

Jeudi 07 novembre 2013

18h00 - 20h00

AgroParisTech



Nicole KLEIN

Préfète de Seine-et-Marne

Quelles compétences pour mener une action publique ?

Dossier Documentaire

- 107 pages -

Le Dossier Documentaire de l'UODC

Quelles compétences pour mener une action publique ?

- Sommaire -

- **Présentation de Nicole Klein**..... pp. 03-09
 - Parcours de Nicole Klein
Site web *Wikipédia* (<http://fr.wikipedia.org>)
 - Appelez-la Madame la Préfète
Site web *Le Parisien* (www.leparisien.fr), juillet 2012
 - Seine-et-Marne - Les dossiers chauds de la préfète Nicole Klein
Jean-Michel Rochet, Site web *Le Pays Briard* (www.lepaysbriard.fr), octobre 2013
 - Seine-et-Marne - La préfète a fait le point sur l'emploi dans le département
Jean-Michel Rochet, Site web *Le Pays Briard* (www.lepaysbriard.fr), juin 2013

- **Analyses et points de vue sur le management public**..... pp. 10-63
 - Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique
Frédéric Marty, Site web *HAL-SHS* (<http://halshs.archives-ouvertes.fr>), septembre 2012
 - Le nouveau management public : avantages et limites
Anne Amar et Ludovic Berthier, Site web *Université de Nice* (<http://unice.fr>), décembre 2007
 - Le management menace-t-il l'administration publique l'état de droit ?
Alain Eraly, Site web *Pyramides* (www.pyramides.revues.org), 2000

- **Analyses et points de vue complémentaires**..... pp. 64-107
 - Les configurations sociales de l'action publique
Vincent Dubois, Site web *HAL-SHS* (<http://halshs.archives-ouvertes.fr>), septembre 2009
 - La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ?
Cnfpt-Inet, Site web *Ets* (www.inet-ets.net), décembre 2007
 - Penser la chaîne d'ingénierie territoriale
Laurent Trognon, Site web *Asrdlf* (www.asrdlf.org), juillet 2011

■ **Présentation de Nicole Klein**.....

pp. 03-09

- Parcours de Nicole Klein

Site web Wikipédia (<http://fr.wikipedia.org>)

- Appelez-la Madame la Préfète

Site web *Le Parisien* (www.leparisien.fr), juillet 2012

- Seine-et-Marne - Les dossiers chauds de la préfète Nicole Klein

Jean-Michel Rochet, Site web *Le Pays Briard* (www.lepaysbriard.fr), octobre 2013

- Seine-et-Marne - La préfète a fait le point sur l'emploi dans le département

Jean-Michel Rochet, Site web *Le Pays Briard* (www.lepaysbriard.fr), juin 2013

Nicole Klein

☞ Pour les articles homonymes, voir Klein.

Nicole Klein, née le 29 février 1952 à Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine, Île-de-France), est un haut fonctionnaire français.

Son parcours est atypique. Elle débute comme documentaliste à la Documentation française puis elle passe et progresse au sein de la préfectorale. Elle alterne ensuite selon les partis au pouvoir entre, d'une part, des fonctions en ministère, tout d'abord dans la culture et la communication, puis dans la construction et, d'autre part, des fonctions en région. Elle dirige en particulier la mise en place d'une nouvelle structure dans le domaine de la Santé, les Agences régionales de santé (ARS), en Aquitaine et gère à ce titre une crise sanitaire majeure provoquée la bactérie *Escherichia coli*, qui fait la Une de l'ensemble des médias. Revenue en Île-de-France, comme préfet de Seine-et-Marne, elle est également sollicitée par le ministre François Lamy pour participer à la redéfinition de la politique de la ville.

Parcours

Parcours initial en ministères et en préfectorale

Sa carrière débute comme documentaliste à la Documentation française. Après un passage par l'École nationale d'administration (promotion Fernand Braudel^[1], 1985-1987) et un master en sciences de l'information de l'université de Simmons à Boston (Massachusetts), elle est nommée en 1987 administrateur civil de 2^e classe affecté au ministère de l'intérieur. Elle a ensuite été détachée en qualité de sous-préfet de 2^e classe, directeur du cabinet du commissaire de la République du département du Gard entre août 1987 et juillet 1989.

Nommée en 1989 chef de cabinet de Catherine Tasca, ministre délégué de la communication auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire (Jack Lang), elle a ensuite été chargée de mission au cabinet du Premier ministre, Michel Rocard, entre septembre 1990 et mai 1991, chargée du droit des femmes. Entre juillet 1991 et 1993, Nicole Klein revient au ministère de la culture, toujours dirigé par Jack Lang, comme chef du département de la diffusion et de l'insertion professionnelle à la Direction de la musique et de la danse.

En mars 1993, la droite revient au gouvernement. Elle quitte les cabinets ministériels et se voit proposer comme point de chute la Banque mondiale. Elle est détachée à la Banque mondiale à Washington, en tant que spécialiste en gestion des services publics dans le département technique de la région Afrique. En août 1995, elle revient en France, dans la préfectorale comme sous-préfète à Carpentras. Avec le retour de la gauche au gouvernement, et Jospin comme Premier ministre, elle se voit proposer à nouveau un poste dans les équipes ministérielles. Elle rejoint le ministère de l'Intérieur comme chef du service de l'information et des relations publiques de septembre 1997 à novembre 2000.

Elle repart ensuite en préfectorale comme secrétaire générale de la préfecture de la Loire-Atlantique de novembre 2000 à janvier 2002. En janvier 2002, et cette fois sous un gouvernement de droite, elle est nommée à Paris, mais dans un domaine entièrement nouveau : elle devient adjointe au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, sous l'autorité conjointe des ministères de l'Équipement et du Travail. Le 27 septembre 2005, Nicole Klein est nommée inspectrice générale de l'Équipement.

Entre janvier 2006 et juin 2008, elle est préfète déléguée pour l'égalité des chances auprès du préfet du Nord-Pas-de-Calais, avant d'être nommée le 27 juin 2008 préfète des Hautes-Alpes.

Chargée de la réforme des organisations sanitaires en Aquitaine

Dans le cadre de la mise en place de la loi Bachelot du 21 juillet 2009 dite « Hôpital, patients, santé et territoire », elle est désignée, le 1^{er} octobre 2009, responsable préfiguratrice de l'Agence régionale de santé d'Aquitaine, une structure nouvelle (avec comme collègue dans la même fonction pour l'Île-de-France, un ancien ministre de la Santé, Claude Évin). Elle devient logiquement directrice de l'ARS le 1^{er} avril 2010. À ce titre, elle a la charge de la modernisation de l'organisation sanitaire dans cette région Aquitaine, et est l'interlocuteur du monde hospitalier, public et privé, des structures médico-sociales, des préventions des addictions, du handicap, etc.. Elle participe au premier anniversaire de ces agences régionales de santé, marqué par un colloque à Marseille . Et peu de temps après, en juin 2011, elle est confronté dans le territoire dont elle a la charge à une contamination majeure par la bactérie *Escherichia coli*, qui conduit à l'hospitalisation en urgence de sept personnes, générant une inquiétude. Elle prend en main la communication des pouvoirs publics sur cette épidémie dont la presse régionale et nationale se fait largement écho, anime des points presse réguliers et enclenche une recherche de traçabilité '' '' .

Aménagement du territoire et politique de la ville

Elle a pris les fonctions de préfète de Seine-et-Marne le 30 juillet 2012. Depuis le 30 octobre 2012, elle a été nommée également coprésidente du groupe de travail sur la géographie prioritaire au ministère délégué à la Ville, l'autre coprésident étant le sénateur Claude Dilain. Cette instance de concertation, mise en place par François Lamy, doit redéfinir les zones bénéficiant de crédit au titre de la politique de la ville en France, avec un zonage se substituant à l'enchevêtrement de zonages actuels : zones urbaines sensibles (loi d'aménagement du territoire de 1995) se redécoupant en zones de redynamisation urbaine et en zones franches urbaines , quartiers de la rénovation urbaine définis en 2003 dans le Programme national de rénovation urbaine, et Contrats urbains de cohésion sociale mis en place en 2006.

Distinctions et médailles

Officier de la Légion d'honneur par décret du 13 juillet 2011 (chevalier du 15 janvier 2002)



Articles connexes

- Liste des préfets des Hautes-Alpes
- Liste des préfets de Seine-et-Marne

Notes et références

- [1] Notice « **Klein, Nicole**, Gisèle, Rosine » (haut fonctionnaire, née en 1952), page 1217 in *Who's Who in France* : Dictionnaire biographique de personnalités françaises vivant en France et à l'étranger, et de personnalités étrangères résidant en France, édition pour 2013 éditée en 2012, 2371 p., .

Précédé par	Nicole Klein	Suivi par
Jean-François Savy	Préfète des Hautes-Alpes 2008-2009	Nicolas Chapuis
	Préfète de Seine-et-Marne depuis le 30 juillet 2012	<i>en cours</i>

-  Portail de la politique française
-  Portail des Hautes-Alpes

Appelez-la Madame la Préfète

Nicole Klein a pris ses fonctions hier à la tête des services de l'Etat dans le département. A 60 ans, elle est la première femme nommée préfète en Seine-et-Marne.

Publié le 31.07.2012

Un vent de changement souffle sur la préfecture. Pour la première fois de l'histoire de la Seine-et-Marne, le premier représentant de l'Etat dans le département n'est pas un homme... mais une femme. Nicole Klein a pris ses fonctions hier matin en déposant une traditionnelle gerbe au monument aux morts de Melun. A 60 ans, elle quitte la direction de l'agence régionale de santé d'Aquitaine pour succéder à Pierre Monzani, nommé préfet hors cadre.

Et elle entend marquer sa différence avec son prédécesseur.

Hier midi, lors de son premier discours à l'hôtel de la préfecture, Nicole Klein a fait part de sa « joie d'être nommée préfète », en appuyant sur ce dernier mot et plus encore sur sa dernière syllabe. « Il va falloir s'y habituer, je ne suis pas sous-préfète », a enchaîné la nouvelle locataire des lieux en référence à une petite gaffe commise par la maîtresse de cérémonie au monument aux morts. Mais c'est aussi une réponse à Pierre Monzani qui avait affirmé, lors de son discours de départ, qu'il « ne connaissait qu'une préfète, c'est la femme du préfet ».

« Le corps préfectoral est encore très masculin, confie Nicole Klein. Nous ne sommes qu'une dizaine de femmes à ce poste. C'est pourquoi je suis très honorée d'être la première à être nommée en Seine-et-Marne. » Quitte à être la première à faire bouger les lignes en insistant pour qu'on l'appelle « préfète » et non « préfet ».

Mais le changement ne s'arrête pas à la question du genre. Alors que son prédécesseur s'affichait ouvertement à droite en gaulliste militant, Nicole Klein assure ne faire partie d'aucun clan. « Je ne suis pas une préfète politique, assure-t-elle. Je suis la représentante de l'Etat, du gouvernement et de rien d'autre. »

Ce pur produit de l'administration française, diplômée de Sciences-po et de l'ENA, a tout de même débuté sa carrière dans le sillon rocardien. Au tournant des années 1980 et 1990, elle a notamment été chef de cabinet de la ministre de la Communication, Catherine Tasca, puis chargée de mission au cabinet du Premier ministre, Michel Rocard. Ses autres expériences ministérielles l'ont amenée à l'Intérieur et à l'Equipement. Nicole Klein est également passée par les préfectures du Vaucluse, de Loire-Atlantique et de la région Nord-Pas-de-Calais avant d'être nommée pour la première fois préfète dans les Hautes-Alpes entre 2008 et 2009. Elle voit sa nomination en Seine-et-Marne comme une promotion. « On n'est pas nommé débutante en Seine-et-Marne, souligne-t-elle. C'est un grand département, 49% de la région Ile-de-France, avec des problématiques très variées. » Un territoire qu'il va maintenant lui falloir découvrir.

Le Parisien

<http://www.leparisien.fr>

Seine-et-Marne • Les dossiers chauds de la préfète Nicole Klein

Avec la préfète, le rôle du représentant de l'État est clair. En faisant le tour des dossiers chauds de la rentrée, elle en a fait une fois encore la démonstration...

Dernière mise à jour : 03/10/2013 à 14:07



Nicole Klein, entourée de ses plus importants collaborateurs, a fait le tour des grandes questions d'actualité.

Tradition automnale, Nicole Klein, la préfète de Seine-et-Marne recevait, mercredi, la presse départementale afin de faire le tour des grandes questions d'actualité. Entourée de ses principaux collaborateurs, elle présentait aussi son nouveau directeur de cabinet, Emmanuel Portheret, mais son principal sujet de préoccupation était naturellement la sécurité. Et elle débutait son exposé liminaire par un satisfecit : « *Le taux d'élucidation des affaires est en hausse de 5 points, ce qui place la Seine-et-Marne parmi les meilleurs départements d'Ile-de-France.* » Autre point positif : « *Nous avons réussi à établir des délits d'occupation des halls d'immeuble et des personnes ont été poursuivies et condamnées à Melun et à Noisiel.* »

Par contre, la hausse du nombre des cambriolages en Seine-et-Marne (+ 14,48 %) reste préoccupante même s'il convient de la relativiser en précisant qu'elle est inférieure au reste de l'Ile-de-France. Nicole Klein explique : « *Un diagnostic d'analyse criminelle territoriale a été réalisé et partagé par la gendarmerie et 364 opérations ont été réalisées en 2013. D'autres sont actuellement en cours...* »

Les vols de câbles et métaux, qui ont fait souvent la une de l'actualité au printemps dernier, ont bien été réprimés : 86 interpellations ont été réalisées en 2013 (contre 38 en 2012) et toutes se sont traduites par des poursuites judiciaires.

Des améliorations

Lutte contre la délinquance encore avec la vidéoprotection. L'État a accordé pour 396 000 euros de subventions en 2013 pour l'installation de caméras et ce soutien se poursuivra dans l'année qui vient.

La sécurité routière, autre grand sujet de préoccupation, est en amélioration aussi puisqu'on comptabilisait, fin septembre, 492 accidents corporels et 46 tués alors que dans la même période de l'an dernier, ces chiffres étaient de 579 et 54. Si l'on remonte plus loin encore, de janvier à septembre 2011, il y avait eu 62 tués. « *L'action se poursuivra avec la répression et la prévention* », dit Nicole Klein qui pointe aussi du doigt les principales causes de ces accidents : l'alcool et les stupéfiants.

Frémissement économique

Après avoir évoqué le problème des Roms et des gens du voyage, Nicole Klein était heureuse de signaler : « *Au niveau de l'emploi, on sent un frémissement aussi en Seine-et-Marne, surtout chez les jeunes. Hélas, il reste le point noir des plus de 50 ans.* » Et elle annonçait : « *86 demandes d'entreprises pour un crédit impôt personnalisé ont été déposées pour un total de plus de 5 millions d'euros* », avant de souligner les premiers résultats des mesures étatiques en matière d'emploi : « *4.760 contrats aidés ont été signés en 2013, 140 emplois d'avenir ont été pourvus dans le secteur marchand et 744 dans le secteur non marchand. Enfin, 235 contrats de génération ont été signés.* »

La préfète clôt le sujet en annonçant que le programme de formations d'urgence des demandeurs d'emploi sera décliné en Seine-et-Marne avec des formations ciblées.

Schiste : pas de gaz, pas de fracturation...

Dernier sujet ayant mobilisé les Seine-et-Marnais : la fracturation hydraulique. Nicole Klein a donc répété ce qu'elle dit depuis son arrivée, ou presque : « *Rappelons d'abord qu'en Seine-et-Marne, il n'y a pas de gaz, mais du pétrole. 17 concessions ont été délivrées et 146.000 tonnes de pétrole ont été extraites dans notre département en 2012.* »

À propos des inquiétudes de certains, elle ajoute : « *Il n'y a pas d'exploration horizontale de roche mère, il n'y a aucun permis illégal en Seine-et-Marne. La Seine-et-Marne n'est pas le Dakota ! Nous effectuons d'ailleurs des contrôles réguliers, programmés ou non. Je suis moi-même allée sur la plate-forme de Jouarre...* » Et d'ajouter que la loi était respectée.

Jean-Michel Rochet

Seine-et-Marne • La préfète a fait le point sur l'emploi dans le département

Les chiffres du chômage sont d'actualité et il faut s'y faire : ils ne sont pas bons. La préfète les a présentés tout en mettant en avant les dispositifs mis en place par l'État.



Nicole Klein, la préfète, a présenté et commenté des chiffres toujours inquiétants, en compagnie des responsables de l'emploi dans le département dont Jean-Luc Ravis, directeur territorial de Pôle Emploi pour la Seine-et-Marne.

Après une assez complète présentation de la conjoncture économique seine-et-marnaise (voir nos encadrés), Nicole Klein a donc détaillé devant la presse départementale, mercredi à la préfecture, les dispositifs de lutte contre le chômage mis en place par l'État.

Ainsi, les tout récents emplois d'avenir pour lesquels le gouvernement s'est engagé à hauteur de 2,3 milliards d'euros dans le but de créer 100.000 emplois en 2013, 50.000 en 2014 pour les 16-25 ans (ou 30 ans s'ils sont travailleurs handicapés, peu diplômés ou résidant en zone urbaine sensible) : « *Notre objectif, en Seine-et-Marne, est de 1.789 emplois d'avenir. À la mi-juin, 396 ont d'ores et déjà été signés (372 dans le secteur non marchand et 24 dans le secteur marchand). Nous avons donc atteint 22,13 % de l'objectif* », annonce la préfète. Notons qu'au niveau régional, sur la même période, l'objectif n'est atteint qu'à 21,07 % (2 951 contrats conclus).

Contrat de génération

Autre dispositif phare : les contrats de génération. Visant à l'embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans (de moins de 30 ans s'il est reconnu handicapé) avec le maintien dans l'emploi (ou le recrutement) d'un senior de 57 ans ou plus (55 ans s'il est reconnu handicapé), il débute également dans notre département. Au 14 juin dernier, 117 contrats de ce type avaient été signés (pour 1 261 en Ile-de-France et 5 380 en France). « *Nous avons triplé le nombre de signatures de ces contrats sur les trois dernières semaines... Par ailleurs, Pôle Emploi a contacté 1 500 entreprises et a obtenu environ 250 promesses de signatures dans les trois mois à venir, essentiellement dans le domaine médico-social et l'hôtellerie et la restauration* », constate encore la préfète.

Et encore...

Les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation (1.594 contrats conclus dans les cinq premiers mois de l'année contre 1 468 dans la même période de l'an dernier) et la loi de sécurisation de l'emploi (flexisécurité) sont d'autres dispositifs étatiques, mais les questions de la presse étant trop nombreuses, Nicole Klein n'a pas eu le temps d'en parler...

Jean-Michel Rochet

▪ **Analyses et points de vue sur le management public..... pp. 10-63**

- Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique

Frédéric Marty, *Site web HAL-SHS* (<http://halshs.archives-ouvertes.fr>), septembre 2012

- Le nouveau management public : avantages et limites

Anne Amar et Ludovic Berthier, *Site web Université de Nice* (<http://unice.fr>), décembre 2007

- Le management menace-t-il l'administration publique l'état de droit ?

Alain Eraly, *Site web Pyramides* (www.pyramides.revues.org), 2000



« Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », in Solis-Potvin L., (ed.), *Vers un modèle européen de fonction publique?*, actes des neuvièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet, Bruylant, Bruxelles, novembre 2011, pp.193-222

***Le nouveau management public et la transformation des
compétences dans la sphère publique
Quelques réflexions à partir du cas des partenariats public-privé***

Frédéric MARTY

Chargé de recherche CNRS

CNRS – GREDEG (Université de Nice Sophia-Antipolis)

Chercheur affilié à l'OFCE – Sciences Po. Paris

frederic.marty@gredeg.cnrs.fr

Résumé

La mise en œuvre des prescriptions du Nouveau Management Public au sein de la sphère publique se traduit notamment par des déplacements de frontière entre sphères publique et privée en matière de fourniture des services publics. Des fonctions initialement réalisées en régie peuvent faire l'objet de contrats de partenariats public-privé. Notre propos est d'évaluer les conséquences du recours à de tels contrats sur la gestion des ressources humaines au sein du secteur public. Il s'agit, dans le cadre de cette contribution, de s'attacher aux conditions juridiques dans lesquelles s'opèrent d'éventuels transferts et aux conséquences du recours à des contrats de partenariats sur les compétences requises au sein de la sphère publique. Un recours efficace à de tels contrats en termes de qualité et de performance du service public passe par une transformation et un développement des compétences au sein de la sphère publique et ne pourrait en aucun cas être réalisé en cas d'un appauvrissement de celles-ci.

Mots-clés

Partenariats public-privé, nouveau management public, gestion des ressources humaines, compétences.

Notre propos, dans le cadre de cette contribution tient aux conséquences de la mise en œuvre des prescriptions du nouveau management public (NMP) en termes de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. De façon plus précise, il s'agit de s'attacher à l'impact sur le portefeuille de compétences requis au sein de la fonction publique du développement de l'une des manifestations du NMP, parfois les plus controversées, en l'occurrence les partenariats public-privé (PPP).

Le PPP est un contrat global de long terme portant sur l'acquisition par une personne publique d'un flux de services rendus par une infrastructure conçue, financée, construite, exploitée et maintenue par une personne privée [Marty et al., 2006a]. Initialement développé au Royaume-Uni au travers des contrats de PFI (*Private Finance Initiative*), le modèle des PPP a essaimé depuis 1992 aussi bien dans l'ensemble des pays de l'OCDE que dans les pays en développement. De façon schématique, nous pourrions dire que le modèle canonique du PPP, tel qu'il s'incarne en France dans le contrat de partenariat (CP)¹, se distingue de la délégation de service public (DSP) à la française en deux points essentiels. D'abord, dans le cas d'une DSP, les flux de paiements proviennent essentiellement des péages prélevés sur les usagers finaux. Le concessionnaire est réputé supporter une part substantielle du risque de demande. A l'inverse dans un PPP au sens strict (ordonnance du 17 juin 2004 et loi du 28 juillet 2008), les paiements peuvent provenir essentiellement de la personne publique destinataire du service. Ils sont alors basés sur la disponibilité du service et des critères de performances et de qualité, au-delà d'une part variable liée à l'usage. La règle n'est plus alors celle d'un transfert du risque mais à l'inverse d'un partage optimal des risques entre les contractants, chacun conservant à sa charge les risques qu'il peut gérer au moindre coût. La seconde différence, entre la DSP et le contrat de partenariat tient ensuite à la possibilité de nouer une relation de long terme avec un opérateur privé, même en l'absence d'un service public susceptible d'être délégué. Les services fournis par l'infrastructure faisant l'objet du

¹ Dans le reste de cet article, nous assimilerons PPP et CP, bien que les premiers puissent recouvrir dans leur acception la plus large, telle que la pratique la Banque Mondiale, un vaste continuum de contrats de long terme entre le public et le privé allant jusqu'aux DSP et dans une acception plus étroite, que nous faisons notre dans cette contribution, non seulement les CP mais aussi l'ensemble des contrats innovants portant sur l'immobilier public, à savoir les baux emphytéotiques administratifs ou hospitaliers (BEA ou BEH), les autorisations temporaires d'occupation du domaine public couplées éventuellement avec une location avec option d'achat (AOT-LOA) voire les montages de crédit bail. Pour une mise en perspective de ces différents instruments contractuels se rattachant aux PPP, se reporter à Marty et Voisin [2006].

contrat, doivent participer à la réalisation d'une mission de service public toujours prise en charge par le contractant public. Si le PPP peut être vu comme un moyen de nouer des coopérations avec le privé dans des domaines régaliens, il n'en demeure pas moins qu'il ne saurait être assimilé à une privatisation en ce sens où la personne publique contractante demeure responsable du service. En d'autres termes, elle ne se dessaisit pas du service rendu dans la mesure où elle établit ses spécifications fonctionnelles, sélectionne le prestataire et exerce sur celui-ci un contrôle durant la période contractuelle².

Le PPP n'est donc ni une privatisation ni un succédané à celle-ci pour les missions relevant de son « cœur de métier » [Marty et al., 2003]. Il ne correspond pas plus à une sous-traitance ou à une externalisation. Dans le cadre de ces dernières l'ensemble d'une fonction et des risques liés est transféré à un tiers, conformément à un cahier des charges précis établi par la personne publique. Le PPP répond plus, à notre sens, à une logique qui est celle du Nouveau Management Public (NMP). Ce dernier recommande que l'Etat ne réalise en interne que les tâches pour lesquelles il n'existe pas d'offre privée potentielle. Il s'agit de passer d'un *Etat producteur* à un *Etat régulateur*. En d'autres termes, pour le NMP, l'Etat est le barreur et non le rameur (*Government is the cox and not the rower*). La question que nous proposons de traiter est relative aux conséquences du développement des contrats de PPP sur la fonction publique. Conduit-il à transformer la sphère publique (ou du moins l'entité initialement en charge de la fonction transférée) à une coquille vide (*the hollowing out of the State*, [Rhodes, 1994]), permettant ainsi de réduire les effectifs publics et de réduire les coûts de personnels ? Ne mène-t-il pas, en fait, à une transformation de cette fonction publique, en requérant notamment d'autres types de compétences en matière de contractualisation et de contrôle des prestataires ? En d'autres termes, le passage de l'Etat producteur à l'Etat régulateur ne se traduit-il pas, peut être paradoxalement aux yeux de certains de ses promoteurs, par un accroissement non seulement des compétences mais aussi du coût de la fonction publique ?

