Hood, Lodge, 2006). Par ailleurs, loin d'assister à une homogénéisation de ces compromis politico-administratifs, il faut plutôt noter une mise en œuvre extrêmement différenciée dans les différents pays et même au sein d'une même nation. En matière de relations politico-administratives, les traditions politiques et administratives ont une influence majeure (Bevir *et al.*, 2003; Knill, 1998; Painter, Peters, 2010). Ces interactions entre politique et administration sont par ailleurs rendues difficiles par la complexité élevée des relations existant entre ces deux sphères. Les réformes entreprises ces trente dernières années visant à rendre l'administration plus efficiente, et parfois plus efficace (encore que les deux n'aillent pas forcément de pair comme l'a démontré la littérature scientifique contemporaine), de même que le regain de populisme politique de ces dernières années ont contribué à rendre l'interface entre politique et administration particulièrement délicate (Giauque, Emery, 2016). Aussi, il n'est pas rare d'entendre les politiciens faire campagne en critiquant vertement le fonctionnement des administrations, celles-là même qu'ils auront la tâche de diriger en cas d'élection. Si la relation politico-administrative nécessite une certaine confiance réciproque entre acteurs, les dénonciations politiques populistes des dysfonctionnements administratifs n'y contribuent guère (Audette-Chapdelaine, 2016; Luhmann, 1979). Autrement dit, si la coopération est souhaitable et si les activités politiques et administratives sont interdépendantes, elles sont aussi bien souvent en concurrence notamment en ce qui a trait à leur logique de fonctionnement et aux valeurs sur lesquelles elles se fondent.

L'analyse de ces relations politico-administratives, de cette interface, est d'autant plus importante que nous assistons d'une part à une « dé-liaison » entre des disciplines qui, hier encore, se parlaient et qui ne le font plus ou trop rarement. *« Le constat que nous faisons est le suivant : les investigations sur les processus de décision publique, les recherches sur l'administration et les réflexions sur l'Etat ne relèvent plus, aujourd'hui mais depuis longtemps, des mêmes sous-disciplines ni ne font l'objet des mêmes travaux »* (Bezes, Pierru, 2009, p. 1). De façon assez légitime, l'intérêt des spécialistes des politiques publiques s'est porté principalement sur les rôles des acteurs politiques, des groupes d'intérêt dans les étapes d'une politique publique (mise à l'agenda ; programmation ; mise en œuvre ; évaluation). De plus, ces différentes étapes ont fait l'objet de nombreuses études, les acteurs de l'administration publique n'apparaissant la plupart du temps que dans celle portant sur la mise en œuvre des politiques publiques. D'autre part, l'hyperspécialisation académique a conduit à la création et à l'autonomisation de la discipline « administration publique », contribuant à rompre un dialogue fécond avec des disciplines des sciences sociales et politiques qui traditionnellement portent un intérêt pour les acteurs et leurs interactions, pensons notamment à la sociologie des organisations, à l'anthropologie, à l'ethnologie et à la politique comparée, pour n'en mentionner que quelques-unes. Au niveau académique, les cursus scientifiques portant spécifiquement sur l'administration publique sont nés, la plupart du temps, dans des facultés de droit, voire de sciences économiques, plus récemment dans les facultés des sciences humaines et sociales. En conséquence, les réflexions scientifiques contemporaines relatives à l'administration publique sont portées par des considérations juridiques, économiques et managériales qui ne favorisent pas la prise en compte des acteurs et de leurs interactions. Et ce malgré le fait que l'après seconde guerre mondiale est une période féconde en termes de réflexions sociologiques sur la bureaucratie, en Europe et aux Etats-Unis (Blau, 1955; Crozier, 1963; Gouldner, 1968; Merton, 1940; Selznick, 1966; 1957).



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Lausanne - - 130.223.2.21 - 17/11/2016 08h33. © AIRMAP

## 2. Contenu du dossier : différentes approches de la frontière politico-administrative

C'est pourquoi, au-delà de l'analyse des équilibres et déséquilibres politico-administratifs, ainsi que de leur signification, il est important d'observer le fonctionnement détaillé des interactions existant entre la sphère politique et la sphère administrative : comment les enjeux mutuels de chacune de ces sphères se nourrissent-ils mutuellement ? Quels sont les processus d'influence réciproques entre légitimité économique, légitimité administrative et légitimité politique ? En quoi les évolutions du management public et l'influence du nouveau management public affectent-ils la frontière politico-administrative et les relations entre leurs acteurs ?

Ces questions ont fait l'objet d'une section thématique « Politique Publique et management public » au sein du colloque COSPOF 2015, sixième congrès des associations francophones de science politique, qui s'est tenu du 5 au 7 février 2015 à l'Université de Lausanne. Les articles de ce numéro spécial, issus des 13 communications sélectionnées en vue d'une présentation dans le cadre du colloque, ont ensuite été soumis au processus d'évaluation de la revue Gestion et Management Public.

Ceux-ci abordent la question des interactions entre politique publique et management public à travers le double mouvement de managérialisation du politique et de politisation du management. L'actualité donne en effet à voir une managérialisation croissante de la sphère politique, en lien avec une relation entre sphère administrative et sphère politique qui est davantage dialectique que subordonnée (de Visscher, 2004). Inversement, la politisation du management semble être une conséquence du nouveau management public, à travers notamment les nominations politiques des hauts cadres de l'administration publique. Mais son analyse doit être menée avec précaution car la politisation peut prendre des formes extrêmement différenciées selon les systèmes institutionnels (Peters, Pierre, 2004), comme nous le mentionnions auparavant.

Les articles de ce dossier confirment l'existence de ce double mouvement qui s'inscrit à trois niveaux d'analyse : le niveau de la place des enjeux managériaux dans les considérations politiques, celui de la place de l'expertise et des experts dans les processus managériaux et politiques et enfin celui de la relation entre haute fonction publique et politique.

### 2.1 L'imbrication des enjeux managériaux dans la construction de la légitimitié politique

Ainsi deux articles portent principalement sur l'imbrication des enjeux managériaux dans la construction de la légitimité politique.

L'article de **Muriel Michel-Clupot et Serge Rouot, « Une managérialisation du discours politique. L'exemple de travaux parlementaires sur les crises de la finance »** s'intéresse à la contamination des travaux parlementaires par l'approche managériale. Ce texte s'attaque à l'épineuse question de la managérialisation de l'Etat et plus spécifiquement du discours politique. Il s'appuie pour cela sur l'analyse textuelle de deux rapports récents publiés suite à des enquêtes parlementaires en France (commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, et mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation).

Les auteurs mobilisent l'approche des parties prenantes pour montrer, à travers l'audition des principaux acteurs concernés (les « victimes » de ces pratiques, les responsables de telles pratiques, ainsi que les experts consultés), comment la logique économique et managériale pénètre le discours politique, notamment à travers la reconnaissance ou



Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Lausanne - - 130.223.2.21 - 17/11/2016 08h33. © AIRMAP