Si le NMP ne se limite pas au modèle des PPP, loin s'en faut, il n'en demeure pas moins que ceux-ci incarnent la plupart de ses recommandations. Notre propos, que nous

² Par exemple, les normes comptables internationales privées, plus précisément les interprétations IFRIC 12, publiées en novembre 2006 et portant sur les *service concession agreements* (les PPP), prévoient que le contractant privé n'a pas à reconnaître les actifs et les obligations concernés par les contrats de PPP dans ses comptes consolidés du moment où le contractant public garde le contrôle sur les actifs. Ce contrôle s'apprécie alors par le fait que ce dernier contrôle ou régule le tarif (en d'autres termes définit ses destinataires et les tarifs pratiqués) et détiendra les droits résiduels sur l'actif à l'issue du contrat.

développerons principalement à partir du cas britannique, nous permet de nous attacher à ses modalités de mise en œuvre et les conséquences des contrats de PPP sur la fonction publique, en nous attachant successivement aux impacts sur les personnels concernés par un éventuel transfert d'une activité au privé et aux évolutions du portefeuille de compétences nécessaires au sein de la sphère publique pour négocier, contrôler et piloter de telles relations contractuelles de long terme.

Nous montrons, dans un premier temps, de quelle façon le NMP induit un bouleversement de fond dans la gestion publique qui se traduit notamment par un recours aux PPP. Nous envisageons ensuite quelles sont les conséquences pour les personnels affectés par ces contrats. Enfin, dans notre troisième partie, nous nous attachons à montrer dans quelle mesure de tels contrats signifient bien moins un recul des missions des fonctionnaires qu'une transformation de celle-ci, nécessitant le développement au sein de la sphère publique de nouveaux types de compétences.

I – Le nouveau management public remet en cause les frontières traditionnelles entre public et privé : « *L'Etat est le barreur et non le rameur* »

1-1 Des défaillances du marché aux défaillances de l'Etat : les fondements théoriques du nouveau management public

Le Nouveau Management Public (NMP), tout comme le développement des partenariats public-privé (PPP), procède d'une double logique, tenant à des dimensions macroéconomiques et budgétaires, d'une part et à des considérations de nature plus microéconomiques, d'autre part.

La première a trait à l'effet de ciseau croissant entre la demande sociale en infrastructures et en services publics avec les tensions croissantes s'exerçant sur les finances publiques, que celles-ci procèdent du fardeau croissant du coût de la dette publique ou des contraintes liées aux règles de discipline budgétaire, à l'instar, dans la zone euro, du Pacte de Stabilité et de Croissance [Marty, 2007]. Pour le NMP, la prise en compte de cette tension budgétaire se traduit par l'exigence de rendre des comptes sur l'efficacité de la dépense

publique et non plus seulement sur la régularité juridique de la dépense. De la même façon, les difficultés budgétaires ont partie liée avec le développement des PPP. En effet, l'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'intervention a conduit les autorités publiques, qu'elles soient nationales ou locales, à différer les investissements et l'entretien des infrastructures existantes. Dans ce contexte, les partenariats public-privé apparaissent comme un moyen de réconcilier les attentes sociales et la maîtrise des finances publiques. Le recours aux partenariats est encouragé par l'Union européenne afin de favoriser le développement de nouvelles infrastructures de réseaux [van Miert, 2003], lesquelles ne peuvent être rapidement réalisées par les seuls investissements publics, notamment insuffisants. Il en va de même en France où le second élan donné aux PPP, notamment au travers de la loi du 28 juillet 2008, est inséparable d'une volonté politique visant à soutenir la croissance par l'intermédiaire d'une stimulation des investissements privés dans les grands projets d'infrastructure [Besson, 2008].

Cependant, ce stress budgétaire [Lüder, 1994] n'est pas le seul facteur explicatif du de la montée en puissance du NMP et des PPP. Un second facteur tient à la perte de confiance dans les capacités des collectivités publiques à satisfaire ces besoins de façon efficace. En effet, ce développement s'inscrit également dans le cadre général de la réforme profonde de l'action publique, commune à l'ensemble des pays de l'OCDE et entreprise dans les pays anglo-saxons dès le début des années 1980. Elle trouve sa source dans le contexte budgétaire et les contestations de l'efficacité de l'action publique traditionnelle portée tant par l'École du *Public Choice* [Mueller, 1997] que par la nouvelle économie publique [Laffont, 2000]. En effet, dans la logique de la nouvelle économie publique, il est nécessaire de mettre en balance les défaillances du marché (externalités, biens publics, monopoles naturels) qui justifient l'intervention publique [Lévêque, 1998] avec l'existence de défaillances de l'État, lesquelles sont en grande partie liées à la faiblesse du cadre incitatif dans lequel agissent les agents publics [Laffont, 2000]. La théorie du *Public Choice* et la nouvelle économie publique ont mis en exergue un ensemble de difficultés intrinsèques à la gestion publique, lesquelles sont susceptibles d'être à l'origine d'une moindre performance des prestations réalisées en régie. C'est par exemple le cas de l'absence de contrôle externe de la performance (rôle théoriquement assuré par les cours boursiers pour une entreprise privée). Il en va de même de l'absence du risque de faillite (argument de la « contrainte budgétaire molle » mis en évidence par Kornai [1984]) et plus généralement de la faiblesse des incitations à l'investissement pour le manager public (lequel ne peut s'approprier l'intégralité des gains obtenus à l'instar de son homologue privé). Parmi les difficultés des gestionnaires publics, citons par ailleurs la

difficulté d'obtenir des objectifs clairs et cohérents de la part de la tutelle publique (les différents ministères peuvent être porteurs d'objectifs divergents et inconciliables). En outre, l'approche du *Public Choice* a mis en exergue la sensibilité de la tutelle publique aux groupes de pression³.

1-2 Les principes du nouveau management public

Le NMP conduit à une mutation générale de l'action publique [Hepworth, 2004], passant notamment par l'adoption d'un référentiel comptable de type privé, par l'octroi de l'indépendance des banques centrales (faire reposer la politique monétaire sur des règles déterminées ex ante afin de prévenir tout choix discrétionnaire et opportuniste des autorités monétaires) ou par la mise en place de nouvelles règles applicables aux investissements publics (l'endettement public ne doit financer que des dépenses d'investissement). Le *Nouveau Management Public* tel qu'il a été principalement développé au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie, constitue l'exemple emblématique, car le plus cohérent et achevé de cette mutation de l'action publique [Perret, 2001]. Celui-ci met l'accent sur l'efficacité de la fourniture des biens et services publics liés aux politiques publiques [Pollitt et Bouckaert, 2000]. Il s'agit d'augmenter conjointement l'efficacité des dépenses publiques et de se doter de garanties contractuelles en termes de qualité et d'effectivité de la fourniture des prestations en temps et en heure.

Le nouveau management public constitue en ce sens un changement de paradigme dans la gestion des politiques publiques, assimilable à un changement de convention de l'État au sens de Salais et Storper [1993]. Il serait possible de considérer que ce dernier ambitionne de faire passer la sphère publique d'une logique de bureaucratie wébérienne de « service public » à une logique post-bureaucratique promouvant des valeurs d'efficacité économique⁴ (les trois E de la littérature anglo-saxonne : Economy, Efficiency et Effectiveness).

³ Il serait aussi possible de relier la mise en cause de l'efficacité de la gestion publique à la théorie de l'efficacité X de Leberstein [1978]. Selon celle-ci la performance de l'organisation provient en grande partie de facteurs non directement observables à l'instar d'un fonctionnement bureaucratique ou des imperfections des procédures décisionnelles [Yaya, 2005].

⁴ « Face au standard du modèle « wébérien » d'administration, un modèle « néo-libéral » a été identifié, se concevant à partir d'une mise en cause du fonctionnement de l'administration héritée du modèle précédent, frappé d'inadaptation à son environnement. Il repose principalement sur une préconisation : transposer les principes du management privé à l'administration en intégrant ses spécificités ». [Fialaire, 2007].

En effet, le modèle classique d'administration publique, tel qu'il s'est établi dans le courant du dix-neuvième siècle mettait l'accent sur les procédures de contrôle de l'action publique. Il correspondait à des règles stables, impersonnelles et à une stricte séparation entre le niveau politique et le niveau administratif, niveau dont la marge de discrétion devait être réduite au minimum. Les valeurs portées par les conventions en vigueur dans la fonction publiques étaient des valeurs d'impartialité, de prévisibilité des décisions et de conformité aux règles [Kernaghan, 2002]. Ce modèle dont l'efficacité a fait ses preuves durant près d'un siècle a été progressivement déstabilisé par des évolutions convergentes, notamment liées à un besoin croissant de flexibilité et à de nouvelles exigences en termes de contrôlabilité (*accountability*) de l'action publique [Bourgon, 2007]. Par exemple, le modèle classique était bien adapté à des missions répétitives et prévisibles. Il garantissait efficacement une égalité de traitement entre les usagers du service public. La difficulté provient de la demande par ces derniers de biens et de services publics de plus en plus complexes et flexibles. La délégation à une agence permet de gagner un certain degré de flexibilité dans la gestion. De plus, le service est de plus en plus coproduit avec l'utilisateur, ce qui induit un besoin d'individualisation qui va à l'encontre de la logique d'un modèle visant à réduire la marge de discrétion du fonctionnaire. Il s'agit donc de « réinventer » des règles permettant de concilier une plus forte adaptabilité du service, une prise de risque raisonnable et une exigence plus forte de redevabilité sur l'action publique portant non plus principalement sur la régularité de l'emploi des ressources mais sur l'efficacité de leur emploi, non seulement en termes d'*outputs* mais aussi et surtout d'*outcomes* [Gibert et Andrault, 1996].

De façon générale, le nouveau management public peut s'envisager à la fois sous les angles macro et microéconomiques [English et Skellern, 2005]. Dans ce contexte, le point de vue macroéconomique concerne le fonctionnement global de l'action publique et ses dimensions budgétaires, tandis que le point de vue microéconomique porte sur l'évaluation d'un contrat public donné ou d'un service précis de l'administration. Dans son acception macroéconomique, il s'agit d'appliquer les prescriptions issues de la nouvelle économie publique (en l'occurrence la théorie des incitations) au fonctionnement de l'État et des différentes administrations publiques afin d'assurer un bon usage des deniers publics. Dans son aspect microéconomique, le nouveau management public conduit à l'adoption au sein des administrations publiques d'outils de management issus des entreprises privées, notamment en matière de contrôle et d'incitation à la performance.

En effet, le nouveau management public repose en grande partie sur l'adoption par la sphère publique d'instruments issus de la pratique des entreprises privées et la mise en œuvre est présentée comme étant neutre sur la conception même des politiques publiques en ce sens qu'ils jouent non sur les finalités des politiques mais sur les processus de gestion des ressources. Comme le relèvent Boden et al. [2004], "with a vocabulary, and associated concepts, drawn from accounting and business practice, the prospect was offered of a toolbox that could be used for the efficient management of virtually anything, public or private. Since such tools were said to work at the level of process rather than content, they carried with them the promise of political neutrality, thus making them available to government of all persuasions". Ainsi, à partir d'une hypothèse de non performativité des outils de gestion sur la décision, le NMP va se traduire par la mise en place dans la sphère publique de règles et de processus de gestion issus de la sphère privée.

Il en fut par exemple ainsi du Royaume-Uni dès les années quatre-vingt avec un ensemble de programmes de réduction des activités réalisées en régie (privatisation, externalisation, sous-traitance), de dévolution de responsabilités à des agences quasi-autonomes ou d'établissements de relations de quasi-marché (mise en concurrence, prix de cession internes) entre les différentes entités publiques [James et al., 2005]. Par exemple, en 1988, le rapport de Robin Ibbs, *Government Efficiency Advisor*, concluait à l'inefficience du *Civil Service*, lequel était plus soucieux d'éviter les erreurs que d'améliorer sa performance. Sa recommandation était de confier les fonctions opérationnelles à des agences autonomes qui opéreraient certes dans le cadre des politiques et des budgets établis par les départements ministériels mais dans le cadre d'une liberté de gestion maximale [Cabinet Office, 2002]⁵.

Ainsi, le Nouveau Management Public repose sur un ensemble de prescriptions consistant d'une part à réduire le périmètre des activités directement prises en charges par les personnes publiques (privatisations, partenariats public-privé, dévolution de certaines responsabilités de régulation à des agences indépendantes) et d'autre part, à introduire des mécanismes de gouvernance issus des entreprises privées au sein de la sphère publique (développement des relations de marché entre les différentes structures publiques,

⁵ Par exemple, l'ensemble des laboratoires du ministère de la défense britannique et ses centres d'essais et de tests furent progressivement regroupés et restructurés entre 1991 et 1995 au sein d'une agence publique, la DERA (Defence Evaluation and Research Agency), laquelle fera l'objet en 2001 d'un contrat de PFI (*Private Finance Initiative*) qui donnera lieu au transfert des activités duales (i.e. ayant des applications civiles) ou non sensibles à un PPP, QinetiQ [James, 1995], lequel constitue une entreprise à but lucratif.

responsabilisation des agents, évaluation à partir des résultats et non plus des ressources consommées [Pollitt, 1995], obligation de rendre des comptes, adoptions de normes comptables privées). Celles-ci décrivent un cadre cohérent porteur d'un nouveau modèle d'action publique [Marty et al., 2006b].

	Modèle classique de l'administration webérienne	Modèle du nouveau management public
Définition et mise en œuvre des politiques publiques	Séparation	Intégration
Principes directeurs	Conformité à la Loi (<i>compliance</i>)	Respect de l'esprit de la Loi (<i>results within the law</i>)
Exercice de la discrétion	Dans la limite des règles	Contrôlée <i>ex post</i> (<i>accountability</i>)
Critère d'évaluation	<i>Output</i>	<i>Outcome</i>
Rôle des citoyens dans les politiques publiques	Aucune interférence	Participation / coproduction

Tableau 1 : les transformations de la gestion publique (d'après Bougon, [2007])

En matière de gestion publique, le NMP met l'accent sur l'orientation des processus vers la performance et du contrôle sur les résultats. En matière de gestion des personnels, il met en exergue les exigences de décentralisation des responsabilités mais aussi d'imputabilité. Ainsi, comme le note Mercier [2002] « [...] le NMP appelle à la responsabilisation, à la polyvalence, à la capacité d'innovation, en un mot, à l'*empowerment* du personnel de la fonction publique. Dans le même esprit, il veut éliminer la dichotomie entre le penser et l'agir, en revalorisant, entre autres, le personnel de première ligne, soit celui qui se trouve en contact direct avec la clientèle : c'est ainsi que, idéalement, dans l'esprit du NPM [*New Public Management*], les services centraux sont au service des opérationnels et non le contraire ».

Il n'en demeure pas moins que le NMP ne saurait introduire dans la sphère publique de nouveaux instruments de gestion sans affecter l'esprit même des politiques publiques ou la façon dont celles-ci sont mises en œuvre. Ces instruments qui introduisent une logique de marché dans les relations entre entités publiques, peuvent être considérés comme potentiellement porteurs d'une désagrégation des principes d'un service public unifié et substituent une logique managériale à l'esprit de service public [Terry, 1993].

1-3 Le partenariat public-privé comme application des prescriptions du nouveau management public

L'application des prescriptions du NMP va se traduire par un recul des activités mises en œuvre en régie. Il n'est pas pour autant réductible à une politique systématique de privatisation ou de recul de l'Etat. Il procède en effet de deux questions successives [Trosa, 2007]. La première a trait à une évaluation de la pertinence des missions prises réalisées par l'Etat. La seconde porte sur l'évaluation de l'efficacité de leur mise en œuvre⁶. Il s'agit alors de trouver la solution la plus efficace d'un service que l'on considère comme devant être fourni aux usagers. Cette question, si elle n'est pas conçue dans un sens d'une privatisation pure et simple du service ne change rien pour les usagers du service public. La décision publique peut aussi bien déboucher sur le *statu quo ex ante*, sur le transfert de la réalisation de la mission à une autre entité publique ou à une externalisation vers un opérateur privé.

Avant le développement des PPP, différentes politiques étaient mises en œuvre au Royaume-Uni (et dans les autres pays anglo-saxons) en vue de satisfaire cet objectif. Il s'agissait, initialement, de procédures de mise en concurrence de type *market testing*. Une partie « détachable » d'un service public était ouvert à la concurrence du privé. Cette solution présentait cependant divers désavantages [Trosa, 2007]. Tout d'abord certaines décisions étaient fondées sur le seul critère des économies de coûts. Dans d'autres cas, les offreurs privés avaient le sentiment que tout était joué d'avance et que la mise en concurrence ne visait qu'à exercer une menace sur les services des entités publiques pour qu'ils se réorganisent. Enfin, dans tous les cas, ces mises en concurrence trop fréquentes et sur des périmètres insuffisants généraient des coûts de transactions bien supérieurs aux économies de coût potentielles, lesquelles étaient d'autant plus limitée qu'il ne s'agissait pas de transférer l'ensemble d'un service ou d'une fonction mais seulement certaines prestations. Une autre procédure, moins génératrice de coûts, correspondait à des pratiques de parangonnage (*benchmarking*). Il s'agissait de comparer la performance atteinte avec celle des entreprises

⁶ La logique sous jacente est exceptionnellement proche du mécanisme de la circulaire A-76 aux Etats-Unis [Trosa et al., 2004]. Celle-ci conduit dans le premier temps les administrations à dresser la liste des opérations qu'elles pourraient confier au privé (la Constitution américaine stipule que l'Etat n'a pas à concurrencer les citoyens). Les entreprises peuvent ensuite concurrencer les services de l'administration pour chacune des activités concernées. Tant la liste établie par l'administration que ses décisions d'approvisionnement (interne ou externalisé) sont susceptibles d'appels.

les plus performantes dans le domaine et éventuellement, si l'entité publique ne pouvait se réformer pour atteindre ce niveau de performance, décider d'une sous-traitance.

Les évaluations faites de ces politiques de sous-traitance au privé ne furent guère concluantes tant au niveau de l'OCDE [2005] qu'au niveau britannique [HM Treasury, 1997]. L'OCDE releva notamment les difficultés de garantir au travers des clauses contractuelles un niveau satisfaisant de qualité de service ainsi que la perte progressive par la personne publique des capacités de contrôle des résultats. En d'autres termes, le contractant public s'avère de moins en moins capable de conserver le niveau d'expérience et le degré d'expertise suffisant pour définir des termes contractuels efficaces. Le risque de la sous-traitance est donc de transformer l'entité publique en coquille vide, réduisant ainsi ses capacités de sélection, contrôle et de remise en concurrence du prestataire initial. Des conclusions assez proches avaient été tirées au Royaume-Uni [HM Treasury, 1997]. Pour que des économies réelles soient dégagées, il était nécessaire que de vastes fonctions soient transférées au privé de façon à ce que des gains de productifs significatifs puissent être dégagés et de façon à ne pas multiplier les coûts de transaction. Malgré des objectifs très volontaristes donnés aux départements ministériels (15 % d'activités externalisées), le bilan était mitigé. L'appel d'offres concurrentiel ne permettait pas une réelle coopération avec le privé pour repenser les prestations fournies, les réticences des personnels face à cette politique ne permettait pas d'engager une réelle modernisation en interne et comme nous l'avons vu, les entreprises étaient parfois réticentes à soumettre des offres [Trosa, 2007].

Les prescriptions du NMP ne vont donc pas, en principe, dans le sens d'une privatisation ou d'une externalisation systématique ni théoriquement dans celui de la sélection d'un moins-disant. En d'autres termes, le couple efficacité / qualité compterait plus dans la décision publique que le paramètre du coût.

A ce titre, le PPP peut apparaître comme un outil plus efficace dans le sens où il remédie à la plupart des insuffisances des politiques d'externalisation. La sélection du prestataire ne se fait plus selon un appel d'offres à partir d'un cahier des charges rédigé par la personne publique mais par l'intermédiaire d'un dialogue compétitif. Ainsi, à partir d'un cahier des charges fonctionnel, il est possible de définir en commun la solution technique la mieux à même de satisfaire les objectifs et ainsi de bénéficier de la capacité d'innovation du privé ou du transfert de solutions développées pour d'autres clients. Ensuite, le PPP repose sur

un partage des risques entre les deux contractants et sur des interactions constantes dans le courant de l'exécution du contrat garantissant un certain degré de flexibilité de la relation et d'adaptation du service fourni. Ainsi, le PPP apparaît comme une solution plus efficace au sens du NMP dès lors que l'objectif est de confier une mission à une entité plus performante ou innovante et non de se défaire purement et simplement d'une activité.

Enfin, le PPP répond à certains des « errements » (ou défaillances de l'Etat) dénoncés par le *Public Choice* ou la nouvelle économie publique. Tout d'abord bien que le PPP ne soit pas réellement un contrat à prix forfaitaire, il n'en demeure pas moins un contrat hybride produisant des incitations efficaces à la performance pour le prestataire de l'administration. Ensuite, bien que des exemples britanniques tendent à nuancer l'assertion, il apparaît que le prestataire privé bénéficie de l'aiguillon des marchés et de la menace d'un risque de faillite pour faire disparaître l'argument de la contrainte budgétaire molle. Enfin, l'engagement dans une relation contractuelle de long terme résout l'une des principales difficultés de la gestion publique à savoir la difficulté d'obtenir des objectifs clairs et surtout stables dans le temps. En effet, un part significative des surcoûts dans les programmes publics menés en régie tient à des changements de spécifications en cours de réalisation.

Quoiqu'il soit, la mise en œuvre du NMP et plus particulièrement le développement des PPP, vont induire de nets bouleversements non seulement en matière de gestion des ressources humaines au sein de la sphère publique mais aussi sur les principes constitutifs de nos modèles de fonction publique. Il va s'agir en effet d'abandonner des fonctions jusqu'ici réalisées en régie et développer de nouvelles missions liées à la contractualisation avec des partenaires privés. Il faudra alors trouver des outils de gestion permettant à la fois de préserver les droits des fonctionnaires affectés par les transferts d'activité et de favoriser la mobilité des fonctionnaires afin de capitaliser les expériences et de diffuser les expertises au sein de la sphère publique.

II – Conséquences du développement des PPP sur les personnels précédemment affectés à la mission faisant l'objet du PPP

Le devenir des agents publics concernés par un PPP constitue une première dimension des problématiques liées à la mise en œuvre des prescriptions du NMP sur la fonction

publique. D'ailleurs, le rapport de l'Institut de la Gestion Déléguée rédigé par Ch. Babusiaux et C. Lucas de Leyssac, *Quelle compétition pour l'amélioration du service public* [2005], relevait que le succès d'un passage à des modes de fourniture partenariales passait par une neutralisation des conséquences d'un éventuel transfert vers le privé pour les agents du service public.

Afin d'envisager les conséquences du développement des PPP sur la fonction publique dans le cas français, nous attacherons successivement au cadre juridique européen et aux pratiques mises en œuvre par les britanniques. Réfléchir sur le cas britannique présente en fait un double intérêt, d'une part le même cadre européen s'applique et d'autre part, le recul d'expérience britannique est bien plus riche avec 667 contrats de PPP signés entre 1992 et février 2010 que le cas français avec 80 contrats conclus entre juin 2004 et février 2011, dont dix-sept seulement pour l'Etat et les établissements publics.

2-1 L'encadrement européen des transferts de salariés

Au niveau européen, les transferts de personnels ont été initialement encadrés par la directive 77/187/CE du 14 février 1977. Celle-ci visait le rapprochement des législations des états membres en matière de maintien des droits des travailleurs dans le cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements. Il s'agissait de garantir le transfert des droits et des obligations des salariés entre le cédant et le cessionnaire. La directive de 1977 définissait deux types d'obligations en faveur des salariés. La première, collective, était une procédure d'information et de consultation. La seconde, individuelle, tenait au maintien des droits dans la nouvelle structure.

La directive prévoyait, tout d'abord, une obligation d'information et de consultation des salariés, sur le motif du transfert, sur ses conséquences juridiques, économiques et sociales, ainsi que sur toutes les mesures envisagées à leur attention. Ces consultations devaient être faites "en temps utile", c'est-à-dire avant que les salariés ne soient directement affectés par le transfert. Elle imposait la consultation des personnels et, dans le cas d'un transfert d'entreprise, une négociation⁷. L'un des points cruciaux des obligations

⁷ Il convient de distinguer la notion de consultation de celle de négociation. La première reconnaît aux représentants des salariés la capacité de délivrer un avis sur la décision de l'employeur. La seconde désigne un processus de discussion entre l'employeur et les représentants des salariés à l'issue duquel un accord sera

informationnelles tenait au fait que le déroulement de la procédure doit permettre aux représentants des salariés d'influer éventuellement sur la décision de restructuration. Il s'agissait de déterminer à quel moment doit débiter la procédure de consultation. Par exemple, dans la jurisprudence britannique, l'obligation d'information débute au moment où l'employeur aura élaboré un projet de transfert. Le fait d'envisager le transfert ne suffit pas à déclencher l'obligation d'information. De façon générale, la notion de "temps utile" employée par la directive européenne est interprétée de façon pragmatique par la CJUE. Quand le transfert n'a pas de conséquence immédiate sur la situation des salariés, il est admis que l'information puisse être délivrée plus tardivement.

La seconde catégorie d'obligations portait sur le transfert. Dans ce cas de transfert, l'intégralité des droits acquis tant au point de vue individuel que collectif par les salariés, sont repris par le cessionnaire. Le repreneur est tenu de maintenir les conditions de travail inscrites dans la convention collective dans la même mesure où celle-ci les a prévues pour le cédant. La convention reste valable jusqu'à sa date d'expiration ou jusqu'à son remplacement. Le transfert ne constitue pas un motif valable de licenciement. Si le contrat de travail venait à être résilié du fait d'une modification liée au transfert, la rupture serait imputée à l'employeur. Du point de vue des droits collectifs, la directive impose le maintien des organes de représentation des salariés.

L'influence croissante de la directive peut s'expliquer par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice [Laulom, 1996]. Ainsi, l'extension de la protection à toute entité économique, quelque soit son statut juridique et qu'elle soit à caractère commercial ou non, est la résultante de l'activité de la CJUE. Il convient cependant de souligner le fait que la directive laisse aux juges nationaux une très grande latitude quant à l'appréciation de l'existence du transfert. De ce fait, l'application de la directive peut être large ou restrictive selon les juges nationaux. La directive 77/187/CE a été finalement modifiée en 2001. La nouvelle directive (2001/23/CE) du 12 mars 2001, se donne pour objectif le rapprochement des législations des états membres en matière de droits des salariés en cas de transfert d'entreprise. Elle répond à la fois à un souci de codification des évolutions ayant eu lieu

éventuellement conclu. L'obligation de consultation implique de fournir aux représentants du personnel (syndicats ou comité d'entreprise) une information adéquate leur permettant d'analyser la situation, un laps de temps suffisant pour y répondre et l'obligation pour l'employeur d'étudier leurs propositions. Le rappel de l'obligation de négocier est le fruit de deux arrêts de la CJUE du 8 juin 1994. Le gouvernement britannique fut condamné pour s'être contenté d'introduire une obligation de consultation et non une obligation de négociation.

depuis 1977, de la prise en compte de la Charte Sociale du 9 décembre 1992 et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Ainsi, la nouvelle directive marque l'extension du champ d'application de la directive de 1977.

La nouvelle directive a étendu le champ des secteurs couverts : « *La présente directive est applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif. Une réorganisation administrative d'autorités administratives publiques ne constitue pas un transfert au sens de la présente directive* ». Ainsi, la notion de transfert été étendue à de nombreux cas, dont celui de l'externalisation. Il en a été de même pour les contrats de travail atypiques (contrats à durée déterminée, temps partiel ou intérim). La nouvelle directive peut aussi s'interpréter comme un effort de synthèse et d'intégration du droit positif issu de la jurisprudence de la CJUE. La directive de 2001 précise les obligations légales d'information et de consultation lesquelles recouvrent la date de transfert, le motif du transfert, les conséquences économiques et sociales de celui-ci pour les salariés ainsi que les mesures envisagées à leur égard. L'extension de la protection offerte par la directive à la situation dans laquelle un service est transféré suite à un changement de concessionnaire, ainsi qu'aux contrats de services sont des apports successifs la Cour de Justice (1988⁸ et 1994⁹). Ainsi, la protection des salariés d'un service externalisé est garantie, même en cas de changement de concessionnaire.

2-2 Les pratiques britanniques : la législation TUPE

Dans le cadre de ses PPP, le Royaume-Uni a davantage recouru au transfert de salariés du public au privé qu'à des redéploiements d'effectifs au sein de l'administration. Le maintien des droits acquis par ces derniers est encadré par la législation TUPE (*Transfer of Undertakings /Protection of Employment Regulation*), promulguée en 1981 et issue de la transposition de la directive européenne 77/187.

Ses dispositions, particulièrement favorables aux salariés, sont à replacer dans le contexte des privatisations menées durant cette période [Voisin, 2002]. Conformément à la directive européenne, la législation britannique prévoit que les personnels de l'administration

⁸ CJCE, 15 fév. 1988, 324/86, Daddy's Dance Hall, Rec.739, Concl. M.Darmon.

⁹ CJCE, 14 avril 1994, Schmidt.

en charge de la fonction externalisée doivent être embauchés par l'entreprise contractante. L'absence ou le refus de ces embauches dans la réponse d'un soumissionnaire est un motif de rejet obligatoire par les services ayant lancé l'appel d'offres. Tant les droits acquis dans la précédente structure que les droits syndicaux doivent être garantis. Les exigences ne se limitent pas à la phase de mise en concurrence. En effet, dans le cadre de l'exécution du contrat, le respect des engagements pris par l'entreprise titulaire est étroitement contrôlé. En outre, les garanties accordées aux personnels sont maintenues en cas de changement de prestataires ultérieurs¹⁰.

Afin de prévenir des résistances des salariés du secteur public affectés par de tels transferts d'activités au privé, le gouvernement britannique a amélioré depuis 1997 les conditions de ces derniers au-delà de la seule législation TUPE [OCDE, 2008]. Un certain nombre de mesures a été ajouté dont des clauses relatives à une communication libre et transparente avec le personnel, dont participation à l'établissement des contrats, au maintien des conditions d'emploi pour les personnes transférées et les nouveaux salariés, à la garantie des pensions, applicable à la fois aux transferts publics et privés et à la conservation de la souplesse dans la prestation des services publics [HM Treasury, 2003].

2- 3 Le cadre réglementaire français applicable aux contrats de partenariat

Dans le cas français, bien que la protection des employés en cas de transfert est ancienne dans le cas français, l'influence des directives européennes a été réelle [Laulom, 1996]. Cependant, le statut de la fonction publique lui-même va conduire à des cas de figure très spécifiques vis-à-vis de la situation britannique [Marc, 2008].

Le principe du maintien des contrats de travail lors des transferts d'entreprise est acquis de longue date (1928). Outre une jurisprudence concernant l'interdiction de licencier en cas de transfert d'entreprise, la survie des conventions collectives dans la nouvelle entité pour une durée d'une année était assurée par une loi de 1971. Il est à noter que la directive de 1977 n'a

¹⁰ Il est à noter que la reprise des personnels concernés par le transfert d'activités au privé est également pratiquée aux Etats-Unis, notamment dans le cadre du passage d'entités fédérales au statut de GOCO (*Government Owned, Contractor Operated*). Cette pratique n'y est systématique et ne s'appuie pas sur un corpus juridique aussi établi. Les entreprises sont également tenues d'adresser en priorité les offres d'emplois aux personnels fédéraux concernés par le changement de statut [Voisin, 2002].

été définitivement transposée en droit français qu'en 1983, suite à des menaces de procédures en manquement. Le législateur présupposait la conformité de notre droit avec la directive.

Ce n'est que la concordance d'un revirement de la jurisprudence de la Cour de Cassation dans l'interprétation de l'ancien article L122-12 du Code du travail, dans un sens restrictif au milieu des années quatre-vingt et d'une acception extensive de ce concept par la CJUE, qui a permis à la directive d'influer sur le droit français. Le durcissement de la jurisprudence française au milieu des années quatre-vingt fut remis en cause par l'application de la directive aux changements de concessionnaires par la CJUE (1988). La Cour de Cassation s'aligna sur la CJUE dès 1990, annulant l'écart entre appréciations nationale et européenne.

La question de l'application de l'article L122-12 aux dossiers d'externalisation a été éclairée par l'arrêt de la Cour de Cassation du 18 juillet 2000, relatif à l'externalisation d'une fonction logistique par l'entreprise Perrier. L'enseignement principal de cette jurisprudence, tient au fait que l'article L122-12 ne peut s'appliquer que si l'entité économique transférée est considérée comme autonome et si le transfert s'est accompagné d'une cession d'actifs. La première condition d'application est donc que l'activité transférée possède elle-même les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa finalité propre. De plus, le transfert doit s'accompagner de celui des éléments d'actifs nécessaires à cette activité. Dans le cas de Perrier, cette seconde condition n'a pas été remplie. De ce fait, il était impropre de parler de transfert d'activité. La Cour de Cassation a jugé qu'il s'agissait d'une sous-traitance avec transfert du droit d'exercer une activité.

Si la passation d'un contrat de partenariat par une collectivité publique ne peut totalement être assimilée à une externalisation réalisée par une entreprise privée, il n'en demeure pas moins que certains traits communs peuvent être dégagés. En effet, un contrat de partenariat peut se traduire par le transfert à une entité privée d'une mission précédemment réalisée en interne. Le PPP va alors avoir un impact sur les personnels concernés. Qu'il s'agisse de DSP ou de CP, le transfert d'une fonction au privé, la question des personnels est un enjeu sensible. La Charte des services publics locaux du 16 juillet 2002 précise que les transferts doivent s'opérer dans le cadre de la réglementation tout en veillant à apporter un

traitement équitable face à certaines situations particulières.¹¹ Si Marc [2008] relève que la doctrine s'est souvent penchée sur les conséquences des réinternalisation de fonctions sur les personnels (ce qui peut être utile au vu de la remunicipalisation des services des eaux, comme le montre l'exemple de la ville de Paris en novembre 2008), elle est moins fournie sur les conséquences des transferts au privé.

Il n'en demeure pas moins que les outils de transfert utilisables sont de nature toute classique. Il s'agit de l'ensemble des outils juridiques permettant d'encadrer les activités privées d'agents publics¹².

La première modalité correspond au détachement. Par exemple, pour la fonction publique territoriale, le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986, prévoit le « détachement auprès d'une entreprise privée assurant des missions d'intérêt général, notamment auprès d'une entreprise titulaire d'un traité de concession, d'affermage, de gérance ou de régie intéressée d'un service public, sous réserve de l'approbation préalable, par la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants potentiels »¹³. Dans ce cadre, la rémunération de l'agent est versée par l'entreprise dans laquelle il est détaché. Notons que l'agent peut désormais obtenir une rémunération supérieure de 15 % à sa rémunération d'origine (décret n° 2008-654 du 2 juillet 2008) mais ne peut obtenir d'avancement de grade dans son corps d'origine.

Le deuxième outil correspond à la mise à disposition. Depuis la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, elle peut se faire auprès d'organismes contribuant à la réalisation d'un service public. La mise à disposition est définie par l'article 61-1 de la loi, comme « la situation d'un fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emploi ou corps d'origine, est réputé y occuper

¹¹ Notons que la jurisprudence de la CJUE a confirmé l'applicabilité de l'article L 122-12 du Code du Travail aux cas de transferts de personnels d'une entreprise privée vers le secteur public en cas de ré-internalisation (CJCE, 26 septembre 2000, Mayeur, aff. C-175/99).

¹² La situation des agents non titulaires apparaît comme bien plus complexe [Marc, 2008]. La collectivité peut imposer à l'entreprise contractante de reprendre ces derniers mais aucun texte interne ou européen ne prévoit ce transfert d'office.

Pour une analyse complète du cadre juridique et des modes de gestion de la transition entre sphères publiques et privées, se reporter au rapport Le Chatelier [2007].

¹³ Notons que le transfert doit se faire dans le cadre d'une convention de mise à disposition conclue entre la collectivité publique et l'organisme d'accueil (article 14 de la loi du 2 février 2007), laquelle précise la nature des activités exercées, les conditions d'emploi ainsi que les modalités de contrôle et d'évaluation des activités. La convention doit être transmise au fonctionnaire concerné, lequel doit donner son accord.

un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à agir ».

La troisième variante correspond bien entendu à la disponibilité. Comme le note Marc [2008], il s'agit de « la situation de l'agent qui se trouve placé temporairement, à sa demande ou d'office, hors de l'administration ou service d'origine et qui cesse de bénéficier, durant cette période, de sa rémunération et de ses droits à l'avancement et à la retraite ». Celle-ci est d'une durée maximale de trois ans, renouvelable une fois.

Préalablement à la définition des modalités de transfert, la collectivité publique doit informer ses personnels de son projet de conclure un PPP. Les bonnes pratiques [Le Chatelier, 2007] exigeraient que l'information soit relativement rapide et concerne tant les personnels concernés par le projet de partenariat que la firme contractante. En effet, les personnels pouvant refuser de rejoindre cette dernière, il est de l'intérêt tant de la collectivité que de son prestataire potentiel d'obtenir l'adhésion des personnels au projet. Les conditions de reprise peuvent d'ailleurs figurer dans les points à négocier dans le cadre du dialogue compétitif. Enfin, certaines consultations sont obligatoires, à l'instar de la saisine pour avis du Comité Technique Paritaire (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)¹⁴. Il convient aussi de veiller que la consultation du CTP soit préalable au choix du contractant, sous peine de vider cette dernière de sa substance (le principe d'une réorganisation étant alors acquis).

III – De nouvelles compétences requises pour la fonction publique : une transformation et non une érosion

3 – 1 Les enjeux induits par les contrats de partenariats pour la fonction publique : Quelles compétences nécessaires ?

Cependant, les répercussions du recours aux contrats de partenariats sur la gestion des ressources humaines des collectivités humaines ne sauraient être réduites à la seule question du transfert des personnels vers l'entreprise contractante. Les contrats de partenariats représentent des montages contractuels extrêmement complexes et de ce fait inducteurs de

¹⁴ Voir l'affaire « UNSA Education et autres », Tribunal Administratif de Paris, 12 mars 2008.

risques significatifs pour la personne publique. Ce faisant, l'engagement dans de telles relations contractuelles de long terme suppose de disposer en interne ou par l'intermédiaire de ressources externes venant de conseils privés ou de centres de ressources publics, de compétences permettant d'établir le programme fonctionnel sur la base duquel la concurrence se fera, de réaliser une évaluation économique préalable permettant de jauger de l'optimalité d'un contrat de partenariat, d'évaluer les propositions des groupes privés, de mener le dialogue compétitif et de rédiger le contrat avec le prestataire sélectionné.

Qui plus est, les compétences requises ne se limitent pas aux seules phases de mise en concurrence et de rédaction des contrats, la personne publique doit être à même de suivre et de contrôler l'exécution contractuelle. Elle doit par ailleurs éventuellement conserver suffisamment de capacités en interne pour être à même de reprendre l'activité en régie en cas de sous-performance (voire de défaillance) du prestataire ou en cas de décision de réinternalisation à l'issue du contrat. Même en l'absence de *réversibilité*, un portefeuille suffisant compétences doit être entretenu pour piloter une nouvelle mise en concurrence à l'issue du premier contrat de façon à éventuellement transférer ce dernier à un nouveau prestataire. Il est nécessaire, par exemple, d'être capable de rédiger les termes de la nouvelle mise en concurrence, afin d'éviter d'accorder une prime trop importante au sortant, qui sera au final celui qui connaîtra le mieux les spécificités du service et même les besoins du contractant public. Il est tout aussi déterminant d'être capable de mettre en place des équipes à même de faciliter le transfert de l'exploitation entre l'ancien et le nouveau contractant. Remarquons d'ailleurs au passage, que l'obligation de reprise des personnels concernés par le premier transfert par le nouveau prestataire favorise grandement ce passage de l'expérience d'un contractant à un autre.

Remarquons en outre, que la personne publique contractante doit être apte, en cours de contrat, à mener les renégociations avec son prestataire. Le contrat de partenariat étant un contrat de long terme, il est nécessaire de prévoir plusieurs « rendez-vous » (ou revoyures) permettant d'ajuster les termes du contrat aux difficultés rencontrées ou même de traiter les propositions d'améliorations du service provenant du contractant. Ces renégociations, qui se font à l'inverse du dialogue compétitif initial, à l'abri de toute pression concurrentielle, peuvent conduire à un résultat bouleversant l'équilibre économique du contrat en faveur du contractant [Marty et Voisin 2007]. Il est donc nécessaire de conserver en interne ou de

disposer au sein de la sphère publique de compétences permettant de mener et d'encadrer ces nouvelles discussions.

3 – 2 De nécessaires compétences en termes de contractualisation et de pilotage de la relation contractuelle

Il apparaît ainsi que l'existence d'asymétries informationnelles, tant *ex ante* qu'*ex post* conduisent la personne publique à devoir s'adjoindre ou préserver en son sein de capacités d'expertise, très coûteuses, pour pallier d'une part le risque de sélectionner un candidat peu efficace ou d'accepter des conditions contractuelles déséquilibrées (anti-sélection) et d'autre part le risque que le contractant en place ne mette pas en œuvre tous les efforts requis pour réduire ses coûts et / ou améliorer la qualité du service rendu au public (aléa-moral). Il s'agit d'autant de coûts de transaction [Välilä, 2005] et de risques liés au contrat de partenariat que la personne publique ne pourra minimiser que si elle dispose en interne ou par l'intermédiaire de conseils de suffisamment de compétences juridiques, techniques et financières.

De plus, la mise en œuvre de montages partenariaux induit une transformation des compétences requises au sein de la sphère publique, lesquelles portent notamment sur les capacités de management des contrats. En effet, des compétences nécessaires en matière de pilotage des contrats (qui est une qualification précise ne se limitant pas aux aspects juridiques et à l'ingénierie financière) doivent impérativement être développées dans la fonction publique. Un partenariat public-privé repose sur un équilibre entre une spécification des résultats attendus et des mécanismes de souplesse permettant d'ajuster les dispositions du contrat au cours de sa mise en œuvre. Trois orientations générales peuvent néanmoins être retenues pour la gestion des contrats et affectent bien évidemment les compétences requises dans la sphère publique.

Il s'agit tout d'abord de capacités portant sur la définition d'objectifs communs, ou a minima une bonne compréhension mutuelle des objectifs de la puissance publique et de l'entreprise. Il peut y avoir des échanges de savoir-faire et des complémentarités d'intérêt. En ce sens le PPP ne saurait être assimilé à un contrat de sous-traitance. Dans certains de ces derniers, une activité est sous-traitée au moins disant sans que celui-ci sache quels sont les objectifs poursuivis par la puissance publique dans le domaine considéré. Le sous-traitant

reste alors considéré comme un simple exécutant et non un partenaire. Il convient ensuite de mettre en place des capacités internes permettant un pilotage étroit et constant permettant la gestion au quotidien du contrat, non seulement en fonction des critères habituels de révisions des obligations contractuelles et des ajustements aux variations de coûts, mais des leçons à tirer de la mise en œuvre réelle. Ce pilotage ne doit pas être du contrôle tatillon ou du doublonnage des fonctions de contrôle interne, c'est-à-dire une relation basée sur la méfiance mais des contacts réguliers d'échange d'informations, plus ou moins formalisés en fonction des occasions. Il s'agit enfin de se doter de compétences permettant une évaluation des résultats quantitatifs et qualitatifs du contrat, par différents intervenants, le prestataire, le maître d'ouvrage, les usagers mais également par une institution indépendante. Ces évaluations existent souvent déjà, mais elles portent plus sur les aspects techniques que les indicateurs de qualité, les attentes des usagers ou les retours d'expériences accumulés.

Pour satisfaire à ces objectifs, les PPP peuvent reposer sur la mise en place d'équipes mixtes public-privé qui vont participer à l'exécution du contrat durant toute la durée de celui-ci. Cette solution, notamment utilisée par le ministère de la Défense français dans le cadre d'un contrat portant sur le réapprovisionnement des pièces de rechanges pour les matériels aéronautiques [Marty et Voisin, 2003] présente deux avantages majeurs. D'une part, la personne publique ne perd pas les capacités de gestion du service. En cas de défaillance du prestataire, de reprise en régie ou de transfert à un nouveau contractant, elle peut garantir la continuité du service. D'autre part, elle conserve ses capacités de rédiger les termes d'une nouvelle mise en concurrence et d'évaluation des offres privées. Elle n'abandonne pas l'expertise à son contractant. Ainsi le caractère incitatif du contrat demeure. La limitation des asymétries informationnelles permet de maîtriser les risques d'anti-sélection et d'aléa moral. Cependant, cette préservation à un coût celui du maintien des équipes et d'une forte intégration de personnels très qualifiés. Ainsi, les charges de personnels ne peuvent être très significativement réduites malgré le recours au PPP.

Relevons en outre, que dans la mesure où la durée de préparation et de passation d'un contrat de partenariat s'avère particulièrement longue, la personne publique contractante doit durablement maintenir une équipe projet. Le travail de celle-ci ne devrait pas s'achever d'ailleurs pas avec la clôture financière du contrat dans la mesure où de nombreux précédents britanniques témoignent de l'importance d'accompagner les premières équipes du futur

prestataire privé de façon à ce que celles-ci puissent comprendre et s'approprier les méthodes et les contraintes propres à la réalisation du service.

Parmi les facteurs pouvant expliquer les modifications de la structure des compétences requises au sein de la sphère publique et la persistance de fortes charges financières malgré les PPP figurent aussi les appuis indispensables sur des expertises que celles-ci proviennent de conseils financiers, juridiques ou techniques ou de structures de conseil publiques spécialisées. Les deux types d'expertises, comme le montre le cas de l'évaluation préalable des contrats de partenariat sont bien plus complémentaires que substituables. Les échecs de PFI britanniques proviennent souvent des carences des conseils fournis à la personne publique, qu'il s'agisse de déficiences dans le contrôle des hypothèses de ressources formées par le prestataire (cas de Royal Armouries Museum de Leeds) ou dans celui des capacités de ce dernier à satisfaire à ses obligations contractuelles (cas de Physical National Laboratory). Si ces conseils externes accroissent très sensiblement les coûts de transaction liés à ces contrats (lesquels sont en moyenne trois fois plus élevés que pour des procédures d'achat publiques traditionnelles [Allen, 2003])¹⁵, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent des coûts inévitables pour jauger des niveaux de risques pris dans les contrats et pour réduire les asymétries informationnelles pouvant exister au profit des contractants. Elles permettent par ailleurs de tirer profit de l'expertise accumulée par les conseils dans le cadre de contrats précédent.

Enfin, le développement de contrats de très long terme, portant sur des prestations souvent complexes et parfois sensibles, justifie l'accroissement des capacités internes de suivi des contrats et d'expertise des coûts dans des mesures allant bien au-delà des capacités publiques traditionnelles et pouvant se comparer aux procédures mises en œuvre par le département de la Défense américain dans le cadre du contrôle des contrats de type remboursements de coûts [Kirat et al. , 2003]. En effet, les contrats de partenariats étant principalement assis, malgré leur caractères incitatifs, sur des logiques de remboursements de coûts (il s'agit donc de contrats hybrides), il est nécessaire que la personne publique se dote

¹⁵ Les coûts des conseils juridiques et financiers peuvent être très élevés pour les PPP. Pour Väilä [2005], ceux-ci représentent en moyenne 3,7 % de la valeur de l'investissement privé (*capital value*) dans les contrats de PFI britanniques mais peuvent atteindre quelque 10 % pour les projets de petite taille.

de capacités d'audits et de contrôle des coûts lesquelles sont bien entendu relativement onéreuses.

3 – 3 L'appui sur des centres d'expertises

Cette indispensable capitalisation des expériences est aussi au cœur du développement de cellules d'expertise au sein de la sphère publique [Trosa et al., 2004]. Par exemple, au Royaume-Uni, une structure de conseil, réunissant des personnels issus tant de la sphère publique que de la sphère privée fut mise en place dès 1997 au sein du ministère des finances. Cette *Treasury Task Force* a permis de concentrer de l'expertise et de capitaliser les retours d'expériences permettant d'offrir des prestations de conseil à l'ensemble des entités publiques s'engageant dans des PFI. Elle édita notamment des guides techniques couvrant l'ensemble de la procédure technique de la PFI (des comparaisons de coûts public-privé aux modes de comptabilisation des contrats dans les comptes publics en passant par les modalités de négociations) et diffusa, conjointement avec le National Audit Office, la Cour des Comptes britannique, les bonnes pratiques mais aussi les écueils et les risques issus des retours d'expériences. La *Treasury Task Force*, une fois sa mission achevée, se scinda elle-même en deux entités, l'une purement publique l'*Office of Government Commerce*, l'autre un PPP commercialisant des services de conseil, *Partnership UK*¹⁶.

Des structures équivalentes à la *Treasury Task Force* ont été mises en place dans la plupart des Etats de l'OCDE. En Italie, aux côtés de structures régionales (les collectivités y sont les principales utilisatrices des PPP), a été formée, au sein du ministère des finances, l'*Unita Tecnica di Finanza di Progetto*. En France, ce rôle est joué par la MAPPP, la mission d'appui au PPP, constituée au sein du MINEFE. Celle-ci vise à centraliser les retours d'expérience et à diffuser les bonnes pratiques qui se dégagent de ceux-ci. Relevons cependant le fait que si la MAPPP doit remettre un avis sur les évaluations préalables réalisées par des services de l'Etat ou des établissements publics, d'autres organismes experts ont été constitué dans d'autres ministères, comme la Défense, la Santé ou la Justice et que dans le même temps, les collectivités territoriales, qui ont signé en France 22 des 29 contrats de partenariat conclus depuis 2004, ne sont pas obligées de lui soumettre leurs évaluations. La raison est en fait liée au principe de libre administration des collectivités. Relevons en outre

¹⁶ L'OGC fut ensuite déchargée des missions d'appui aux PPP au profit d'organismes spécialisés créés sur le modèle de Partnership UK, tels Partnerships for School (PFS) ou Partnerships for Health (PFH) [Esposito, 2010].

que de telles cellules ne font que donner qu'un avis sur la qualité des évaluations préalables à l'engagement dans une procédure partenariale mais ne réalisent pas elles-mêmes cette évaluation. Cette dernière demeure de la compétence des entités publiques concernées, lesquelles doivent disposer des compétences en interne ou s'appuyer sur des expertises (et des contre-expertises) de cabinets spécialisés. Notons, d'ailleurs que la MAPPP et l'IGD (Institut de la gestion déléguée) ont créé en juin 2006, le CEF-O-PPP (centre d'expertise français pour l'observation des partenariats public-privé), un centre d'expertise, de conseil et de capitalisation des expériences¹⁷.

Relevons, par ailleurs, qu'une logique de gestion de projets doit être mise en œuvre dans cet esprit de façon à capitaliser mais aussi à diffuser les expériences accumulées dans chaque contrat, sachant que l'apprentissage ne s'arrête pas à la signature du contrat mais se poursuit durant son exécution. Dans cet esprit, l'administration britannique met l'accent sur la mobilité des compétences [Trosa et Voisin, 2007]. Par exemple, les *Private Finance Units* des ministères accueillent pour des durées comprises entre deux et trois ans des experts venus de *Partnership UK*, lesquels ont de plus vocation à réaliser des allers-retours entre les secteurs publics et privés.

Le développement nouveau management public induit maintes transformations sur la gestion des compétences au sein de la sphère publique. Il conduit, dans ses variantes anglo-saxonnes et notamment australiennes et néo-zélandaises, à des transformations radicales du cadre classique de la fonction publique, en remettant en cause par exemple la notion de statut et d'emploi à vie, pourtant considérés comme un gage d'indépendance [Bourgon, 2007]. Il induit en tout état de cause une nette transformation des exigences pesant sur les fonctionnaires en mettant l'accent sur la responsabilisation et l'autonomie des agents ainsi que sur l'imputabilité. Ce mouvement, commun à l'ensemble des pays de l'OCDE, concerne bien entendu la France, que cela soit au travers de la mise en œuvre de la Loi Organique sur les

¹⁷ Il convient par ailleurs de mettre en évidence qu'à l'instar des pratiques britanniques, les collectivités publiques peuvent être soutenues dans leurs projets par une standardisation des contrats et par la publication de *guidelines* comparables aux notes techniques du Trésor britannique [Besson, 2008].

Lois de Finances ou sur l'introduction d'outils managériaux issus du privé, comme les primes au résultat ou une individualisation croissante des promotions.

Le recours croissant (ou du moins souhaité comme tel) aux PPP s'inscrit bien entendu dans la logique du NMP et semble marquer un passage progressif de l'Etat producteur à l'Etat régulateur. D'ailleurs l'une des conséquences les plus directes du développement des PPP sur la fonction publique tient au transfert des personnels au nouveau contractant privé. Cependant, l'Etat régulateur n'est pas loin s'en faut un Etat résiduel où les compétences internes sont réduites à la portion congrue. Si l'Etat s'engage dans des PPP, il doit se doter des compétences idoines pour les tâches de contractualisation, de contrôle mais aussi de dialogue avec son prestataire.

Ce faisant, le maintien en interne ou l'acquisition des capacités d'ingénierie financière et contractuelles nécessaires à la conclusion et au suivi des contrats mais aussi le développement des routines et des apprentissages organisationnels adaptées au dialogue permanent avec les prestataires (et leur capitalisation au sein de cellules expertes) apparaissent comme des passages obligés si la personne publique veut éviter de s'engager dans des opérations peu concluantes. Les difficultés rencontrées dans la réalisation des évaluations économiques préalables dans le cadre de la préparation des contrats de partenariats mais aussi les errements de nombreuses collectivités territoriales dans leurs politiques de gestion active de la dette, notamment au travers de l'exposition aux risques induits par les produits financiers structurés [Marty, 2008] témoignent de la nécessité de disposer d'une capacité d'expertise idoine avant de s'engager dans tout contrat complexe.

De nombreux changements induits par le nouveau management public vont d'ailleurs dans le même sens. Par exemple, la gestion active de la dette de l'Etat, via l'agence France Trésor, a supposé le recrutement de spécialistes venus de la sphère privée et l'encouragement de la mobilité interministérielle. Il en est allé de même pour la gestion du parc immobilier public, par l'intermédiaire de l'agence France Domaine. De façon comparable, l'application de la LOLF, notamment au travers de la mise en place d'une comptabilité patrimoniale au sein de la sphère publique s'est traduite par le recrutement de nombreux consultants issus des cabinets d'audit.

De façon générale, le dessaisissement de l'Etat et des collectivités locales de certaines de leurs activités de production directe de biens et de services publics pourra peut être se traduire par des réductions d'effectifs (redéploiements ou dans une moindre mesure transfert au nouvel exploitant privé mais ne résultera pas obligatoirement par une réduction de la charge financière liée à la fonction publique. Le recours à des expertises externes et les nouvelles compétences requises en matière d'élaboration et de suivi des contrats contribuera peut être à alourdir les charges de personnels. Le constat réalisé par le Rapport Tron [2008] en novembre dernier pour la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale selon lequel les réorganisations de directions au sein des ministères se traduisaient par des réductions très faibles d'effectifs et une montée des charges salariales¹⁸, risque fort de devoir se réitérer pour les PPP. En d'autres termes, l'Etat régulateur sera peut être de taille plus réduite que l'Etat producteur mais coûtera sans doute aussi cher, surtout si l'on veut que le recours aux PPP se traduise par des services de meilleure qualité.

Allen G., (2003), « The Private Finance Initiative », *Research Paper*, House of Commons Library, October.

Babusiaux C. et Lucas de Leyssac C. (dir.), (2005), *Quelle compétition pour l'amélioration du service public*, La Documentation française – Institut de la Gestion Déléguée (IGD).

¹⁸ Par exemple, au sein de la nouvelle Direction générale des finances publiques, regroupant les anciennes DGI et DGCN, la réduction de 6000 équivalents temps-plein entre 2006 et 2009, ne s'est pas traduite par une baisse des charges salariales mais par une augmentation de 1,9 % de celles-ci pour l'année 2009. De façon plus générale, les baisses d'effectifs dans la fonction publique de l'Etat s'inscrivent bien en-deçà de l'objectif d'un remplacement d'un seul fonctionnaire sur deux partant à la retraite et le coût global salarial de la fonction publique d'Etat ne connaît pas de baisse (119,8 milliards d'euros en 2009). Une évolution très comparable avait été observée au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt pour lequel malgré une politique très volontariste de recul de l'Etat, seuls 20200 ETP sur 500 000 avaient été supprimés [Trosa, 2007].

Besson E., (2008), *Mieux acheter pour un meilleur service du public : des marchés publics complexes aux partenariats public-privé*, Secrétariat d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, mai, 103p.

Boden R., Cox D., Nedeva M. and Baker K., (2004), *Scrutinising Science : The Changing UK Government of Science*, Palgrave – Houndsmill, London.

Bourgon J., (2007), « Responsive, Responsible and Respected Government : Towards a New Public Administration Theory », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73 (1), pp. 7-26.

Cabinet Office, (2002), *Better Government Services. Executive Agencies in the 21st Century*, HMSO, London.

English L. and Skellern M., (2005), "Editorial of the Special Issue on the Public-Private Partnerships", *International Journal of Public Policy*, volume 1, n° 1-2, pp. 1-21.

Esposito M.-C., (2010), « La politique des partenariats public-privé: une approche bipartisane en évolution », *Observatoire de la société britannique*, n°8.

Fialaire J., (2007), « Derrière le droit, quelle politique publique ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 74, III, pp. 119-128.

Gibert P. et Andrault M., (1996), "Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ?", in Lacasse F. et Thoenig J.-C., *L'action publique*, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, pp. 367-378.

Hepworth N., (2004), "Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom", in *Models of Public Budgeting and Accounting Reforms*, OECD Journal on Budgeting, volume 2, supp.1, August.

HM Treasury, (1997), *Competing for Quality: A Policy Review*

HM Treasury (2003), *PFI: Meeting the Investment Challenge*, The Stationery Office, Londres, p. 70.

James D. J., Cox D. and Rigby J., (2005), "Testing the Boundaries of Public Private Partnerships: The Privatisation of the UK Defence Evaluation and Research Agency", *Science and Public Policy*, volume 32, n° 2, April, pp. 155-161.

Kernaghan K., (2002), "East-Block and Westminster: Conventions, Values and Public Service", in Dunn C. (ed.), *Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, pp. 1-19.

Kirat T., Bayon D. et Blanc H. (2003). *Maîtriser les coûts des programmes d'armement : une analyse comparative de la réglementation des marchés industriels d'armement en France, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis*, La Documentation Française, coll. Les rapports de l'Observatoire Economique de la Défense, 348 p.

Kornai J., (1984), *Socialisme et économie de la pénurie*, Economica, Paris.

Laffont J.-J., (2000), « Etapes vers un Etat moderne : une analyse économique », Conseil d'Analyse Economique, rapport n° 24, actes du colloque de décembre 1999, *L'Etat et la gestion publique*, La documentation française, juin.

Laulom S., (1996), *L'harmonisation en droit social communautaire : les enseignements de l'intégration en France et au Royaume-Uni des directives 75/129 et 77/187*, thèse de doctorat de droit social, Paris 10 Nanterre.

Lebenstein H., (1978), « On the Basic Proposition of X-Efficiency Theory », *American Economic Review*, May, 68 (2), pp. 328-332.

Le Chatelier G. (dir.), (2007), *Situation des personnels et changement de mode de gestion d'un service public*, Institut de la Gestion Déléguée, octobre.

Lévêque F., (1998), *Economie de la réglementation*, Repères – La Découverte, Paris, 125p.

Lüder K., (1994), "The "Contingency Model" Reconsidered : Experiences from Italy, Japan and Spain", in Buschor E. and Schedler K., (eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Auditing*, Bern, Paul Haupt Publishers.

Marc E., (2008), "Contrat de partenariat et personnels territoriaux : quelques repères pour le passage de la gestion publique à la gestion partenariale », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n° 39, octobre, pp. 89-92.

Marty F., (2007), "Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Document de travail OFCE*, n° 2007-29, octobre, 48p.

Marty F., (2008), « Crise financière et finances publiques locales : Les risques induits par le recours aux produits structurés », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n° 38, septembre, pp. 64-68.

Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2003), « Les partenariats public-privé : Démission ou retour de la Puissance Publique ? », *La Lettre du Management Public*, n° 45, mai-juin 2003.

Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006a), *Les partenariats public-privé*, La Découverte, collection Repères n° 441, Paris, mai, 122p.

Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006b), « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 72, numéro 2, Juin, pp. 213-232.

Marty F. et Voisin A., (2003), « Le développement d'un marché global des services de Défense : quelles stratégies pour les états-clients ? », *Politiques et Management Public*, volume 21, n° 2, juin 2003, pp 1-19.

Marty F. et Voisin A., (2006), « Le contrat de partenariat constitue-t-il une *Private Finance Initiative* à la française ? Le périmètre du recours aux contrats de partenariats à l'aune de

l'expérience britannique », *Revue Internationale de Droit Economique*, tome XX, n° 2 -2006, pp. 131-150.

Marty F. et Voisin A., (2007), « Les difficultés d'exécution des partenariats public-privé : le retour d'expérience des contrats de Private Finance Initiative », *Document de travail OFCE*, n° 2007-26, septembre, 33p.

Mercier J., (2002), *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Presses de l'Université de Laval, Québec.

Mueller D., (1997), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge.

OCDE, (2005), *Moderniser le gouvernement : La route à suivre*, Paris.

OCDE, (2008), *Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources*, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, avril, Paris.

Perret B., (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Repères – La Découverte, Paris, 124p.

Pollitt M., (1995), "Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1(2), pp. 133-154.

Pollitt C. and Bouckaert G., (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Rhodes R.A., (1994), "The Hollowing out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain", *The Political Quarterly*, vol. 65, issue 2, April, pp. 138-151.

Salais R. et Storper M., (1993), *Les mondes de production ; enquête sur l'identité économique de la France*, éditions de l'EHESS, Paris, 467p.

Terry L., (1993), "Why should we abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy?", *Public Administration Review*, 53 (4), pp. 393-395.

Tron G., (2008), *Rapport spécial de la Commission des Finances sur le programme Fonction Publique*, examen du projet de loi de finances pour 2009, Assemblée Nationale, 13 novembre.

Trosa S., (2007), « Le public et le privé : la révision des missions débouche-t-elle sur la soustraction ? De l'essence à l'existence », *Politiques et Management Public*, volume 25, n° 3, septembre, pp. 1-18.

Trosa S., Marty F. et Voisin A., (2004), "La construction des méthodes de comparaison de coûts public-privé: les enseignements des expériences étrangères", *Politiques et management public*, volume 22, n°3, septembre, pp. 43-61.

Trosa S. et Voisin A., (2007), « Du bon usage des PPP : les enseignements des comparaisons internationales », *Pouvoirs Locaux*, n° 74 -III, pp. 110-118.

Välilä, T., (2005), "How Expensive are Cost Savings. On the Economic of Public-Private Partnerships", *European Investment Bank Papers*, volume 10, n° 1, pp. 94-119.

Van Miert K., (2003), *Rapport du groupe sur le réseau transeuropéen de transport*, Commission européenne, Bruxelles, juin, 75p.

Voisin A., (2002), « Le développement du recours à l'externalisation au sein de la Défense : problématiques et comparaisons internationales », *Politiques et management public*, n°15, mars

Yaya H. S., (2005), « Les partenariats public-privé comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », *La revue de l'innovation dans le secteur public*, volume 10, 3.

Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites

The New Public Management : Advantages and Limits

Anne Amar¹, Ludovic Berthier²

Résumé : L'apparition au cours des vingt dernières années du Nouveau Management Public (NMP), adaptant au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé, a contribué à atténuer les divergences et le cloisonnement de gestion entre les secteurs public et privé. Pour autant, nous pouvons nous demander jusqu'à quel point le transfert des méthodes de management privé est soluble dans le secteur public et dans quelle mesure il participe à la satisfaction des usagers et à la qualité des services publics. Le papier a pour but de retracer les avantages et les limites du NMP.

Mots clés : Management, nouveau management public, évaluation.

Abstract : During the last twenty years, the appearance of the New Public Management (NPM), adapting to the public sector the traditional management methods of the private sector, has contributed to attenuate the divergence of management between public and private sectors. For as much, we can wonder up to which point the transfer of the private management methods is soluble into the public sector and in which point it takes part of the satisfaction of the users and the quality of public services. The purpose of this paper is to recall the advantages and the limits of the NPM.

Key words : Management, new public management, evaluation.



¹ Doctorante CEROG, IAE d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, Clos Guiot, Chemin de la Quille, 13 540 Puyricard, anne.amar@iae-aix.com.

² Doctorant CEROG, IAE d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, Clos Guiot, Chemin de la Quille, 13 540 Puyricard, ludovic.berthier@iae-aix.com.

Au début des années 1980, de nombreux pays ont du faire face à une crise financière caractérisée par un important déficit public et un endettement élevé. Dans ce contexte, pour mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens (qui sont aussi, selon les cas, des usagers, des contribuables, des bénéficiaires et des électeurs) et dans le but d'encadrer, de rationaliser voire de réduire les coûts, des solutions ont été envisagées en terme de management³.

Ainsi, des méthodes de management – traditionnellement employées dans le secteur privé – se sont peu à peu répandues dans la sphère publique⁴, constituant le courant du Nouveau Management Public (NMP) également appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP). Ce processus a touché, de manière plus ou moins importante et sous des formes diverses, l'ensemble des pays de l'OCDE et de multiples pays en développement.

Un débat, toujours d'actualité, s'est alors instauré entre les partisans et les opposants à l'introduction d'une logique de marché dans le secteur public. Le développement ou l'apparition de notions nouvelles comme la flexibilité, l'efficacité, l'efficience, la gouvernance ou encore l'évaluation dans le secteur public soulève plusieurs questions.

L'adaptation des méthodes de management privé au secteur public est-elle pertinente ? Jusqu'à quel point le transfert des méthodes de gestion privée est-il soluble dans le secteur public et dans quelle mesure participe-t-il à la satisfaction des citoyens et à la qualité des services publics ? Quelles sont les limites du NMP ? Quelles sont les résistances à son essor ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons dans un premier temps les fondements et les avantages du NMP. Puis nous évoquerons ses principales limites et ses dysfonctionnements. Enfin, pour conclure, nous dresserons quelques perspectives d'évolution.

1. Les fondements et les avantages du NMP

1.1. Les fondements et le développement du NMP

Le NMP a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 1960, avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics. Elles se focalisaient, une fois les objectifs des projets définis, sur leur évaluation par le biais d'études coûts-bénéfice ou coûts-efficacité. Théoriquement fondées, ces mécanismes ont cependant fait face à de nombreux obstacles dans leur application, essentiellement en raison de leur complexité.

En effet, les évaluations quantitatives devaient être objectives et justes pour permettre un réel progrès. Or, les informations disponibles et la méthodologie employée se sont avérées relativement insuffisantes pour rendre le PPBS et la RCB effectifs. C'est la raison pour laquelle ils ont été abandonnés respectivement en 1971 et en 1984. Plus spécifiquement, dans le cas français, trois causes d'échec à la RCB peuvent être mises en avant (Perret, 2006) : tout d'abord, un contexte politique insuffisamment pris en compte, ensuite un manque de transparence et de collaboration entre le ministère des finances et les ministères dépensiers, et enfin les ruptures macroéconomiques successives de 1975 et 1982. Nous pouvons ajouter à ces raisons, une vision trop centralisatrice et l'insuffisance de la formation des cadres administratifs à ces nouvelles méthodes. Ces expériences constitueront cependant le terreau de base et de référence du NMP qui émergera au début des années 1980.

Les causes de l'émergence du NMP sont multiples. Il a pu s'agir d'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public (le cas du Japon par exemple), d'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néo-libérale (le cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande), de surmonter l'existence de crises financières (le cas du Canada entre autres), de résorber

³ Le management, issu du français « ménagement », correspond à l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une entité afin qu'elle atteigne ses objectifs. Le management n'est pas à proprement parler une théorie mais plutôt une pratique regroupant un ensemble de savoir-faire techniques et relationnels (Alecian et Foucher, 2002).

⁴ Nous entendons par sphère publique les entreprises publiques et les administrations qu'elles soient centrales, déconcentrées ou décentralisées.

une crise économique et politique (le cas de l'Italie), d'un besoin de changement ou encore d'un processus d'imitation (notamment pour les administrations au niveau local).

Aucune de ces raisons n'explique à elle seule la mise en place du NMP, même si les crises financières sont souvent apparues comme les principaux facteurs déclenchants. En effet, le NMP a pour origine des pressions tant internes qu'externes au secteur public, pressions qui se complètent et se renforcent plus ou moins selon les configurations.

D'un point de vue théorique, le NMP est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) et qui par bien des aspects rejoint l'idéologie du *Public Choice* reposant sur l'individualisme méthodologique (c'est-à-dire sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la compose et des stratégies qui leurs sont associées), le recours aux privatisations et une plus grande souplesse et décentralisation des unités administratives.

L'idée principale du NMP est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée.

Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de l'administration, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) – est à l'opposée de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste. Le tableau suivant indique, dans les grandes lignes, les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le NMP.

Tableau 1 – Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : Auteurs.

À la lecture de ce tableau, la bureaucratie wébérienne semble manquer de souplesse dans l'environnement actuel mêlant mondialisation des échanges, globalisation financière, intégration spatiale et mutation technologique. Le risque que le respect des règles impersonnelles prenne l'ascendant sur l'accomplissement des missions de l'administration n'est pas inexistant (Merton, 1957). À l'opposée, la conception décentralisée issue du NMP permet aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités gagne également en clarté. En

effet, dans un schéma wébérien, les fonctions politique et administrative apparaissent le plus souvent interdépendantes (la décision du politicien ne peut être prise sans les capacités d'expertise des fonctionnaires). Ce schéma n'est pas forcément négatif et problématique selon les cas, toutefois le passage à un modèle d'administration basé sur le NMP autorise une meilleure séparation des deux domaines. Les pouvoirs publics fixent les objectifs alors que les fonctionnaires et les agences (qui se sont vues, dans de nombreux pays, déléguer des compétences et qui sont chargées de leur mise en œuvre), doivent les atteindre.

Le NMP permet enfin d'introduire des effets incitatifs via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes⁵. Plus précisément et de manière concrète, de nombreuses actions s'inscrivent dans le champ du NMP. Nous pouvons les regrouper par fonction.

Tableau 2 – Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par les résultats • Mise en place d'une planification stratégique • Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire) • Mise en place de partenariats public/privé • Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) • Déconcentration et/ou décentralisation • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services) • Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) • Simplification des formalités administratives
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des déficits • Budgétisation par programme • Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.) • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des effectifs • Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) • Développement de la participation

Source : d'après Laufer et Burlaud, 1980 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001.

Comme nous l'indique ce tableau, le NMP est transdisciplinaire, touchant à la fois les fonctions stratégique, finance, marketing et ressources humaines. Le NMP pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé. Selon Braun (2001, p.7), « la quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'État et une réforme de celui-ci susceptible d'obtenir quelque succès significatif ».

Historiquement, le NMP est tout d'abord apparu au Royaume-Uni avant de se répandre dans tous les pays de l'OCDE ainsi que dans plusieurs pays en développement. Dans les pays anglo-saxons, la mise en place du NMP a été rapide. Par exemple, au Royaume-Uni, au début des années 1980, de nombreuses entreprises publiques ont été privatisées (*British Telecom, British Airways, British Rail*, etc.). Dès 1983, des mesures pour diminuer les gaspillages et accroître la qualité des services ont été mises en place. Par la suite, le programme des *Next Steps* en 1988 a engendré la

⁵ Voir Gibert (2003) pour cerner l'importance de l'évaluation dans la gestion publique.

création de nombreuses agences exécutives chargées de missions précises de service public. Ces agences, dont le mode de fonctionnement est proche de celui des entreprises, peuvent s'émanciper du droit public. Elles ont disposé d'une grande autonomie en matière financière, en matière de gestion des ressources humaines et en matière d'organisation et de mode de production afin de fournir aux citoyens des services publics de meilleure qualité au moindre coût. Divers textes ont suivi pour accompagner la réforme du secteur public comme la *Citizen's Charter* en 1991 (plaçant le citoyen au centre de l'administration), le *Deregulation and Contracting Out Act* en 1994, le programme *Investors in People* en 1996 ou encore le *Modernising Government White Paper* en 1999 encourageant une fonction publique efficace, efficiente mais aussi équitable et diversifiée.

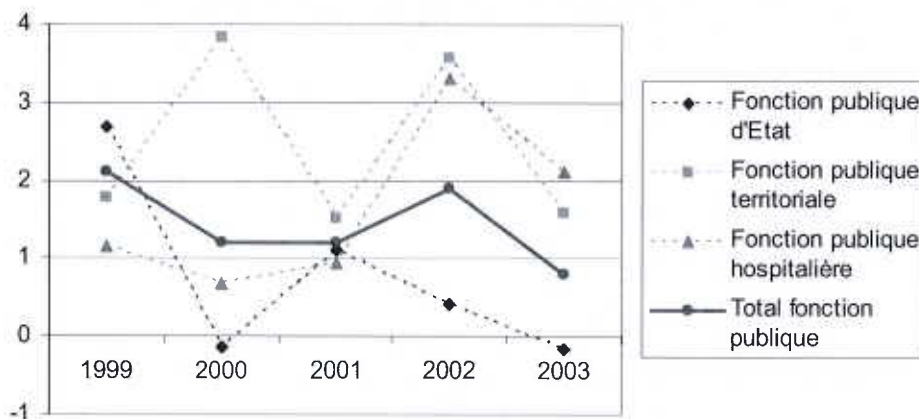
En Nouvelle Zélande, des réformes similaires sont apparues dès 1984 afin de palier aux graves difficultés financières rencontrées par le pays. Les réformes toucheront le partage des responsabilités (*State Sector Act*, 1988), la comptabilité (*Public Finance Act*, 1989) mais aussi les administrations locales (*Local Government Act*, 1989) et la fonction publique (*Public Service Principles, Conventions and Practices*, 1995).

Dans d'autres pays, les choses se sont déroulées plus lentement. Le cas de la France, dont le secteur public est particulièrement important (près de 25% de la population active contre 15% en moyenne en Europe), est intéressant à analyser et nécessite d'être développé. Si la plupart des pays se sont lancés dans le NMP dans les années 1980, la France n'a vraiment entrepris ce virage que très récemment.

Bien que la décentralisation ait été lancée dans les années 1980 et des expériences réussies dans les années 1990 (par exemple la modernisation du ministère de l'équipement, la création de la charte des services publics, etc.), il faudra attendre les années 2000 pour constater un réel changement de mentalité. Plusieurs phénomènes le mettent en exergue.

Tout d'abord, l'évolution du nombre des fonctionnaires. Ce n'est qu'à partir de 2003 qu'a débuté un processus de réduction des effectifs dans la fonction publique d'État comme nous le montre le graphique suivant.

Graphique 1 – Taux de croissance du nombre de fonctionnaires (en %)



Source : INSEE-DREES.

Dans un premier temps modeste, cette réduction commence à prendre de l'ampleur. Ainsi, en 2007, près de 15 000 postes seront supprimés dans la fonction publique d'État sur 70 000 à 80 000 fonctionnaires partant à la retraite⁶. Si l'on raisonne sur l'ensemble de la fonction publique, le *trend* de croissance du nombre de fonctionnaires est à la baisse.

En dehors de cet aspect quantitatif, un deuxième phénomène, plus qualitatif, peut être évoqué. Il s'agit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, désormais en

⁶ Les suppressions de postes affectent essentiellement l'Éducation Nationale (8 700 postes) et la Défense (4 400 postes).

application depuis 2006, qui réforme en profondeur l'ordonnance du 2 janvier 1959 en assouplissant les règles contraignant les gestionnaires. Le but principal de la LOLF réside dans la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et dans une responsabilité accrue des gestionnaires. Les budgets sont dorénavant votés par programmes basés sur des objectifs stratégiques précis. Les gestionnaires, plus autonomes, peuvent alors, au sein d'un programme, réaffecter les crédits (principe de fongibilité) comme bon leur semble avec toutefois l'impossibilité d'augmenter les crédits consacrés au personnel. Des indicateurs de résultat et de qualité évalueront les programmes ce qui permettra de justifier ou d'ajuster les sommes affectées aux différentes missions⁷.

Par conséquent, la LOLF, poussant les administrations à la modernisation et à la gestion par la performance, est porteuse de beaucoup d'ambitions. Elle devrait permettre des avancées à la fois pour les fonctionnaires, les usagers et les contribuables.

Pour les fonctionnaires, la LOLF est susceptible de participer à une clarification de leurs missions, à un décloisonnement des services et à un meilleur dialogue social. Pour les usagers, elle pourra accroître la qualité de prestation des services publics. Pour les contribuables, elle participera à alléger la pression fiscale en compressant les dépenses de l'État et son endettement. Notons enfin que contrairement à la RCB, la LOLF a été votée de manière unanime, toutes tendances politiques confondues et que sa mise en œuvre est étroitement suivie par le Parlement ce qui constitue un gage de pérennisation.

Hormis ces deux grands phénomènes, nous pouvons distinguer d'autres signes, plus symboliques, d'un lent changement de mentalité, comme la remise depuis quelques années des trophées de la qualité des services publics, organisée par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui récompense les actions pertinentes des services publics (en matière d'information, de partenariat, de management, etc.) et plus particulièrement l'implication des managers et des agents publics. Nous pouvons également mentionner la charte Marianne, adoptée en 2005, dont le but est de garantir la qualité de l'accueil des usagers dans les services administratifs de l'État quelque soit la forme (guichet, téléphone, courriel, courrier). Ainsi, on peut lire dans le guide méthodologique de cette charte : « L'accueil est un vecteur d'image primordial du service public, susceptible d'induire la confiance ou la défiance. Il constitue également un enjeu essentiel pour le climat interne des administrations, la façon dont l'institution est perçue agissant directement sur la fierté d'appartenance et la motivation des agents. Enfin, l'accueil représente un levier efficace pour permettre une rationalisation des méthodes de travail et une amélioration de la qualité de service ». Cela montre la volonté de mettre en avant certaines notions issues du NMP.

Enfin, il convient de noter que le mouvement que l'on observe se traduit également fortement au niveau local (collectivités territoriales et établissements publics), parfois de manière innovante et plus volontariste qu'au niveau des administrations centrales, les contraintes étant moins pesantes. Ainsi, sur la possibilité de mise en place d'un régime indemnitaire (permettant de reconnaître l'efficacité des fonctionnaires en récompensant une implication supérieure à la norme), certaines collectivités se démarquent, allant jusqu'à proposer, en plus du traitement des fonctionnaires, un régime indemnitaire pouvant représenter jusqu'à 50% de celui-ci (c'est le cas par exemple de la ville de Marseille). Bien que le régime indemnitaire connaisse souvent des limites (subjectivité de l'évaluation, saupoudrage, etc.), il autorise des avancées, notamment lorsque les objectifs sont négociés avec les fonctionnaires (contrat d'objectifs passés entre fonctionnaires et direction) et qu'ils apparaissent mesurables.

Sans développer et être exhaustif, le NMP a touché de nombreux autres pays (Pollitt et Bouckaert, 2000) comme les États-Unis avec le *Government and Performance Results Act* de 1993 mettant en place un système de gestion par la performance, le Canada qui a réformé sa fonction publique fédérale en 1994 et introduit un système orienté vers les résultats en 1997, le Japon qui a réformé son administration en 1996, l'Allemagne qui a fait de même avec le programme *Modernen Staat - Moderne Verwaltung* en 1999, la Belgique qui a réformé sa gestion publique en 1994 et qui a établi le plan « Copernic » *Fondements de la Modernisation de l'Administration Fédérale* en 2000, etc. Des dispositifs internationaux existent également avec les chartes de la fonction publique adoptées par les pays africains en 2001 et par les pays ibéro-américains en 2003.

⁷ Statistiquement parlant, la LOLF s'organise autour de 34 grandes missions de l'État divisées en 133 programmes. Il y a près de 80 gestionnaires de programmes, 630 objectifs et 1 300 indicateurs pour l'évaluation.

Si l'on se focalise sur l'intensité avec laquelle le NMP a touché les pays, il convient de distinguer d'après Mönks (1998) des réformes fortes (au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande, dans certaines provinces canadiennes, etc.) et des réformes plus souples (États-Unis, Allemagne, Suisse, Pays Bas, etc.). Il n'existe donc pas un système unique de NMP mais plusieurs systèmes dont l'ampleur et le contenu dépendent de la culture et des particularités de chaque pays (Schedler et Proeller, 2000 ; Christensen et Laegreid, 2001).

Les fondements du NMP ayant été démontrés et explicités, il est désormais nécessaire de s'attarder sur ses avantages, qu'ils soient supposés ou bien réels.

1.2. Les avantages du NMP

De nombreux avantages naissent de la mise en place du NMP. Tout d'abord, le NMP permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale. À ce stade, il convient d'aborder brièvement les spécificités d'un secteur public fréquemment diabolisé par rapport au secteur privé. Comme dans le secteur privé, le secteur public produit des biens et des services, gère un budget, une trésorerie, son personnel et poursuit des objectifs. Cependant, les objectifs diffèrent. Dans le secteur public, l'objectif est la satisfaction de l'intérêt général alors que dans le secteur privé, il s'agit de la rentabilité et du profit. Des différences existent également au niveau des ressources humaines.

En effet, dans le secteur public, la sécurité de l'emploi est généralisée avec le statut de la fonction publique, symbole de neutralité et d'égalité des chances, tandis que dans le secteur privé, la non protection de l'emploi est une réalité (par contre, les rémunérations tiennent mieux compte de l'implication personnelle). D'autres spécificités existent en matière de législation, de moyens, de localisation, etc. Le fait que les responsables publics soient élus ou désignés a également une incidence.

Le secteur public se révèle donc essentiellement fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale (Chevalier et Lochak, 1982). Le NMP tend alors à substituer ce dernier type de rationalité à la rationalité juridique classique. Ainsi, l'adoption du NMP peut participer à améliorer l'image, parfois ternie, du secteur public.

Autre aspect, l'étalonnage (*benchmarking*) et la compétition, d'une part entre structures publiques (via des indicateurs de performance), d'autre part entre structures publiques et structures privées (dans le cadre d'appels d'offre) pour la mise en œuvre des politiques publiques est susceptible de créer une émulation profitable à l'ensemble des usagers et des contribuables. La concurrence est, dans ce sens, un gage d'efficacité. La délégation opérationnelle de services à des agences autorise un gain de transparence, de clarté et la réduction de l'asymétrie d'information entre politiciens et administratifs (Varone, 1998). Les besoins sont alors mieux cernés et le contrôle des actions entreprises plus fiable.

Par ailleurs, l'introduction du NMP a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles. C'est le cas en Australie, sans que cela ait d'incidences sur la qualité des services offerts (Domberger et Hall, 1996). En Nouvelle Zélande, selon l'ancien ministre de l'industrie Mac Tigue (2005), les effectifs de l'administration ont été réduits de 66%, la part de l'État dans le PNB est passée de 44% à 27% tout en permettant une augmentation de la productivité. Les excédents budgétaires ont permis de réduire la dette publique de 63% à 17% du PNB et de réduire les taux d'imposition sur le revenu. Cette réduction a entraîné des recettes supplémentaires de 20%. Selon Burnham (2000), au Royaume-Uni, le NMP a permis une réduction des coûts, une hausse de la qualité des services, une meilleure productivité et une forte diminution du nombre de fonctionnaires (moins 34% depuis 1979), etc.

Enfin, il serait erroné de croire que l'ensemble des fonctionnaires est opposé à toute introduction du NMP. Ainsi, en France, 59% des salariés du secteur public estiment urgente une réforme du fonctionnement de l'État et du service public⁸. C'est notamment le cas chez les jeunes

⁸ Sondage TNS-Sofres pour Performance Consulting réalisé en 2005 sur un échantillon de 1 500 salariés du secteur public (par questionnaire papier auto-administré, taux de réponse : 65%).

(moins de trois ans d'ancienneté), souvent surqualifiés et désireux d'autonomie, avec un taux qui dépasse les 70%. Les changements doivent avoir pour but :

- De mieux répondre aux exigences des usagers (95%) ;
- De rendre le travail des agents plus intéressant (89%) ;
- De s'adapter aux évolutions technologiques (87%) ;
- D'améliorer la situation des fonctionnaires (83%).

Par ailleurs, une grande majorité d'entre eux est favorable à la mobilité entre fonctions publiques, à l'élargissement des horaires d'ouverture, à l'instauration d'un service minimum, à la rémunération au mérite et à une culture du résultat. Des blocages apparaissent lorsqu'il s'agit de transférer des missions de l'État aux collectivités locales ou au secteur privé.

De manière générale, les opinions publiques sont favorables aux transformations du secteur public. Les réformes ont été plutôt bien accueillies notamment lorsque les pays traversaient une situation délicate. Si certains mouvements de grève ont été importants au début du processus au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les choses se sont depuis grandement apaisées. La barrière idéologique que l'on pourrait opposer au NMP, son côté néo-libéral rejetant l'État, n'est pas totalement fondée. Ainsi par exemple, les agences ne traduisent pas à un démantèlement de l'État puisqu'elles ne disposent pas d'une personnalité morale propre. Par ailleurs, la mise en concurrence entre les secteurs public et privé dans les appels d'offre se solde souvent par l'obtention des marchés par le secteur public. Enfin, le NMP n'est pas synonyme de privatisation, même si cette dernière est parfois appliquée en son nom, il ne s'agit pas d'une obligation.

Nous avons vu dans cette première partie les fondements et les avantages provenant de l'introduction du NMP dans le secteur public, nous allons maintenant évoquer les limites opposables à ce changement de paradigme en termes de pertinence et d'efficacité.

2. Les limites et les dysfonctionnements du NMP

Les résultats du NMP doivent être observés avec un certain recul et une certaine retenue. En effet, dans l'ensemble des pays l'ayant adopté, malgré certains succès et d'évidentes transformations, l'on ne peut pas parler pour autant de réussite totale. Ce succès en demi-teinte du NMP peut provenir de limites intrinsèques ou de dysfonctionnements liés à son application.

2.1. Les limites du NMP

Divers postulats sur lesquels est basé le NMP apparaissent discutables. Il est important de les mettre en exergue et de les nuancer :

- S'agissant du statut de la fonction publique (recrutement, rémunération, promotion, carrière, etc.), considéré comme rigide et empêchant la mise en place d'une gestion pertinente des ressources humaines, il ne faudrait pas considérer le secteur privé comme étant libéré de toutes contraintes. En effet, les conventions collectives, dans certains cas, peuvent remplir une fonction similaire voire plus rigide que le statut de la fonction publique. C'est le cas notamment pour les grandes et moyennes entreprises. Il n'y a que les petites entreprises qui disposent d'une réelle autonomie de gestion de leur personnel ;
- D'un autre côté, il est faux de concevoir le secteur public comme dénué d'une certaine souplesse. En effet, le secteur public emploie de nombreux contractuels⁹. Par conséquent, la gestion des ressources humaines dans le secteur public comporte une part de flexibilité et donne aux gestionnaires quelques marges de manœuvre non négligeables ;
- Enfin, le statut de la fonction publique n'est pas forcément démotivant pour les fonctionnaires (existence de promotions internes, noblesse du service public, etc.). Il est toutefois perfectible sur plusieurs points (mobilité, passerelle entre les fonctions publiques, etc.). À ce titre, le Conseil d'État, dans son rapport sur la fonction publique de 2003, a proposé des modifications

⁹ Les effectifs non titulaires de la fonction publique s'élevaient à 1 186 359 en 2003 (955 598 non titulaires, 208 081 emplois aidés et 22 680 volontaires militaires), soit près de 20% des effectifs totaux (INSEE-DREES).

pour le rendre plus souple (révision du système de notation, contrats d'objectifs négociés individuels, etc.).

Par ailleurs, le secteur privé n'est pas toujours plus efficace que le secteur public (Henry, 1999). Certaines politiques sont plus à même d'être traitées par le secteur public notamment lorsqu'elles revêtent une dimension temporelle de long terme ou bien une dimension sociale. De plus, les méthodes de management du secteur privé ne sont pas parfaites. En effet, elles ne paraissent pas irréprochables et infaillibles comme l'ont montré les nombreux scandales financiers de ces dernières années (Enron, Worldcom, Xerox, Tyco, Parmalat, Refco, etc.) ou encore les catastrophes ferroviaires en Grande-Bretagne (notamment celle de Paddington en 1999, 31 morts et 250 blessés) accompagnant la privatisation du réseau ferré.

Autre limite, l'environnement ainsi que le degré de complexité¹⁰ des secteurs public et privé ne sont pas comparables. Le management public est « différent » et « plus difficile » que le management privé (Heller 1972). Il exige donc des réponses qui, si elles peuvent s'inspirer du secteur privé, doivent être compatibles avec les fondements et les valeurs du secteur public.

En outre, il n'y a pas que l'argent qui constitue une motivation chez les fonctionnaires. D'autres facteurs sont tout aussi importants, notamment la reconnaissance, de bonnes conditions de travail et le fait d'être consulté sur les objectifs.

Enfin, l'évaluation dont l'importance est grande dans le NMP ne permet pas toujours de déboucher sur une amélioration des politiques menées. En effet, la mesure de la performance est difficile dans le secteur public en raison de la multiplicité des objectifs et des acteurs. Si auparavant on se posait la question « pourquoi évaluer ? », notamment en France où la seule évaluation jugée pertinente s'est longtemps cantonnée aux choix des citoyens via les élections, on se pose désormais la question « comment évaluer ? » afin d'éclairer les décisions des gestionnaires. L'obsession de l'évaluation est toujours présente mais l'intitulé de la question s'est modifié. Saisir le degré de performance d'une politique ou d'un fonctionnaire reste délicat.

Ainsi, si la LOLF est une étape franchie importante, il faudra patienter pour voir si elle permet de modifier en profondeur la culture administrative française, de la faire évoluer vers une culture de gestion managériale. Au titre des limites possibles, il n'est pas certain que les seuls indicateurs de la LOLF puissent constituer des substituts adéquats aux études d'impact classiques nécessaires à une évaluation approfondie et globale. De plus, il apparaît important que les indicateurs de la LOLF ne soient pas uniquement élaborés par des experts et demeurent ouverts à la concertation. De la même manière, il serait utile que les collectivités locales s'emparent de la démarche LOLF, s'en inspirant pour leurs propres organisations et leur propre gestion. Enfin, les premiers bilans de mise en place de la LOLF indiquent d'ors et déjà la nécessité de clarifier et de simplifier certaines procédures. Pour toutes ces raisons, l'essai reste donc à transformer et de nombreuses espérances sont encore à satisfaire.

Si comme nous venons de le voir, le NMP présente des limites intrinsèques, des dysfonctionnements ont souvent été observés.

2.2. Les dysfonctionnements du NMP

La mise en place du NMP a suscité de multiples résistances individuelles ou collectives. Tout d'abord, car les fonctionnaires perçoivent des risques sur leur rémunération (évolution moins favorable, disparition des garantis, etc.) ; sur leur reconnaissance (peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadaptée, hausse des cadences, réduction d'effectifs, etc.) ; sur leur protection (peur du licenciement, fin de l'emploi à vie, remise en cause des avantages, crainte des inégalités de traitement, d'une réaffectation, etc.) ; et enfin sur leur autonomie (crainte d'une perte d'indépendance). Notons que les risques supposés sur la rémunération et la protection sont intimement liés à l'évaluation dont les fonctionnaires craignent l'arbitraire. Ces différentes inquiétudes expliquent pourquoi le NMP a souvent été perçu de manière frileuse et négative par certains fonctionnaires qui ne se reconnaissaient pas dans la nature de ses principes.

¹⁰ La complexité dépend de la relation sujet/objet d'après Delorme (1999). Elle naît de l'enchevêtrement d'interactions entre acteurs.

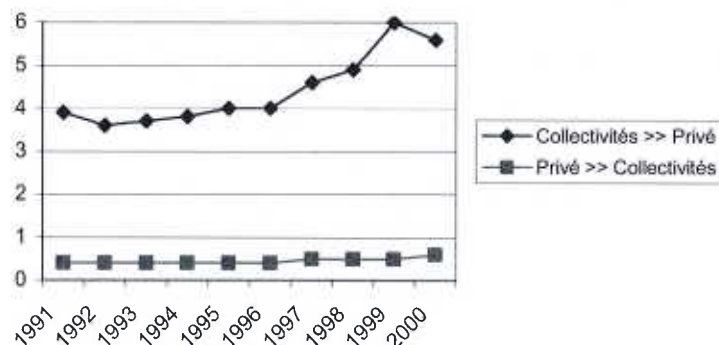
De plus, si les fonctionnaires peuvent mettre en place une résistance face à l'introduction du NMP (via les syndicats), les décideurs ne sont pas exempts de telles pratiques. En effet, le NMP peut engendrer chez eux des difficultés, d'une part pour déléguer leur pouvoir, d'autre part pour mettre en œuvre et gérer la mise en place du NMP. Cela peut se traduire alors par le ralentissement de l'introduction du NMP, une délégation insuffisante des compétences, etc. Au mieux, les réformes ont lieu avec un certain retard, au pire, elles se concrétisent de manière partielle. Enfin, s'agissant de la sphère politique, il convient de noter que le temps politique n'est pas celui des réformes du NMP. Si les politiciens raisonnent à court terme, au rythme des élections, le NMP nécessite une dimension temporelle étendue pour pouvoir se pérenniser. Retenons que le NMP pousse les individus à se remettre en question, à redéfinir leurs missions et leur place dans le processus de fourniture de services publics. Les résistances rencontrées, plus ou moins actives, prennent leur source dans les représentations culturelle, politique et sociale que se font les différents acteurs à propos des finalités du secteur public.

Le sondage TNS-Sofres, précédemment évoqué, indique que les salariés du secteur public imputent la responsabilité du manque de changements :

- À la haute administration (50%) ;
- Aux agents eux-mêmes (41%) ;
- Aux autorités politiques (41%) ;
- Aux hiérarchies intermédiaires (37%) ;
- Aux syndicats (34%).

Plus précisément, ils invoquent essentiellement un manque de moyens (56%), un manque de confiance dans ceux qui pilotent les changements (37%), la résistance des agents (33%) et enfin l'absence de résultats concrets et motivants (27%). Nous pouvons voir que selon eux, les freins au changement sont avant tout exogènes, bien qu'ensuite soit mentionnée leur propre attitude. Dans sa mise en œuvre, le bilan du NMP apparaît mitigé. Il n'a pas toujours permis de redresser les situations budgétaires dégradées et d'impulser un nouveau souffle dans le secteur public. Ce dernier n'est pas toujours très attractif, c'est par exemple le cas de la France où très peu de gestionnaires issus du secteur privé rejoignent le secteur public comme l'indique le graphique suivant pour le secteur public local.

Graphique 2 – Mouvements de salariés collectivités locales - secteur privé (en % des salariés)



Source : DADS, 1991-2001.

Ainsi, bien qu'ayant plus de libertés que par le passé, les gestionnaires publics dans leur ensemble, n'ont pas les marges de manœuvre du secteur privé ni la rémunération qui en découle. Par ailleurs, le NMP s'est parfois traduit par un accroissement des relations conflictuelles. En effet, la routine permettait auparavant de niveler les tensions. Dès lors, le gain d'autonomie procuré aux agents publics a pu se traduire par une plus grande pression, une plus forte incertitude et un plus grand stress qui au bout du compte ont pu avoir des effets néfastes sur l'accomplissement des objectifs. Certaines recherches ont d'ailleurs montré qu'une modification organisationnelle n'a pas toujours un impact sur la performance (Dunsire *et al.*, 1988).

Autre point, la participation des fonctionnaires à la définition du processus de mise en œuvre des services publics (management participatif) n'a pas été une constante. L'on s'est alors coupé de l'avis d'un acteur essentiel pour que les objectifs soient remplis.

Des dysfonctionnements ont également pu naître des situations transitoires. En effet, l'on ne passe pas d'un système wébérien à un système NMP du jour au lendemain. Les étapes se font progressivement et ne touchent pas forcément l'ensemble des effectifs et des services en même temps. Dès lors, peuvent cohabiter au sein d'une même organisation, plusieurs modes de gestion. Cette diversité peut alors provoquer des situations de doute, d'incompréhension, d'attentisme et de jalousie de la part des fonctionnaires. Cette cohabitation, plus ou moins bien ressentie, peut avoir une incidence sur les résultats des organisations.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'application du NMP dans les pays en développement, celle-ci apparaît délicate en raison de leur environnement et du contexte auquel ils font face. Ainsi, de manière générale, les moyens financiers sont limités, la formation des fonctionnaires est insuffisante, des phénomènes de corruptions existent et les principes démocratique et participatif apparaissent grandement perfectibles. Ainsi par exemple, si la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique dans son rapport sur la gouvernance de 2005, étudiant 28 pays, évoque certains progrès, notamment en matière démocratique et de liberté d'expression, elle pointe certaines faiblesses en matière de gestion, de prestation de services publics et de nouvelles technologies. Ces freins rendent alors plus complexe la modernisation des services publics. Des études ultérieures devront participer à mieux cerner cette réalité et son évolution selon les espaces et les cultures.

En outre, le besoin et l'intensité du NMP ne sont pas identiques pour l'ensemble du secteur public. Si certains domaines peuvent sans trop de problèmes et de résistances incorporer les principes du NMP (notamment ceux soumis à la concurrence), il en est autrement dans des secteurs sensibles, où l'évaluation s'avère délicate et difficilement appréhendable en raison de leurs caractéristiques propres, comme l'éducation nationale, la culture ou l'hôpital public.

Enfin, le bilan du Royaume-Uni, pionnier du NMP, dressé par Keraudren (1993) est intéressant. Dans certains cas, les économies budgétaires n'ont pas permis d'engendrer une augmentation de l'efficacité des services mais plutôt une dégradation. Cela s'explique par la démobilisation et le manque d'implication des fonctionnaires, notamment des hauts fonctionnaires, qui ont perdu certaines de leurs prérogatives. Si l'on met de côté le programme des *Next Steps*, la logique de marché a peu pénétré l'administration. Dès lors, la réforme du secteur public n'a pu être totale, le NMP s'assimilant à un « échec relatif ».

Conclusion

Nous avons abordé dans cet article les bases, les objectifs et les méthodes du NMP. Nous avons également vu les avantages qu'il pouvait procurer ainsi que ses principales lacunes. L'adaptation du secteur public aux nouveaux défis de nos sociétés (ouverture européenne, mondialisation, nouvelles technologies de l'information et de la communication, normalisation, etc.) et aux exigences accrues des citoyens apparaît comme une nécessité. La majorité des pays a entrepris de telles démarches. Reste à définir et à adopter les bonnes méthodes d'introduction du NMP pour satisfaire à la fois les objectifs retenus et les attentes des fonctionnaires. Une bonne gouvernance dans ce domaine implique obligatoirement de tenir compte des avis de l'ensemble des acteurs afin qu'ils s'approprient les réformes et que les résistances soient minimisées. Les solutions imposées ne sont pas viables, les intérêts individuels et collectifs devant être conciliés. Les méthodes du NMP doivent également mieux tenir compte de la nature des organisations (Bartoli 2005). Il s'agit d'améliorer l'adaptabilité, des méthodes et outils, aux problèmes rencontrés. Il convient de glisser du « standardisé » maladroitement adapté au secteur public au « sur mesure ». Le NMP n'est pas un outil miracle, il s'apparente plutôt à un processus de long terme qui exige du temps, de la mesure et de la détermination. Le management privé, s'il peut être un exemple dont on peut s'inspirer dans le secteur public, ne doit pas pour autant être survalorisé ou sacralisé. La finalité du NMP n'est pas de faire disparaître les services publics mais de les perfectionner.

Bibliographie

- Alecian, S. et D. Foucher (2002), *Le management dans le service public*, Paris, France, Édition d'Organisation, 446 p.
- Bartoli, A. (2005), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, France, Dunod, 419 p.
- Braun, G. (2001), Rapport d'information n°348 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger, Paris, France, Sénat, 104 p.
- Burnham, J. (2000), « Quelle pratique de gestion des services publics locaux en Europe », Sénat, colloque « Quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation ? », <http://www.carrefourlocal.org/dossiers/colloques/fonctionpterr.html>.
- Chevalier, J. et D. Lochak (1982), « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, 24, 21-33.
- Christensen, T. and P. Lægreid (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 364 p.
- Delorme, R. (1999), « De l'emprise à l'en-prise. Agir en situation complexe », in *Entre systémique et complexité, chemin faisant*, mélanges en l'honneur de J.-L. Le Moigne, 31-32.
- Domberger, S. and C. Hall (1996), « Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience », *Public Administration*, 74, 129-147.
- Dunsire, A. et al. (1988), « Organizational Status and Performance: A Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories », *Public Administration*, 66, 363-388.
- Gibert, P. (2003), « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue Française de Gestion*, 147, 259-273.
- Gruening, G. (2001), « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Heller, R. (1972), *Naked Manager*, Barrie&Jenkins, London, 256 p.
- Henry, N. (1999), *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River (N.J.), Prentice Hall, 500 p.
- Hood, C. (1991), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, 69, 1, 3-19.
- Keraudren, P. (1993), « Le nouveau management public en Grande Bretagne depuis 1979 », *Revue Française de Science Politique*, 18, 655-672.
- Laufer, R. et A. Burlaud (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Paris, France, Dalloz, 337p.
- Mac Tighe, M. (2005), « Libéralisme : l'exemple néo-zélandais », *Point de Rencontre*, 78, 26-38.
- Merton, R.K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, Free Press of Glencoe, New-York, 645 p.
- Mônks, J. (1998), « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ? », in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, pp. 77-90.
- Perret, P. (2006), « De l'échec de la RCB à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, 117, 31-42.

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 314 p.

Schedler, K. et I. Proeller (2000), *New Public Management*, Berne, Haupt, 299 p.

Urio, P. (1998), « La gestion publique au service du marché », in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, 91-124.

Varone, F. (1998), « Nouvelle gestion publique : enjeux pour l'enseignement spécialisé », *Pédagogie Spécialisée*, 4, 4, 7-13.

Pyramides

Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique

2 | 2000 :

Management et état de droit

Analyse et description d'expériences

Le management menace-t-il l'administration publique et l'état de droit ?

ALAIN ERALY

p. 29-40

Résumé

La gestion des ressources humaines, même si elle a d'abord émergé dans l'entreprise privée, n'est pas indissolublement liée à la logique du marché et l'impératif de rentabilité, mais plus généralement à la logique de la performance individuelle et collective. En cela, elle ne présente aucune contradiction *de principe* avec les modes de fonctionnement propres à l'administration publique. Au contraire, les problèmes auxquels elle *cherche* – sans toujours y parvenir – à apporter des réponses sont, pour l'essentiel, ceux-là mêmes auxquels l'administration est aujourd'hui confrontée : communication, motivation, mobilité, développement des compétences, etc. Assurément, les modes de gestion propres à la GRH demandent à être adaptés aux contextes de travail propres à l'administration et à faire l'objet d'une appropriation négociée. Mais cette exigence de contextualisation vaut tout autant pour les entreprises privées. En définitive, la question de la GRH dans l'administration publique renvoie à une question plus générale, celle de l'inscription des objectifs de performance dans les modes de régulation propres au service public.

Texte intégral

1 On peut appréhender le néomanagement sur deux plans distincts : comme *discours* et comme *pratique de gestion*, c'est-à-dire comme un ensemble de dispositifs mis en œuvre dans des contextes concrets de travail afin de promouvoir la performance individuelle et collective. Entre ces deux plans, c'est peu de dire qu'il existe, dans l'administration mais aussi dans l'entreprise, un décalage : un gouffre plutôt. Le *discours* du management est l'un des discours dominants de notre modernité. Ministres, politiciens, hauts fonctionnaires, consultants, professeurs de gestion se succèdent à la tribune pour propager la même vision fondée sur des principes comme la compétence, le mérite, la

responsabilité, la communication, la participation et la performance. Et pour décliner ces principes selon des modes de gestion qui ont pour nom : profils de fonction, évaluation des performances, gestion par objectifs, gestion des compétences, mobilité, politique de formation fondée sur l'analyse des besoins et le plan de formation, prise en compte de la compétence et du mérite dans les promotions, délégation de pouvoir, gestion par projets, décloisonnements, politique de sanction, etc.

2 Le discours est si puissant, si suggestif, si peu contestable dans ses principes, qu'il est devenu la carte de visite obligée de tout responsable moderniste, une sorte de passe-partout, voire un instrument de légitimation politique comme l'illustre la pseudo-consultation populaire relative au plan Copernic, laquelle, par son insigne faiblesse méthodologique, se réduit hélas à une opération de marketing.

3 La force du discours managérial vient souligner, *a contrario*, la précarité des réalisations effectives. Je n'entends pas sous-estimer les changements qu'on observe çà et là : l'administration est bel et bien engagée sur la voie du changement. Simplement, l'observateur ne peut manquer d'être surpris, parfois accablé, par la lenteur des réformes, la modestie des résultats, l'enlisement de nombreux projets dans d'interminables négociations d'où ils émergent digérés par la machine administrative, alourdis d'instances et de dispositions paralysantes, et par là même privés d'une réelle efficacité.

4 Et là où les nouveaux outils ouvrent malgré tout quelques espaces de liberté, on voit les gestionnaires s'en détourner prudemment, décliner dans les faits les responsabilités qu'ils aimaient à réclamer en paroles et reproduire au total la logique même que l'instrument prétendait remettre en cause. Lorsque, dans tel secteur de l'administration, l'ancien système de signalement livrait 95 % d'agents gratifiés de la meilleure note possible et que le nouveau système d'évaluation finit par sombrer dans un marécage de procédures et de garanties pour déboucher *in fine* sur un total de... 96 % d'agents excellents, on est en droit de se demander : « à quoi bon tous ces efforts ? ».

5 La tentation est grande, alors, d'en conclure que le management n'est rien qu'un discours, un discours idéologique de surcroît, dans la mesure où il assimile l'État à l'entreprise et le citoyen au client, participant de la sorte à la dérégulation du service public et au recul de l'État de droit. Le mérite, l'équité, la responsabilité, la mobilité constitueraient autant de menaces d'un retour à l'arbitraire du pouvoir, ils remettraient en cause des acquis sociaux essentiels comme l'égalité de traitement et l'universalité du service.

6 En quoi le management, en particulier la gestion des ressources humaines, entraîne-t-il un retour à l'arbitraire et menace-t-il *dans les faits* l'État de droit ? Ma réponse à cette question sera très peu nuancée : à peu près en rien du tout. Pour l'essentiel les résistances individuelles et collectives au management s'analysent mieux comme des résistances à l'accroissement de la performance et à la remise en cause corrélative des logiques sociales de travail - résistances compréhensibles au demeurant - que comme une volonté de préserver un État de droit prétendument menacé. Bien sûr, un ouvrage entier conviendrait mieux qu'un court article pour justifier ce point de vue et je ne pourrai faire plus, dans ces quelques pages, qu'étayer ma position par quelques arguments susceptibles de contribuer au débat. Je défendrai cette position en m'appuyant sur une expérience d'une quinzaine d'années comme formateur et intervenant dans des séminaires de management public au cours desquels j'ai eu l'occasion d'écouter et de dialoguer avec plusieurs centaines de cadres d'administrations publiques. Chacun des dix arguments qui suivent mériterait, j'en suis conscient, d'être

développé, nuancé, précisé ; je me résous à aller à l'essentiel au risque de grossir le trait et de frôler la polémique.

7

1.

8

Il est un discours particulièrement prisé des sociologues et de certains fonctionnaires, suivant lequel le management serait adapté à l'entreprise privée mais inapplicable dans l'administration publique dans la mesure où celle-ci est fondée sur le droit. Comment comprendre cet argument ? L'entreprise elle aussi est fondée sur le droit : le droit du travail, le droit des sociétés, le droit commercial, etc. Des conventions collectives, des règlements, des procédures y régissent les rapports de travail. Il est plus que simpliste, il est simplement erroné d'opposer de la sorte ces deux univers.

9

2.

10

La critique de l'illusion managériale est assurément fondée si elle entend insister sur la contingence des milieux de travail. La normativité simpliste des ouvrages de management, leur croyance dans les recettes, leur ignorance de la relativité sociologique, leur incapacité à penser sérieusement l'apprentissage social des modes de gestion ont effectivement quelque chose d'agaçant. Il est vain d'imaginer appliquer les techniques de gestion comme des outils vendus clé en main, prêts à l'usage, en espérant faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les mondes sociaux spécifiques que sont les organisations¹. Mais cette évidence s'applique ni plus ni moins aux entreprises ! Les techniques de gestion *sont* des pratiques sociales ; elles doivent évidemment être modulées en fonction du tissu social propre à l'organisation considérée. De cela, il ne suit pas que l'administration y soit imperméable, seulement que les systèmes doivent être adaptés à la diversité des contextes et faire l'objet d'une appropriation par les acteurs.

11

3.

12

Écartons alors un procès si facile qu'il confine à la mauvaise foi. En proposant d'intégrer des principes de management dans les modes de gouvernement des administrations, on n'assimile aucunement l'État à une entreprise privée et le citoyen à un client qui pourrait choisir librement entre des offres concurrentes de service public². On veut juste insister sur la nécessité d'une meilleure gestion de l'administration et d'un traitement plus respectueux et plus convivial des citoyens usagers à la manière dont les entreprises se soucient de leurs clients. Toute comparaison n'est pas un amalgame ! Le prétendre reviendrait à soustraire l'État à la question de la performance, sous prétexte que le langage qu'on se propose de lui appliquer a été engendré dans des contextes marchands étrangers, il est vrai, au contexte de l'État. Il n'est pas vrai que le discours du management introduit insidieusement une confusion ruineuse pour l'État. Va-t-on contester l'application des principes de la comptabilité dans les organismes publics sous prétexte que cette technique a vu le jour chez les banquiers florentins, ou bannir les ordinateurs parce que l'informatique a vu le jour dans des contextes militaires ? Quand on est à court d'arguments décisifs, il reste à contester le vocabulaire employé. Modifions donc le vocabulaire si cela peut apaiser les esprits : rebaptisons « citoyens » les « clients » de l'administration. Le problème central n'est pas là.

13

Qu'on le veuille ou non, le management propose une série de solutions, certes modulables, à des problèmes que rencontre l'administration publique au même titre que l'entreprise privée : définition des objectifs et des fonctions, choix du degré de centralisation, allocation et mobilité des ressources humaines, contrôle de la performance, formation des agents aux nouvelles technologies, etc. Affirmer que l'administration n'est pas concernée reviendrait à postuler, ni plus

ni moins, qu'elle peut, quant à elle, se désintéresser de sa performance, de la motivation de son personnel, de la communication entre les services, etc. Qui peut soutenir pareille position ? Nulle méprise n'est ici présente : la performance dont il est question n'a rien à voir avec le profit et la rentabilité mais bien avec la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et la réalisation des objectifs de service public.

14 4.

15 Aux antipodes de la thèse d'un discours idéologique imposé à l'administration de l'extérieur – par les forces du marché, les consultants, l'OCDE, que sais-je encore ? –, il faut reconnaître au contraire que la Gestion des Ressources Humaines (GRH) suscite une adhésion très spontanée des responsables de services publics. De fait, j'ai toujours été frappé par l'approbation très majoritaire que rencontrent les formateurs dans les séminaires de management public – une approbation impensable si, comme on l'affirme, le management constituait une menace pour l'administration. Au moins intellectuellement, les fonctionnaires sont ouverts au management, et cela non seulement parce que le discours comme tel est séduisant mais encore parce qu'il fait écho à un malaise profond qu'ils éprouvent eux-mêmes ou qu'ils décèlent autour d'eux et qui travaille en profondeur l'administration publique.

16 Ce malaise prend sa source dans les dysfonctions du système bureaucratique : le recrutement politisé ou la promotion à l'ancienneté, lorsqu'ils entraînent la nomination de personnes incompétentes ou l'éviction d'agents plus méritants ; le manque de mobilité, lorsqu'il se traduit par la frustration d'espoirs d'évolution, par une injustice dans la charge de travail des différents services ou par un obstacle au développement d'activités nouvelles ; la difficulté de sanctionner un agent peu performant, qui reporte cyniquement sa charge de travail sur ses collègues, et la difficulté corrélative à récompenser les meilleurs éléments ; et ainsi de suite.

17 Toutes ces expériences, en se répétant à longueur de temps, induisent un sentiment d'impuissance, quelquefois d'indignation ou d'écœurement. Je prétends que ce fond de lassitude et d'amertume, le constat cent fois renouvelé du décalage entre ce qui est et ce qui devrait être, et l'envie sincère de faire bouger les choses, sont à la source du succès croissant du discours managérial dans l'administration publique. Il existe aujourd'hui une forte proportion de fonctionnaires favorables à la modernisation et agacés, pour ne pas dire davantage, par les pesanteurs bureaucratiques et la politisation³.

18 5.

19 La question n'en demeure pas moins : le management représente-t-il une menace pour les garanties juridiques dont bénéficient les agents et finalement pour l'État de droit ? Répondre à cette question requiert de séparer au préalable ce qui, dans les réformes préconisées, s'inscrit dans les plages de liberté circonscrites par le statut, sans remettre en cause ce dernier et ce qui entraîne effectivement sa remise en question. De fait, on ne dit pas assez qu'une partie essentielle du management peut parfaitement s'implanter dans les limites dessinées par le droit administratif. Rien n'interdit de mieux communiquer, de promouvoir la participation, de créer des groupes de projet, d'organiser plus activement les possibilités de mutation, d'établir des plans de formation, de fixer des objectifs et même de lancer des procédures de sanction à l'encontre d'agents défaillants. Le problème est ici de culture et de volonté, non de normes juridiques : il s'agit de savoir si l'administration est prête à inscrire plus systématiquement la performance individuelle et collective au cœur de ses pratiques. En rejetant le management au nom du statut, on jette, pourrait-on

dire, une partie essentielle du bébé avec l'eau du bain et l'on cautionne des pratiques qui se sont cristallisées avec le temps mais que les dispositions statutaires ne prescrivaient aucunement. C'est là sans doute une des fonctions tacites du discours anti-management, lequel fonctionne aujourd'hui, force est de le constater, comme un discours globalement conservateur, sinon dans les intentions, du moins dans les faits.

20

6.

21

De fait, l'image d'une administration gouvernée par la règle formelle est par trop simple⁴. L'administration n'est pas un système régi par la règle formelle mais plus précisément un système régi par les *usages* de la règle formelle, lesquels peuvent être en contradiction flagrante avec l'esprit même de la règle. Une règle formelle n'est rien de plus qu'un *cadre* pour l'action, elle ne motive ni ne provoque l'action elle-même. Le supposer reviendrait à croire que le droit commercial, par exemple, suffit par lui-même à engendrer les échanges économiques. Le statut ne prescrit pas les trésors de bon vouloir, de dévouement, d'ingéniosité, de créativité manifestés par tous ces agents qui tiennent à bout de bras leurs administrations. Réciproquement, aucune disposition statutaire n'institue l'espèce d'impunité dans laquelle certains agents, par bonheur minoritaires, se sont installés. Aucune ne prescrit la sous-performance, l'irresponsabilité, le laxisme ou l'absentéisme qu'on observe çà et là et qui jettent une lumière injuste sur l'administration tout entière. L'administration est moins malade du statut que de l'usage stratégique qu'en font certains agents pour défendre des privilèges indus. Lorsqu'un agent utilise les ficelles des règlements pour éviter sa mutation d'un service où il n'a plus rien à faire vers un autre en situation de sous-effectif chronique, faut-il parler d'une victoire de la justice et de l'État de droit ? Et dois-je préciser que ce genre d'interrogations reviennent inlassablement dans mes rencontres avec les fonctionnaires ? Au nom de la défense du statut, il arrive qu'on défende en réalité des pratiques qu'il ne prescrit aucunement.

22

7.

23

Dans les plages de liberté circonscrites par les règles formelles, le management, en insistant sur des principes comme le mérite et la compétence, introduit-il une forme d'arbitraire ? Il est vrai qu'il ne peut faire sans crispes ceux qui, par défaut de productivité et/ou de compétences, risquent d'être désavantagés ou de se trouver l'objet de pressions pour une performance accrue. L'équité menaçant inévitablement l'égalité⁵, elle corrode effectivement certains types de fonctionnements collectifs. Je défends toutefois l'idée que ces principes de compétence et de mérite sont préférables, *au total*, à ces formes d'arbitraires que sont l'arbitraire de l'ancienneté, l'arbitraire de la carte de parti ou encore l'arbitraire des réseaux et des accointances qui imprègnent la vie de l'administration comme celle de toute organisation. Un exemple : aujourd'hui, un fonctionnaire n'a souvent rien à dire sur le choix des collaborateurs qui sont recrutés pour son propre service. Et de même, l'agent nouvellement recruté, par le hasard de son classement aux examens, peut être affecté à tel ou tel service sans avoir la possibilité de faire valoir ses préférences. Par la suite, il restera parfois des années prisonnier d'un service où il s'ennuie, sans pouvoir obtenir une affectation plus conforme à ses intérêts. Ne sont-ce pas là des formes insupportables d'arbitraire institutionnel et de gaspillage humain ?

24

8.

25

Parce qu'il tend à individualiser la gestion du personnel, le management met-il en danger le principe de l'égalité de traitement qui est le fondement de l'État de droit ? Mais l'égalité de traitement *de qui* ? On entretient une confusion

malheureuse : nul ne remet en question l'égalité de traitement des citoyens en tant que fondement même de l'État de droit ; la seule égalité de traitement qui est ici remise partiellement en question est celle des fonctionnaires eux-mêmes. Entretenir la confusion, c'est se donner les moyens de faire passer la défense d'intérêts sélectifs pour celle plus noble de l'intérêt général.

26 Ceci étant dit, le management menace-t-il l'égalité de traitement des agents de la fonction publique ? Sans méconnaître la complexité de cette question, je me contenterai d'en poser une autre : *de quelle égalité parle-t-on au juste ?* Les administrations, comme toutes les organisations, sont des concentrés d'inégalités : inégalités salariales et catégorielles, certes, mais aussi inégalités dans la reconnaissance des efforts et des compétences, inégalités dans la distribution du travail et l'affectation des ressources, inégalités dans les « pistons », inégalités dans l'accès à la formation, etc. L'égalité sur un critère entraîne l'inégalité sur d'autres critères. En quoi l'ancienneté ou le diplôme sont-ils plus légitimes que la compétence ou le mérite pour fonder une égalité de traitement ? Ceci mérite à tout le moins une discussion approfondie au-delà des slogans qui sont lancés trop facilement.

27 9.

28 Reste la question, sans doute la plus difficile, des menaces potentielles que le management fait peser sur le statut. Au nom de l'État de droit, de la justice et de l'intérêt général, faudrait-il s'opposer au management lorsqu'il entraîne une dérégulation effective ? La réponse à cette question requiert de commencer par la reformuler : de quelle justice, de quel intérêt général et finalement de quel État de droit s'agit-il ?

29 Il faut commencer par récuser l'idée qu'il n'est de justice que de droit, que toute norme de justice est forcément une norme juridique, et que tout ce qui échappe à l'empire du droit est par nature arbitraire et illégitime. Cette idée est simplement intenable ; elle exclut par avance le rôle de la mise en débat et la négociation des normes et de leur application par les acteurs. Une famille, par exemple, ou un groupe de travail informel, est un espace social qui, dans son fonctionnement quotidien, échappe au moins partiellement aux régulations formelles. Pour autant, l'injustice et l'arbitraire n'y règnent pas nécessairement. Il suffit que les normes en usage soient acceptées et que leur application soit cohérente et fasse l'objet des justifications appropriées. C'est par exemple un objectif explicite de la GRH d'établir une équité – donc une forme de justice – dans la distribution des récompenses et des promotions et de fonder cette équité dans une communication plus ouverte entre l'agent et son chef. Pourquoi, dans le cadre d'une administration régie par les mêmes règles, verra-t-on, dans un service, prédominer chez les agents un sentiment de justice et dans un autre un sentiment d'injustice ? Au-delà du droit, c'est le rôle du management qui devient déterminant.

30 Il faut ensuite contester l'équation trop simple qui associe *a priori* toute norme juridique à l'exercice de la justice. En réalité, une norme juridique procède et instaure une *certaine* conception de la justice au détriment d'autres conceptions. On peut trouver juste de faire dépendre l'avancement de l'ancienneté, on peut aussi trouver profondément injuste de traiter semblablement des agents particulièrement méritants et des agents peu productifs. Il y a pluralité des normes de justice en matière de gestion du personnel et il importe aujourd'hui de favoriser des systèmes où cette pluralité peut être à tout le moins mise en débat et prise en compte dans les décisions de personnel. Le statut, dans le chef de certaines de ses dispositions, empêche cette prise en compte.

31 Il faut enfin refuser l'assimilation de la sphère du droit administratif *interne* à la gestion de l'État avec l'État de droit en général, voire avec le bien commun, une confusion savamment entretenue par certains qui répugnent à la modernisation de l'administration. Non seulement le corpus des règles qui régissent le fonctionnement interne de l'État n'est pas, en soi, au service de l'intérêt général, mais il arrive même qu'il entre en contradiction avec lui, qu'il constitue une entrave au respect de l'égalité de traitement des citoyens. C'est le cas, par exemple, lorsque des responsables se trouvent dans l'incapacité d'imposer des mutations vers les services d'accueil des candidats réfugiés, retardant de ce fait pendant de longs mois, sinon des années, le traitement de leurs dossiers. Ou lorsqu'un haut fonctionnaire ne peut imposer l'affectation des meilleurs professeurs dans les écoles des quartiers défavorisés, où le besoin s'y fait le plus sentir. Ou lorsqu'un chef de service ne peut retenir un agent au-delà du temps réglementaire pour traiter certains dossiers en souffrance relatifs au versement de subventions ou de pensions dont les ayants droit ont un besoin vital. Ou encore lorsqu'il s'avère impossible d'écarter ou de sanctionner un juge dont l'inertie a pour effet de retarder indéfiniment certains procès. Dans tous ces cas, notons-le bien, ce sont les protections juridiques dont bénéficient les agents publics qui ont pour effet d'entraver l'État de droit. Et toute réforme qui rendrait à la hiérarchie le pouvoir d'intervenir dans ces circonstances renforcerait l'État, loin de l'affaiblir.

32 **10.**

33 Il est vrai, rien ne garantit que les espaces de liberté qu'ouvrent les réformes managériales soient utilisés à bon escient et ne deviennent autant de possibilités d'un renforcement du favoritisme ou de la politisation. Comment se garder des risques d'un accroissement de l'arbitraire politique ou hiérarchique ? La place me manque pour répondre en détail à cette question. Qu'il me suffise de dire qu'une politique de GRH doit nécessairement comporter les garde-fous, les systèmes de contrôle hiérarchique aussi bien que syndical, les possibilités de recours à chaque niveau, les lieux de concertation et de dialogue, bref un ensemble de dispositifs de protection contre l'arbitraire et par exemple contre les nominations politiques injustifiées.

34 En bref, quels sont les risques ? L'exagération et la dramatisation des conséquences possibles sont des stratégies classiques de résistance au changement comme l'a montré Albert Hirschman⁶. Cela fait dix ou quinze ans que nos administrations se sont lancées dans des réformes de type managérial. Où sont les drames annoncés ? Il existe certes des échecs et des déceptions, mais des abus flagrants ? Même si les résultats sont mitigés, il semble bien que les administrations (locales, régionales, communautaires, fédérales) les plus avancées en matière de management soient aussi les plus dynamiques, toutes autres choses restant égales. Le bilan est loin d'être négatif, et nul qui défend le rôle de l'État dans la vie sociale et économique ne peut contester l'introduction, certes encadrée par des dispositions légales, de nouveaux modes de régulation fondés sur la compétence et la performance. Le droit administratif ne peut fournir aux administrations le prétexte de refuser l'interrogation sur la performance⁷; il ne peut s'arroger le monopole de l'intérêt général indépendamment de la *réalité* des ressources consommées par l'État et des services qu'il rend à la population ; il ne peut enfin rendre l'administration imperméable à l'évolution, la multiplication et la complexification des besoins sociaux qui imposent et imposeront de plus en plus à l'État une adaptation de ses modes d'intervention. Le management, en particulier la GRH, n'est pas consubstantiel au marché ; il ne porte pas en lui la logique de l'entreprise privée

où, il est vrai, il a émergé. On ne peut s'inquiéter de l'affaiblissement du rôle de l'État face aux forces croissantes du marché, à la montée des inégalités et des exclusions, au démembrement de l'espace urbain, à la pression automobile, etc., et *en même temps* condamner les tentatives de modernisation de l'État qui sont susceptibles de renforcer sa légitimité et sa capacité de régulation. Des principes comme la compétence, la responsabilité, la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, la qualité des services prestés, la référence permanente à l'utilisateur entrent presque naturellement dans la définition d'un État démocratique moderne. Il est à la fois choquant et significatif que ces principes caractérisent davantage aujourd'hui la rhétorique de l'entreprise privée.

Notes

1 J. G. MARCH & J. P. OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989 ; I. FRANCFORT, FL. OSTY, R. SAINSAULIEU & M. UHALDE, *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995. Pour une approche systématique de la contextualité des pratiques de gestion des ressources humaines, voir en particulier : Fr. PICHAULT & J. NIZET, *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Paris, Seuil, 2000.

2 Encore certaines concurrences existent-elles bel et bien dans le secteur public. Qu'il suffise de penser à l'enseignement ou aux hôpitaux publics.

3 L. ROUBAN, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Paris, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 1994.

4 Comme l'ont montré tous les sociologues de la bureaucratie.

5 Voir par exemple : J. KELLERHALS, M. MODAK & D. PERRENOUD, *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, Paris, P.U.F., 1997.

6 A. O. HIRSCHMAN, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

7 Fr. LACASSE & J.-Cl. THOENIG (dir.), *L'Action publique*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 1996.

Pour citer cet article

Référence papier

Alain Eraly, « Le management menace-t-il l'administration publique et l'état de droit ? », *Pyramides*, 2 | 2000, 29-40.

Référence électronique

Alain Eraly, « Le management menace-t-il l'administration publique et l'état de droit ? », *Pyramides* [En ligne], 2 | 2000, mis en ligne le 30 septembre 2011, consulté le 05 novembre 2013. URL : <http://pyramides.revues.org/555>

Auteur

Alain Eraly

Professeur à l'ULB et directeur de l'Institut de Sociologie.

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

▪ **Analyses et points de vue complémentaires..... pp. 64-107**

- Les configurations sociales de l'action publique

Vincent Dubois, *Site web HAL-SHS* (<http://halshs.archives-ouvertes.fr>), septembre 2009

- La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ?

Cnfpt-Inet, *Site web Ets* (www.inet-ets.net), décembre 2007

- Penser la chaîne d'ingénierie territoriale

Laurent Trognon, *Site web Asrdlf* (www.asrdlf.org), juillet 2011

L'action publique

Vincent Dubois

Dans les sociétés occidentales contemporaines, l'État est devenu le cadre dans lequel s'exerce le « fait de domination » (Weber, 1971). La croissance du rôle de l'État dans « l'adoption des règles générales concernant les rapports entre groupes sociaux [et] la légitimation des pratiques en usage » (Lagroye *et. al.* 2002, p. 502) et avec elle le développement de l'intervention publique dans de nombreux domaines constituent dès lors des processus socio-historiques décisifs pour la structuration de ces sociétés. Engagés dès la seconde moitié du XIXe siècle, poursuivis dans l'entre-deux-guerres et plus encore dans la période dite des Trente glorieuses, ils ont notamment conduit à transférer la prise en charge de problèmes sociaux du privé vers le public, à renforcer les administrations publiques, et à intensifier leurs relations d'interdépendance avec les différents groupes professionnels et sociaux.

Avec une force et des rythmes qui diffèrent selon les pays et les secteurs, un processus inverse de désengagement des pouvoirs publics ou au moins de redéfinition de leur intervention est en cours depuis *grosso modo* le milieu des années 1970 — ce qu'on désigne communément sous le terme générique du « tournant néo-libéral ». Les faits les plus marquants de l'histoire sociale et politique récente constituent en effet autant de traits caractéristiques d'une involution. Des systèmes publics de socialisation des risques et services publics sont remis en cause. La compression du budget, des effectifs et du périmètre d'action des administrations publiques s'accompagne d'une tendance à « externaliser » vers des opérateurs privés des fonctions jusque là exercées par des agents publics. C'est globalement l'étendue des responsabilités des pouvoirs publics qui est révisée à la baisse, au nom d'une autolimitation pragmatique (« l'Etat ne peut pas tout faire ») et/ou du principe de responsabilité individuelle (« il ne faut pas tout en attendre »).

Au gouvernement de la société piloté par l'État succéderait une « gouvernance » à laquelle participerait de manière variable un ensemble d'acteurs publics et privés, situés tant aux niveaux local et supranational qu'au plan national. Cela n'équivaut cependant pas mécaniquement à une disparition de l'action publique, ce dont témoigne entre autres la multiplication des réformes ou l'« inflation normative ». Cela n'empêche pas non plus un rôle

important de l'État, maintenu malgré les réformes libérales, renouvelé dans ses fonctions (que l'on pense aux débats sur « l'État régulateur » ou « l'État stratège »), voire renforcé sous ses formes traditionnelles, par exemple répressives lorsqu'il s'agit de sécurité.

D'un processus de rationalisation (identifié par Weber) articulé au développement de l'État, on passerait ainsi à une politique de « rationalisation » (prônée par les réformateurs contemporains) conduisant inversement à en réduire l'importance ou à tout le moins à en redéployer l'action. Dans les deux cas, et quelles que soient par ailleurs les limites des évolutions dans un sens ou dans l'autre, des positions sociales s'établissent ou se défont, des ressources sont transférées, des systèmes de relations et de représentation se (re)structurent ; en bref des mutations sociales majeures s'opèrent. Que ce soit par sa genèse, son institutionnalisation et son développement ou à l'inverse du fait de sa réduction ou de son démantèlement, l'action publique est bien ainsi au cœur des transformations des sociétés contemporaines, dont elle forme à la fois le résultat et le vecteur. C'est la raison pour laquelle son analyse doit être rapportée à ces transformations et peut contribuer de façon décisive à leur compréhension.

On définira en ce sens l'action publique comme *l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux*. Ces relations, plus ou moins institutionnalisées, s'établissent entre des acteurs aux statuts et positions diversifiées qu'on ne peut réduire *a priori* aux seuls « pouvoirs publics » : représentants de groupes d'intérêt, journalistes, entrepreneurs privés ou usagers y côtoient ministères, organisations internationales, fonctionnaires ou responsables politiques. Le statut des acteurs ne suffit donc pas à définir l'action publique. Les pratiques qui contribuent à cette régulation sociale sont elles aussi diversifiées, de l'édiction de normes au recours à l'expertise, de l'allocation de ressources matérielles à la production discursive. De sorte que l'action publique ne peut pas plus être cantonnée à l'exercice de la « puissance publique » ou à la délivrance de « services publics », pour reprendre les catégories institutionnelles juridiques si prégnantes en la matière. Par-delà son caractère protéiforme, la spécificité de l'action publique tient donc avant tout à la légitimation politique des « réponses » qu'elle apporte à des « problèmes sociaux », des ressources qu'elle distribue ou des formes d'organisation sociale qu'elle promeut.

Si la sociologie de l'action publique constitue un domaine de recherche à part entière, dans la mesure où elle a des terrains et des outils qui lui sont spécifiques, elle ne peut cependant être détachée de la réflexion générale des sciences sociales sur le fonctionnement des sociétés — détachement dont l'hyperspécialisation de l'analyse des politiques publiques présente parfois le risque. Cette analyse doit au contraire se concevoir comme une contribution à la connaissance des modes d'organisation sociale et de leurs transformations. Elle est plus précisément partie intégrante de la sociologie politique, dans la mesure où elle a pour but d'analyser les modes d'exercice du pouvoir et de la domination dans leur dimension politique. Les pages qui suivent précisent et illustrent ces propositions, en revenant sur la formation et les limites d'un savoir spécialisé dans le domaine des politiques publiques, puis en étudiant la structuration des *relations* constitutives des politiques et les *pratiques* par lesquelles elles se réalisent.

1. Les héritages d'une discipline appliquée

1.1. De la science de gouvernement à la spécialité académique

Le retour sur l'histoire des disciplines académiques, par la référence-révère aux pères fondateurs ou le rappel des principes originels, sert souvent à l'édification autant qu'à la formation des étudiants qui s'y consacrent. Un tel retour constitue ici plutôt une invitation à mettre à distance une certaine tradition comme préalable nécessaire à la formation de leur posture intellectuelle. Cette tradition provient d'abord de la *policy science* américaine (Parsons, 1995, p. 16-29 ; Duran *in* Boussaguet *et. al.*, 2004, p. 232-241 ; Hassenteufel, 2008, p. 19-25). Les travaux au demeurant très variés qui en sont issus ont apporté leur lot d'informations empiriques et d'innovations analytiques. La place qu'y occupent les dimensions normatives et prescriptives les détournent toutefois pour partie de la visée de connaissance propre aux sciences sociales au profit d'une visée pratique d'amélioration de l'action publique. Cette spécialité ne s'appuie guère sur les apports de la sociologie européenne qui, à l'instar de ses initiateurs Weber, Marx et Durkheim, a abordé la question de l'État dans une théorie générale du monde social. Elle emprunte davantage à l'économie, à la théorie des organisations ou au behaviorisme, dans la perspective d'un accompagnement de programmes d'intervention publique dont il s'agit de rationaliser la conception, de rendre l'organisation fonctionnelle et les résultats efficaces. Le politiste états-unien Harold D.

Lasswell (1902-1978) est un des premiers et principaux promoteurs d'une telle orientation. Aux références intellectuelles se combine une conception de l'activité scientifique elle-même liée à une croyance politique : cette connaissance joue volontiers le rôle d'auxiliaire technique du pouvoir parce que ses promoteurs considèrent l'amélioration des performances gouvernementales grâce à la science comme un gage de progrès démocratique. La *policy science* se développe dès lors de concert avec le lancement de grands programmes gouvernementaux, dans les années 1930 avec le *New Deal*, puis après la seconde guerre mondiale et le développement de l'intervention publique.

Les recherches rebaptisées *policy analysis* à partir de cette période se veulent moins naïvement optimistes quant à la conduite des politiques et aux résultats qu'on peut en attendre. Elles mettent en évidence les « dysfonctionnements bureaucratiques » dans la lignée des analyses de Robert Merton, se fondent largement sur le postulat de « rationalité limitée » formulé par le psychologue et économiste Herbert Simon, et analysent le processus d'élaboration des politiques publiques sous l'angle de la « débrouillardise » et du « tâtonnement » (*muddling through*) comme le propose notamment Charles Lindblom. On peut y voir la manifestation d'une analyse critique de l'action publique. À condition toutefois de rappeler que cette dimension critique consiste (au moins implicitement) à rapporter les politiques observées à l'idéal d'une politique rationnelle et efficace, autrement dit à la vision politique dominante. Ce domaine de recherche connaît à partir des années 1960 aux États-Unis notamment un fort développement, en partie lié aux programmes publics de la *great society*. Il acquiert alors des caractéristiques qui le spécifient aujourd'hui encore dans l'univers des sciences sociales. Ce carrefour disciplinaire, où la science politique croise l'économie, la gestion et dans une moindre mesure la sociologie, se développe dans des institutions publiques, des cabinets de conseil, des organisations hybrides comme les *think tanks* en même temps qu'au sein du champ académique, où son enseignement s'intègre à la formation des futurs *public managers* plus qu'il n'est destiné à l'analyse distanciée des processus politiques. L'analyse des politiques publiques se caractérise de ce fait par l'importance de travaux appliqués, elle-même reflet de l'importance des échanges entre analystes et « décideurs » publics qui en sont souvent à l'origine.

Le développement de cette spécialité est beaucoup plus récent en France. Sociologues et politistes y ont de longue date étudié l'action publique, au moins indirectement par le biais des recherches sur l'État, de la science administrative ou des travaux sur des domaines

particuliers, notamment les politiques sociales. Mais rappelons que la traduction littérale du syntagme *public policy* et avec elle l'importation des présupposés d'une tout autre tradition intellectuelle, si elles sont aujourd'hui banalisées, pouvaient faire l'objet de commentaires très critiques au début des années 1970 (Sfez, 1973). C'est surtout à partir des années 1980 que des chercheurs français revendiquent l'analyse des politiques publiques comme spécialité. Articulant le rôle des idéologies analysé dans une inspiration gramscienne à celui des relations entre groupes professionnels et haute fonction publique dans une perspective issue du néo-corporatisme, les travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) ont renouvelé les approches traditionnelles de l'État et donné lieu à de multiples études de politiques sectorielles (Leca, Muller, 2008). Les autres recherches utilisent plus centralement les références américaines (Padioleau, 1982), *via* notamment la sociologie des organisations (Thœnig, 1985 ; Musselin, 2005). Sans qu'elle puisse s'y limiter, l'impulsion de l'analyse des politiques publiques en France correspond à un modèle de recherche privilégiant les études de cas, souvent en lien avec des commandes gouvernementales. Dans les années 1990, son développement doit ainsi beaucoup à celui de l'évaluation des politiques. La possibilité de financements pour les thèses et autres recherches ainsi que les perspectives de débouchés professionnels en dehors de l'université et du CNRS dans une période difficile pour l'emploi scientifique ont également contribué au très rapide essor des travaux dans ce domaine, en même temps qu'elles ont, là encore, favorisé leur dimension appliquée. Tout cela a conduit à la production d'un grand nombre de travaux dont beaucoup tirent aujourd'hui un bilan scientifique réservé, y compris lorsqu'ils s'inscrivent eux-mêmes dans ce domaine (P. Duran *in* Boussaguet *et al.*, 2004, p. 239).

Le développement de l'analyse des politiques publiques a en même temps donné lieu à d'importants efforts pour la doter de théorisations propres qui lui confèrent une légitimité scientifique en affirmant un questionnement autonome, lui permettent de dépasser la simple accumulation empirique de travaux monographiques et, finalement, la constituent en domaine de connaissance spécifié par rapport aux champs disciplinaires et sous disciplinaires établis. Il faudrait pouvoir mobiliser les outils de l'histoire et de la sociologie des sciences pour montrer comment ces conditions particulières ont conféré un « style » propre à l'analyse des politiques publiques. Notons simplement que cela a favorisé une tendance autoréférentielle qui présente plusieurs risques. D'abord celui d'un oubli de ressources analytiques éprouvées dans d'autres domaines des sciences sociales. Ensuite celui d'une discussion à prétention théorique dont la dynamique génère la multiplication artificielle de différenciations — dont l'inflation des

préfixes en « néo » et des suffixes en « isme » n'est qu'un des révélateurs les plus visibles. Risque enfin d'un usage ostentatoire ou routinier de notions mobilisées comme marques d'affiliation à une communauté savante plus que comme outils destinés à la formulation d'hypothèses.

1.2. Une analyse exposée à de nombreux biais

Les logiques mêmes de son développement font que l'analyse *des* politiques publiques est aussi au moins en partie une analyse *pour* des politiques publiques, risquant de ce fait d'être prise dans l'objet qu'elle se donne. La triple rupture qu'opèrent les meilleurs travaux dans ce domaine constitue de ce point de vue un acquis majeur (Lascoumes, Le Galès, 2007, p. 16-17). Rupture avec le *volontarisme politique*, qui prendrait le discours des élites gouvernantes au pied de la lettre, et assimilerait l'action publique aux volontés qu'elles mettent en scène. Rupture avec le mythe de *l'unicité de l'État*, battu en brèche tant par le dévoilement de ses concurrences internes que par l'identification des ramifications multiples qui, bien au delà de l'« État » conçu comme une entité close sur elle-même, sont au principe de l'action publique. Rupture enfin avec le *fétichisme de la décision*, qui verrait dans le choix précisément identifiable d'un « décideur » clairement identifié le point de départ absolu de l'action publique, alors que ce qu'on appelle décision ne correspond bien souvent qu'à l'officialisation d'un processus multiforme bien loin d'être maîtrisé par celui qui l'endosse (Lagroye *et al.*, 2002, p. 514-515).

Ces trois ruptures forment les conditions minimales nécessaires à une véritable sociologie de l'action publique. Mais elles ne sont pas toujours aussi consommées qu'on pourrait l'attendre : il n'est pas rare de lire des références à la « volonté » de l'« État » — pour le coup réunifié — ou des récits décisionnistes qui, au-delà des facilités de langage (que signifient au juste des phrases telles que « Le gouvernement souhaite réformer ceci » ou « l'Union européenne a décidé cela » ?), témoignent de la prégnance des conceptions du sens commun — ou plus précisément du discours des gouvernants. C'est qu'il n'est pas si facile de se déprendre des innombrables présupposés véhiculés par les représentations officielles de l'action publique. Les illusions fonctionnaliste (l'action publique serait *faite pour* résoudre tel problème, remplir telle fonction) ou finaliste (son sens pourrait être déduit du but ultime qu'elle est censée poursuivre, généralement celui que revendiquent les gouvernants) figurent parmi les pièges fréquemment tendus à l'analyse. C'est dans ces pièges que l'on tombe en

considérant les politiques comme des moyens de résoudre des problèmes (*problem solving*) et non comme ce qu'elles sont sociologiquement : le produit d'interactions, justifié rétrospectivement, entre autres en invoquant l'existence préalable d'un « problème à résoudre » parfois inventé après coup (Cohen *et. al.*, 1991). L'orientation évaluative pose des problèmes comparables lorsqu'elle se focalise sur la réalisation des objectifs officiellement assignés : elle se condamne alors à redoubler les constats formulés dans le champ politique, et risque dans le même temps de manquer les effets sociaux réels des politiques, qui ne se confondent jamais avec les buts au nom desquels elles sont menées (voir par exemple Zunigo, 2008).

Plus largement, l'utilisation de principes de division aussi commodes et fréquents que peu fondés sociologiquement demeure fréquente. La vision opposant l'État à la société résiste plus que l'on ne croit aux critiques des conceptions juridistes et objectivistes qui la sous-tendent (Lacroix, 1985), et même aux innombrables études empiriques des interactions qui révèlent la fausse évidence d'une telle césure (Jobert et Muller, 1987). La notion plus politique que scientifique de « société civile » illustre la persistance de cette pensée dichotomique. Autres fausses oppositions, souvent combinées : politique *vs* administration ; décision *vs* mise en œuvre. La distinction politique/administration, utile pour situer les positions des agents, ne forme pas une ligne de partage systématique entre des activités ou des rôles souvent très imbriqués en pratique, comme on le voit très bien dans la haute fonction publique (Eymeri, 2003). Elle doit encore moins fonder la réduction du politique aux seuls jeux électoraux et partisans, qui sert parfois à établir une frontière entre la sociologie politique et une analyse dépolitisée des politiques publiques. De même, la distinction simplificatrice entre décision et mise en œuvre est souvent difficile à éviter bien qu'elle soit potentiellement contradictoire avec les résultats des meilleures analyses. Celles-ci, en montrant le caractère diffus et dilué dans le temps de la « décision » et la dimension négociée d'une « mise en œuvre » qui joue parfois un rôle décisif dans la définition du contenu des politiques, invitent plutôt, contre un usage mécaniste du modèle séquentiel des politiques publiques (Jacquot *in* Boussaguet *et. al.*, p. 71-77), à une conception continuiste de l'action publique.

Il est d'autant plus difficile de se déprendre des représentations communes et-ou officielles des politiques qu'elles donnent lieu à des notions hybrides entre la science et l'action. Celle de « gouvernance », par exemple, a connu ces dernières années un important succès dans l'analyse des politiques publiques en même temps que dans les discours politiques et

institutionnels, au point de former un cas d'étude des nouvelles interdépendances entre champs académique et politico-bureaucratique (Gaudin, 2002). Peut-on alors utiliser cette notion en lui donnant une définition scientifique détachée de ses usages sociaux ? N'est-on pas cependant inévitablement pris dans des luttes de définition où l'on risque toujours de glisser du descriptif au normatif (dire ce qu'est *vraiment* la gouvernance ou énoncer ce qu'est la *bonne* gouvernance) ? À l'inverse peut-on, du haut d'une science souveraine, congédier cette notion au nom de son impureté conceptuelle, déniait l'existence de ce à quoi des agents sociaux accordent leur croyance, au risque cette fois de manquer une réalité à prendre en compte dans l'analyse fut-ce comme catégorie « indigène » ou sous l'angle de la prophétie auto-réalisatrice ? (Georgakakis, de Lassalle, 2007b).

Le problème ne tient pas seulement à la porosité sociale des univers de l'analyse et de l'action publique. Il renvoie aussi aux caractéristiques de l'action publique comme objet d'étude. Car si la science sociale a toujours affaire « à des réalités déjà nommées » (Bourdieu *et. al.*, 1968), elle se confronte dans ce cas à des « réalités » (socialement reconnues comme telles) construites et nommées dans et par la réalité (à objectiver sociologiquement) de l'action publique. Autrement dit il ne s'agit pas seulement de « rompre avec des prénotions » mais de restituer leurs production et diffusion. Car l'une des fonctions majeures de l'action publique consiste précisément à produire la représentation légitime de la réalité sociale sur laquelle elle s'exerce (la « crise des banlieues », la « baisse du chômage ») et de la manière dont elle s'exerce (la « concertation avec les partenaires », la « modernité des réformes »). S'il est une difficulté particulière, c'est que la prégnance des catégories de pensée qu'elle véhicule expose tout particulièrement au risque d'être pensé par une action publique qu'on croit penser, lors même que c'est précisément cette prégnance qu'il s'agirait de penser (on s'inspire ici de Bourdieu, 1993, p. 49).

Constituée comme spécialité disjointe de la sociologie générale, l'analyse des politiques publiques n'a que partiellement mobilisé les acquis du raisonnement sociologique pour surmonter ces obstacles. D'un point de vue épistémologique et méthodologique, cette distance avec les débats voire avec la tradition sociologiques a limité la réflexivité sur les postures d'analyse et même sur les techniques de recueil des données (Bongrand et Laborier 2005 ; Pinson et Sala Pala 2007), qui seule permettrait d'affermir un point de vue scientifique dans un domaine où, précisément, d'autres points de vue (médiatique, politique, expert, bureaucratique) dominant. D'un point de vue conceptuel, le souci de construire des modèles

propres à l'analyse des politiques publiques a parfois privé la réflexion d'outils conceptuels à même de conjurer certains des écueils évoqués plus haut. Dans ce domaine, les approches dites cognitives, une partie du néo-institutionnalisme, l'approche par les réseaux ou l'étude des acteurs se sont curieusement développés sans guère de référence respectivement à la sociologie de la connaissance ou l'histoire des croyances, à la sociologie des institutions, des réseaux sociaux ou aux constructions sociologiques des positions, trajectoires ou carrières. D'un point de vue à la fois analytique et empirique, enfin, la focalisation de l'analyse des politiques sur ses propres questions permet certes de constituer un agenda de recherche et un corpus de références transposables d'un terrain à l'autre (des politiques scolaires aux politiques de santé, par exemple). Mais cela ne saurait se faire sans intégrer *aussi* les questions, les références et les résultats des sociologies sectorielles correspondantes aux domaines étudiés, sociologie de l'éducation (van Zanten, 2004) ou de la santé (Hassenteufel, 1997 ; Pierru, 2007). Faute de cela, l'analyse de l'action publique assèche son objet et le dissocie artificiellement des systèmes de relations dans lesquels il prend place. Inversement, l'articulation de ces deux niveaux de questionnement lui permet de contribuer conjointement à la compréhension du gouvernement des sociétés et à la connaissance des espaces sociaux qui la composent.

2. Les configurations sociales de l'action publique

Cette articulation suppose de commencer par des questions en apparence simples : qui sont les agents engagés dans la production d'une politique ? comment s'organisent les relations qu'ils entretiennent, leurs coopérations, leur division du travail, leurs hiérarchies officielles et effectives, leurs concurrences internes et leurs soutiens externes ? Les réponses qu'on peut y apporter n'ont pas une visée seulement informative, se bornant comme les comptes-rendus officiels ou journalistiques à l'identification d'individus « importants » ou « influents » et à la chronique de leurs rencontres. Elles ont une visée analytique, dès lors qu'on s'accorde sur le principe selon lequel comprendre une politique (son orientation, la forme qu'elle prend, l'importance qu'elle revêt) implique de connaître (sociologiquement) ceux qui la font et les relations qui les lient.

2.1. Systèmes de position et structure des relations

L'action publique forme le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagées ; ces pratiques et représentations sont orientées par leurs positions, trajectoires et caractéristiques sociales : comprendre le « produit » (l'action publique) implique donc de faire la sociologie de ses producteurs. *L'analyse positionnelle* est en ce sens indispensable à la sociologie de l'action publique. Elle passe entre autres par l'étude des groupes les plus régulièrement présents dans la fabrication des politiques publiques : les hauts fonctionnaires nationaux (Eymeri, 1999 ; Laurens, 2006) ou européens (Georgakakis, de Lassalle, 2007a), les membres des cabinets ministériels (Mathiot et Sawicki, 1999), les experts (Robert, 2003), les élites sectorielles (Genieys, 2008), *etc.* Quelle que soit la configuration de la politique étudiée (une structure de coopération intercommunale, l'alliance entre des responsables ministériels et des représentants d'intérêt, le regroupement informel d'experts, d'élus nationaux et de fonctionnaires de la Commission européenne), et quel que soit l'outil analytique qu'on juge le plus approprié pour en rendre compte (système d'action, champ ou réseau), il existe sinon une correspondance au moins une relation entre l'organisation des relations sociales qui donnent lieu à une politique et les caractéristiques de cette politique. L'analyse positionnelle constitue de ce fait le point de départ à l'établissement systématique *des structures relationnelles* au fondement d'une politique.

L'analyse des politiques publiques décrit abondamment les groupes et espaces dans lesquels s'élaborent les politiques, et n'est pas avare d'appellations pour les désigner. L'ensemble ni parfaitement stable ni homogène composé par les autorités publiques et les représentants du secteur concerné est classiquement qualifié de « communauté de politique » (Heclo et Wildawsky, 1974 ; Mény, 1989). Au sein d'un tel ensemble, on peut dans certains cas identifier une « communauté épistémique », regroupant des acteurs qui « ont en commun un modèle de causalité et un ensemble de valeurs politiques » et s'engagent afin de « traduire cette croyance en politique publique » (Haas, 1990, p. 42). Bruno Jobert propose quant à lui d'analyser les changements globaux de politique publique en les rapportant à la manière dont s'articulent trois principaux « forums » — scientifique, du débat politique et de la fabrication des politiques — (Jobert *in* Jobert et Théret, 1994). Ces notions présentent des vertus descriptives et-ou analytiques. Mettant l'accent sur les mécanismes d'interdépendance, elles tendent cependant à laisser de côté les rapports de forces et hiérarchies internes à ces ensembles, de même que les propriétés sociales des acteurs qui les structurent. Or ce n'est qu'au prix d'une restitution précise des positions, dispositions et prises de position des agents individuels et collectifs engagés dans la production d'une politique que l'on peut comprendre

pleinement les modalités de constitution et de fonctionnement des espaces relationnels qu'ils constituent et, partant, les logiques de production des politiques.

À partir de sa sociologie des champs, Pierre Bourdieu en a donné un exemple dans son étude de la politique du logement (Bourdieu, 1990). Il s'agit de considérer cette politique, *i.e.* les formes qu'elle revêt (règlements, procédures d'aide, activité des organismes spécialisés) et les orientations qu'elle suit comme « l'objectivation provisoire d'un état du rapport de force structurel entre les différents agents ou institutions intéressés qui agissent en vue de conserver ou de transformer le statu quo » (p. 66). L'enquête porte sur un moment critique : le milieu des années 1970, quand se prépare une nouvelle politique d'aide au logement qui délaisse le système d'aide à la construction (« aide à la pierre »), institué en 1948 au profit d'une aide personnelle au logement attribuée en fonction du revenu et de la situation de famille, dans une logique de marché et d'individualisation. Comprendre cette nouvelle politique implique, à partir du repérage des « agents efficaces » au moment de sa préparation (représentants des pouvoirs publics des groupes d'intérêt, constructeurs, promoteurs, élus locaux), d'établir leurs rapports de force, c'est-à-dire leurs capitaux respectifs et leurs oppositions ou alliances. Car à cette structure des positions correspond la structure des orientations politiques possibles (prises de position), et c'est dans cette correspondance que réside la logique du poids relatif des différentes options envisagées. On comprend ainsi comment l'affinité des *habitus* entre les membres des grands corps, la rencontre d'intérêts divers et la dynamique des concurrences bureaucratiques a pu conduire au succès d'une réforme qui, portée par une minorité agissante de jeunes hauts fonctionnaires réformistes, marque le déclin corrélatif de groupes porteurs d'autres orientations. Au-delà du cas du logement, cette recherche a une double portée. Elle ouvre plus généralement la voie à une sociologie empirique (grâce notamment à l'usage de l'analyse statistique des correspondances) des configurations sociales qui déterminent les choix publics. D'un point de vue plus historique, elle illustre le début en France d'un basculement des politiques gouvernementales dans le sens libéral d'une valorisation du jeu du marché et des choix individuels.

2.2. Les dynamiques relationnelles de l'action publique

La sociologie des positions et des groupes ne se cantonne donc pas aux « structures » quand l'analyse des politiques publiques se concentre sur les « processus » : la sociologie de l'action publique rend compte de rapports de force qui renvoient indissociablement aux uns et aux autres.

Ainsi l'analyse du rôle des agents subalternes dans la conduite de l'action publique éclaire les configurations particulières qui permettent à des agents *a priori* cantonnés dans une fonction d'exécution de jouer un rôle important dans la définition du contenu des politiques (Lipsky, 1980 ; Dubois, 2003, 2009c), dévoilant par là certains de leurs traits structuraux (Dubois, 2009b). Il en va ainsi tout particulièrement de celles qui reposent sur le pouvoir discrétionnaire d'agents auxquels est déléguée en pratique la responsabilité du traitement des cas constitutif de la réalisation de l'action publique (Evans et Harris, 2004). Alexis Spire l'a bien montré à propos des petits fonctionnaires dans les politiques d'immigration en France.

Dans les années 1945-1975, quand l'arsenal réglementaire reste général et sans réaménagements notables malgré les transformations objectives de l'immigration, les employés des services préfectoraux jouent un rôle important dans la définition des critères d'autorisation d'entrée et de séjour et le tri des étrangers selon leur origine nationale ou leur qualification. Ils contribuent ainsi fortement à faire la politique d'immigration (Spire, 2005). Dans la période contemporaine, le surinvestissement politique et les objectifs chiffrés du gouvernement ne conduit pas pour autant à une politique consistant en l'application systématique de principes et critères définis au sommet de l'État. Bien au contraire, la disjonction entre les discours sur les droits des étrangers et les conditions pratiques de leur mise en œuvre conduit à une « politique des guichets » définie aux échelons subalternes, variable et très peu lisible ce qui est bien fait pour entretenir l'incertitude — et partant la docilité — de ceux auxquels elle s'applique (Spire, 2008). Aux Etats-Unis, la réforme du *welfare* a également renforcé le pouvoir des *street-level bureaucrats*, favorisant l'arbitraire et un contrôle rapproché des populations qui, s'ils ne sont pas explicitement prévus dans les projets gouvernementaux, en constituent néanmoins la logique profonde (Morgen, Maskovsky, 2003). C'est donc à la fois les dispositions des agents de base, les conditions pratiques de leur travail, mais aussi toute la chaîne des interdépendances qui s'établit par leur intermédiaire entre les instances dirigeantes et les populations concernées qu'éclairent ce type de travaux (Dubois, 2009a).

Les liens à double sens entre les configurations sociales de l'action publique et les dynamiques de sa transformation s'observe également lorsqu'on étudie les groupes d'intérêt et leur rôle dans la production des politiques. Dépassant la tradition classique de l'analyse des « groupes de pression » limitée à une vision systémique parfois superficielle, la sociologie des groupes d'intérêt s'est récemment renouvelée en faisant porter l'attention sur les trajectoires et les pratiques des représentants d'intérêt (Offerlé, 1994 ; Michel, 2005). La mise en évidence de formes de professionnalisation de la représentation d'intérêts donne une bonne illustration de ce qu'une véritable sociologie des acteurs peut apporter à la compréhension des processus de fabrication des politiques. Outre les risques bien connus d'éloignement entre « la base » et ceux qui, appointés par l'organisation, deviennent des « militants de cabinet », la professionnalisation transforme les relations qui s'établissent avec les autres catégories de producteurs de politiques, élus, experts, fonctionnaires ou groupes d'intérêt concurrents. L'accumulation de ressources relationnelles ou de compétences techniques rapprochent alors les profils et positions de ceux qui peuvent s'en prévaloir de leurs interlocuteurs les plus

réguliers. Cela transforme leur manière de voir et de penser et de faire, avec la valorisation des activités d'expertise ou la dilution des positions revendicatives dans les procédures routinisées de concertation et de « dialogue ». Cela transforme en fin de compte le rôle des groupes d'intérêt dans l'élaboration des politiques, et partant les modalités de cette élaboration. Loin de se limiter à des portraits de groupes, une sociologie des positions et des trajectoires permet ainsi de redonner de la chair sociale à des questions plus générales de l'analyse des politiques. La professionnalisation des représentants d'intérêt renvoie à l'institutionnalisation de la représentation des intérêts, analysée notamment au prisme du modèle néo-corporatiste (Schmitter, Lehbruch, 1979 ; Jobert et Muller, 1987 ; Hassenteufel, 1990), c'est-à-dire référée à un mode bien particulier de régulation étatisée des rapports entre groupes sociaux. À un autre niveau, la multipositionnalité des acteurs et leurs déplacements entre public et privé fondent socialement les reconfigurations d'une action publique que l'analyse des réseaux de politiques présente comme de plus en plus fragmentée, à la faveur de la diminution du rôle de l'État, et changeante, au gré de la fluctuation des intérêts portés par les groupes (Marsh et Rhodes, 1992 ; Le Galès et Thatcher, 1995). C'est donc dans l'espace relationnel de production des politiques que résident les principes de leur orientation et de leur changement.

L'eupéanisation qui marque aujourd'hui les politiques des Etats membres de l'Union européenne le montre bien (Featherstone, Radaelli, 2003 ; Baisnée, Pasquier, 2007 ; Hassenteufel, Surel, 2008). L'eupéanisation peut désigner le développement des politiques de l'Union, le rôle croissant du niveau européen ou des échanges entre gouvernements dans la définition des politiques nationales, l'adaptation des cadres de perception et d'action des organisations politiques et administratives nationales en lien avec l'intégration européenne ou encore les tendances convergentes à l'échelle européenne de ces politiques. Quel que soit le sens retenu, l'eupéanisation des politiques correspond à l'eupéanisation de la configuration, au sens de Norbert Elias, dans laquelle les politiques sont produites. L'eupéanisation consiste en l'arrivée de nouveaux acteurs dans le « jeu » des politiques publiques : des acteurs institutionnels supranationaux, au premier rang desquels la Commission européenne, dont les orientations, les directives, les règlements, viennent s'ajouter au système préexistant de contraintes des choix publics nationaux, et toute une série d'intermédiaires, agences, conseils, cabinets, lobbies, assistants parlementaires, chargés de mission qui, vivant de et pour l'Europe, incarnent l'eupéanisation qu'ils promeuvent et contribuent à réaliser (Georgakakis, 2002). L'eupéanisation offre également de nouvelles

opportunités de jeu : des « coups » qui deviennent jouables, comme lorsque des groupes d'intérêt mobilisent à des fins locales des alliances ou des références de niveau européen, ou que des acteurs prennent appui sur l'agenda européen pour mettre sur la table des enjeux qui, sans cela, auraient plus difficilement passé les filtres nationaux. L'eupéanisation est alors celle des calculs et anticipations des « joueurs ». Les effets de l'intégration européenne sur les politiques nationales ne sont donc pas réductibles à une imposition de l' « Europe » sur les États membres (Héritier *et. al.*, 2001 ; de Maillard, Smith *in* Baisnée, Pasquier, 2007). Les représentants de ces derniers ont contribué à l'élaboration des normes communes, qu'elles soient juridiquement contraignantes ou consistent en des « modèles » de politique. Dans un cas comme dans l'autre, leur effectivité suppose toujours des mobilisations (d'autres gouvernements, de groupes d'intérêt...) et des réappropriations (adaptations, usages à d'autres fins...) qui peuvent avoir un effet d'eupéanisation sans pour autant se réduire à l'obéissance à la règle européenne ou poursuivre l'eupéanisation comme finalité (Dubois 2007). En résumé, l'eupéanisation des politiques renvoie aux transformations des systèmes de position et de relations induites par le processus d'intégration européenne, ces espaces relationnels eupéanisés fondant à leur tour des modèles d'action et des représentations référés à l'Europe.

3. De la construction des problèmes publics aux modes de gouvernement

Quel que soit le niveau de gouvernement considéré, la construction des problèmes publics, l'institutionnalisation et la légitimation des politiques s'opèrent dans les relations entre les différentes catégories de producteurs d'action publique et entre la configuration spécifique qu'ils constituent et l'espace social plus vaste dans lequel ils interviennent.

3.1. Formation et politisation des problèmes

La métaphore de la construction sociale a connu un succès tel qu'elle est devenue un lieu commun des sciences sociales contemporaines (Hacking, 2001). Elle n'en conserve pas moins ses vertus heuristiques s'agissant de la construction des problèmes publics, analysée notamment par la sociologie interactionniste (Gusfield, 1981). En rappelant que ces problèmes ne sont pas « naturels », ne s'imposent pas d'eux-mêmes, et que les pouvoirs publics prennent généralement une part active à leur formation, cette perspective permet de rompre avec la vision spontanément fonctionnaliste considérant les politiques comme des

réponses (nécessaires) à des problèmes préexistants. En postulant que les problèmes publics sont le produit d'un travail social qui engage la mobilisation d'acteurs divers, elle invite à considérer l'action publique comme le produit de processus et relations sociales, et non comme le résultat d'une « volonté » des décideurs ou d'une simple application de règles juridiques. Dans la mesure où la formulation des problèmes est étroitement liée aux modalités envisageables de leur traitement, son analyse s'avère particulièrement utile pour comprendre les « solutions » qui ont été privilégiées. Michel Setbon montre par exemple comment les réponses gouvernementales apportées à l'épidémie de SIDA varient en fonction des caractéristiques et des manières de penser et d'agir propres aux acteurs, différents d'un pays à l'autre, qui ont orienté la prise en charge publique de cette maladie (Setbon, 1993).

Trois conditions doivent être remplies pour qu'un « problème public » existe en tant que tel. La première est de l'ordre de la *connaissance*. Pour qu'un problème existe socialement, il faut disposer à son propos d'informations et des cadres pour les interpréter. On le voit par exemple en matière de santé publique (crises alimentaires, effets de pollutions, épidémies), où la publicisation d'un danger est liée à sa connaissance médicale. Plus largement, la diffusion de l'information dans le travail journalistique (sans même parler de son rôle de mise en forme) s'avère fréquemment déterminante (Cohen, 1972). Une seconde condition renvoie aux *normes sociales* au regard desquelles une situation est définie comme problématique. Il n'y a de déviance ou de problème que rapportés à une norme (Becker, 1985). Pour que le chômage ou le travail des enfants soient des « problèmes », il faut attendre l'imposition du travail salarié permanent et du droit à l'éducation comme normes (Castel, 1995). Une troisième condition, partiellement incluse dans les deux précédentes, réside dans *la mobilisation d'acteurs* pour que le problème devienne public. Sans l'activité des syndicalistes, des hommes politiques, des médecins et autres « entrepreneurs » de morale » (Becker) qui font croisade contre le « fléau de l'alcoolisme » (Gusfield, 1981 ; Dargelos, 2008), des statisticiens qui mettent en forme la catégorie statistique des chômeurs (Salais, *et. al.*, 1985), des journalistes, policiers et experts de la sécurité qui mettent en scène les « violences urbaines » (Collovald, 2001 ; Bonelli, 2008), des sondeurs qui établissent l'importance que l'« opinion publique » leur accorde (Rémond, 2007), que seraient en effet ces problèmes publics dont l'existence semble si évidente ?

Une fois ces conditions réunies, comment un problème devient-il politique ? Car si, en dehors de ceux touchant au fonctionnement des institutions et à l'organisation de la vie politique

(parité hommes/femmes, cumul des mandats, financement des partis, par exemple), il n'y a guère de problèmes qui soient *par définition* politiques, il n'y a guère plus de problèmes qui à l'inverse ne puissent potentiellement être définis politiquement. Les domaines du politique et du « politisable » ne pouvant être circonscrits au préalable, la question consiste donc à savoir comment un problème est *politisé* (Lagroye, 2003). Deux éléments apparaissent ici déterminants. D'abord le statut des acteurs qui prennent publiquement position à son propos et les situations dans lesquelles ils le font : que le chef de l'Etat intègre le handicap au nombre des « chantiers présidentiels » lors d'une occasion aussi ritualisée qu'une allocution télévisée transforme, par un effet quasi magique, le handicap en objet politique. Ensuite les termes dans lesquels les problèmes sont énoncés : que le Président Chirac évoque « l'accès à la citoyenneté » des personnes handicapées dote le problème d'un statut politique, comme l'avait fait la référence à la laïcité et aux valeurs de la République à propos du port du voile dit islamique. L'action publique ne concerne cependant pas seulement, ni même prioritairement, des problèmes symboliquement chargés et politiquement débattus. Plus largement, un problème devient politique (au sens des politiques publiques), dès lors qu'il est construit comme étant susceptible d'être traité par les pouvoirs publics, selon des logiques qui sont celles qui prévalent dans l'action publique.

Plus que la métaphore de la « mise sur agenda », qui peut laisser sous-entendre la séparation de deux étapes et univers disjoints (1. formulation par la société ; 2. prise en compte par le gouvernement), la perspective en termes de construction des problèmes publics permet de les situer dans le continuum des échanges politiques. On peut ainsi voir dans la genèse des problèmes publics une forme d'enregistrement politique des rapports sociaux, qui consiste à officialiser le résultat des luttes entre groupes, l'effet du rôle central joué par les médias dans le courtage politique, ou encore la production d'une offre politique résultant des concurrences internes aux champs politique et bureaucratique (Garraud, 1990). S'ils sont variés et complexes, et ce d'autant plus du fait de l'intégration européenne qui les multiplie (Campana *et. al.*, 2007), les circuits que suivent les problèmes pour devenir objets d'intervention publique sont toutefois loin d'être totalement aléatoires et imprévisibles. Il existe des régularités repérables, ne serait-ce que parce que ces circuits sont déterminés par le pouvoir inégal des acteurs sociaux à faire valoir des intérêts et-ou à prescrire des représentations du monde social. Ce pouvoir n'est certes pas distribué une fois pour toutes, mais sa répartition renvoie à une structure sociale dotée d'une certaine stabilité.

3.2. Mise en forme et institutionnalisation des politiques

La construction des problèmes publics a partie liée avec la genèse des catégories d'intervention publique qui forme un des processus d'institutionnalisation des politiques. Les catégories institutionnalisées de perception et d'action propres aux politiques publiques constituent en effet *l'objectivation institutionnelle* (dans une structure administrative ou de nouveaux dispositifs) de « problèmes » qui s'imposent à un moment donné comme cruciaux. La production politico-médiatique de la « crise des banlieues » dans les années 1980 associée au succès d'une vision spatialisée des problèmes sociaux portée par des experts et des militants a ainsi donné lieu à la « politique de la ville » qui a pu constituer un élément important du traitement gouvernemental d'un grand nombre de questions sociales et urbaines (accès à l'emploi, délinquance, jeunesse, logement, etc.) (Tissot, 2007). Lorsque la genèse de l'intervention publique doit beaucoup à des mobilisations collectives antérieures, comme ce fut le cas pour l'environnement (Lascombes, 1994) ou la consommation (Pinto, 1992), l'enjeu est que l'officialisation du problème (Lahire, 1999) ne se retourne pas en dépossession de ceux qui l'ont porté à l'origine. On retrouve là tous les débats sur les cycles de construction des problèmes (Downs, 1972).

La formation des catégories d'action publique renvoie également à *l'affirmation des fonctions et domaines d'intervention légitimes des pouvoirs publics*. Le fait par exemple que la culture fasse partie de ces fonctions et domaines n'a rien d'évident (Dubois, 1999). Les représentations sociales de la culture comme relevant de choix personnels et en tout cas privés, la force des conceptions non-interventionnistes en la matière, de même que les relations parfois conflictuelles entre les champs politico-bureaucratique et culturel ont longtemps entravé la formation d'une politique publique de la culture, qui n'intervient que dans des conditions en partie fortuites en France à partir de la fin des années 1950, souvent plus tard ailleurs, et demeure parfois très embryonnaire comme c'est le cas au niveau de l'Union européenne.

Principes institutionnalisés de vision et division du monde social et d'action sur le monde social appuyés sur les ressources matérielles et symboliques accumulées par les pouvoirs publics (Bourdieu, 1993), les catégories d'intervention publique servent enfin *la mise en forme institutionnelle du social*. C'est à partir d'elles que les populations sont classées et traitées, avec des effets indissociablement symboliques (reconnaissance ou assignation d'un

statut) et matériels (octroi des ressources qui y sont liées), comme on le voit bien dans les politiques sociales. Elles forment également les matrices de la construction des problèmes, qui sont pré-cadrés dans les structures et la « pensée » des institutions (Douglas, 1989).

3.3. Modus operandi et modes de légitimation

Les pratiques d'intervention publique, la signification qui leur est accordée et leurs effets potentiels sont ainsi les produits de processus de mobilisation (faire advenir un problème à traiter) et d'institutionnalisation (la stabilisation de cadres de pensée et d'action) eux-mêmes liés au système des relations entre les acteurs engagés, à titres divers, dans la production d'une politique. Pour comprendre les multiples réformes dont les gouvernements européens sont aujourd'hui si friands, par exemple dans le domaine social (que l'on pense aux retraites, à la santé ou au traitement du chômage), pour saisir le fait qu'elles soient considérées comme inévitables ou résultant d'un habillage idéologique de la défense d'intérêts économiques, pour mesurer enfin leur portée, il faut les rapporter aux conditions de leur genèse, aux structures institutionnelles qui les facilitent ou les entravent (Pallier, 2005), et aux rapports de forces qui les orientent (*e.g.* entre organisations syndicales et patronales, entre administrations financières et sociales, entre gouvernements nationaux et Union européenne). On voit ainsi comment l'agencement des pratiques, instruments, modes d'organisation, *etc.* qui constituent les « styles » d'action publique sont parties prenantes des modes de domination politique, c'est-à-dire des modalités d'exercice et de légitimation du pouvoir politique.

Ce lien apparaît tout particulièrement au travers des transformations des modes d'élaboration des politiques. Il suffit en effet de rappeler ce qui a pu constituer le « modèle français » de politique publique dans les Trente glorieuses pour s'en convaincre (Muller, 1992). Les évidences qui se renforçaient mutuellement, de la nécessaire impulsion étatique dans un sens modernisateur, d'une prééminence de l'échelon central et du rôle déterminant des relations entre hauts fonctionnaires et représentants de groupes professionnels dans l'orientation des choix publics dessinaient à la fois des modes opératoires (comme modèle du « grand projet » technologique et économique, dont l'avion Concorde fut l'un des derniers exemples) et un mode de gouvernement de la société qui a peu à peu été battu en brèche. On le voit par exemple au travers du déclin de la planification comme mode privilégié de conduite des politiques publiques. Fondée à la fois sur l'idée technocratique d'une politique rationalisée par le recours à la science (Dubois, Dulong, 1999) et sur une conception de la démocratie

préférant le « dialogue entre partenaires » au jeu parlementaire, la planification a formé à la fois l'outil et le symbole d'un gouvernement prévisionnel de la société par des instances centralisées. La décentralisation, l'intégration européenne, la conversion des élites politiques et administratives à un modèle privilégiant le libre jeu du marché ont progressivement remis tout cela en cause.

Sans pour autant tomber dans l'illusion de la nouveauté ou les énoncés autant prescriptifs que descriptifs du modèle de la gouvernance, selon lesquels l'Etat deviendrait toujours plus subsidiaire dans une « communauté de politiques publiques » toujours plus fragmentée (Lagroye *et. al.*, 2002 : 544-545), les transformations qui ont affecté les espaces de production des politiques ont de fait favorisé le renouvellement des pratiques de gouvernement. L'essor de la rhétorique et des pratiques évaluatives à partir de la fin des années 1980 en France en est l'un des principaux exemples (Duran, Monnier, 1992 ; Corcuff, 1993 ; Jacob, 2005). Pour partie inspirée de techniques managériales issues de l'entreprise privée, l'évaluation des politiques publiques met en scène un gouvernement plus « modeste » car sachant revenir sur ses éventuelles erreurs (« expérimentation »), plus « rigoureux » car soucieux des meilleurs résultats au moindre coût (« efficience »), plus « démocratique » car informant mieux les citoyens sur son action (« transparence »). Le développement de formes de consultation, forums et autres débats citoyens, au moins dans la mise en scène de l'action publique, montre également comment des procédures qui se veulent « innovantes » ont partie liée à l'évolution des modes de légitimation politique (Blatrix *et. al.*, 2007). De même, si le recours des pouvoirs publics à des formes rationalisées de gestion de l'opinion n'a rien de nouveau, le recours aux campagnes d'information publiques est désormais théorisé par des experts en communication et politiques publiques (Weiss, Tschirhart, 1994). Avec la « *communicative governance* », l'horizon d'une action publique d'où les rapports de domination auraient disparu rejoint l'utopie d'une démocratie parfaite par les techniques de communication (Neveu, 2002). L'analyse des connivences entre élites gouvernantes et journalistes (Duval, 2006) ou du recours à ces techniques (Rémond, 2007) montre cependant comment cette domination est d'autant plus efficace qu'elle peut s'autoriser d'une opinion publique « informée » (au sens de mise en forme) par les croyances que diffusent conjointement médias et pouvoirs publics.

*

L'action publique forme bien ainsi l'une des modalités pratiques d'exercice de la violence symbolique (Bourdieu, 1993), par lesquelles en même temps qu'ils se légitiment et légitiment leur intervention, les pouvoirs publics légitiment les représentations dominantes du monde social. Et parce que ce pouvoir symbolique s'appuie sur des institutions, des instruments incitatifs (aides financières) ou coercitifs (réglementation) il a, plus que d'autres, des chances de produire des effets réels. C'est qu'à la production et la diffusion de représentations sociales, l'action publique articule des dispositifs de gestion des populations (des personnes âgées aux délinquants), l'arbitrage entre des intérêts contraires (pour le tracé d'une route ou la fiscalité), l'allocation de ressources de tous ordres et la régulation d'une infinité de pratiques (de la protection de l'environnement à la sécurité routière). Loin de se réduire à une question technique, l'action publique participe pleinement au « fait de domination » pour reprendre le terme de Weber. Ainsi construit il s'agit dès lors d'un objet majeur pour l'analyse sociologique de l'organisation politique des sociétés.

Bibliographie

- Baisnée Olivier, Pasquier Romain, dir. (2007), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Editions.
- Becker Howard (1985), *Outsiders*, Paris, Métailié.
- Blatrix Cécile *et. al.* (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Bonelli Laurent (2008), *La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité »*, Paris, La Découverte.
- Bongrand Philippe, Laborier Pascale (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55-1, p. 73-112.
- Bourdieu Pierre (1990), « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, p. 65-85.
- Bourdieu Pierre (1993), « Esprits d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, p. 49-62.
- Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, (1968), *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton.
- Boussaguet Laurie *et. al.*, dir. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po.
- Campana Aurélie, Henry Emmanuel, Rowell Jay, dir. (2007), *La construction des problèmes publics en Europe*, Strasbourg, PUS, coll. Sociologie politique européenne.
- Castel Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- Cohen Michael D., March James G., Olsen Johan P. (1991), « Le modèle du "carbage can" dans les anarchies organisées », *in* March J. G., *Décision et organisation*, Paris, Editions d'organisation, p. 163-204.
- Cohen Stan (1972), *Folk devils and moral panics*, London, Paladin.
- Collovald Annie (2001), « Des désordres sociaux à la violence urbaine », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, p. 104-113.
- Corcuff Philippe (1993), « Un OVNI dans le paysage français ? L'évaluation des politiques publiques », *Politix*, 24, p. 190-209.
- Dargelos Bertrand (2008), *La lutte antialcoolique en France depuis le XIXe siècle*, Paris, Dalloz.
- Desage Fabien, Godard Jérôme (2005), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55-4, p. 633-661.
- Douglas Mary (1989), *Ainsi pensent les institutions*, Paris, Usher.
- Downs Anthony (1972), « Up and down with ecology », *Public interest*, 28-1, p. 38-50.
- Dubois Vincent (1999), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- Dubois Vincent (2003), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

- Dubois Vincent (2007), « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politiques européennes*, 21, p. 134-165.
- Dubois Vincent (2009a), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 29-48.
- Dubois Vincent (2009b), « Towards a critical policy ethnography », *Ethnography*, à paraître.
- Dubois Vincent (2009c), « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po, à paraître.
- Dubois Vincent, Dulong Delphine dir. (1999), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. Sociologie politique européenne.
- Duran Patrick, Monnier Eric (1992), « Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 42-2, p. 235-262.
- Duval Julien (2006), *Le mythe du "trou de la Sécu"*, Paris, Liber.
- Evans Tony, Harris John (2004), « Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion », *British journal of social work*, 34, p. 871-895.
- Eymeri Jean-Michel (1999), *Les gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse en science politique, Université Paris I.
- Eymeri Jean-Michel (2003), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye J., dir., *La politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.
- Featherstone Kevin, Radaelli Claudio, eds. (2003), *The Politics of europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- Garraud Philippe (1990), « Politiques nationales, l'élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, 40, p. 17-41.
- Gaudin Jean-Pierre (2002), *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences-Po.
- Gaudin Jean-Pierre (2004), *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences-Po – Dalloz.
- Genieys William (2008), *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Georgakakis Didier dir. (2002), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, coll. Sociologie politique européenne.
- Georgakakis Didier, de Lassalle Marine (2007a), « Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne : genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, p. 39-53.
- Georgakakis Didier, de Lassalle Marine dir. (2007b), *La nouvelle gouvernance européenne. Genèses et usage d'un livre blanc*, Strasbourg, PUS, Coll. Sociologie politique européenne.
- Gusfield Joseph R. (1981), *The culture of public problems: drinking, driving and the symbolic order*, Chicago, Chicago University Press.
- Haas Ersnt (1990), *When knowledge is power: three models of change in international relations*, Berkeley, University of California Press.

Hacking Ian (2001), *Entre science et réalité : la construction sociale de quoi ?*, Paris, La Découverte.

Hassenteufel Patrick (1990), « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, 12, p. 75-81.

Hassenteufel Patrick (1997), *Les médecins face à l'Etat : une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Hassenteufel Patrick (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hassenteufel Patrick, Smith Andy (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, 52-1, p. 53-73.

Hassenteufel Patrick, Surel Yves (2008), « Politiques publiques », in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger, dir., *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, p. 81-105.

Hecllo Hugh, Wildavsky Aaron (1974), *The private government of public money. Community and policy inside British politics*, London, Macmillan.

Héritier Adrienne et al. (2001), *Differential Europe. The European Union impact on national policy-making*, Lanham, Rowman & Littlefield.

Hodgson, Susan M., Irving, Zoë, eds. (2007), *Policy reconsidered. Meanings, politics and practices*, Bristol, Policy Press.

Jacob Steve (2005), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, 55-5/6, p. 835-864.

Jobert Bruno, Muller Pierre (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.

Jobert Bruno, Théret Bruno dir. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Lacroix Bernard (1985), « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in M. Grawitz & J. Leca, dir., *Traité de science politique*, vol. 1, Paris, PUF, p. 469-565.

Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric (2002), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences-Po – Dalloz.

Lagroye Jacques dir. (2003), *La politisation*, Paris, Belin.

Lahire Bernard (1999), *L'invention de l'« illettrisme ». Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La Découverte.

Lascoumes Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

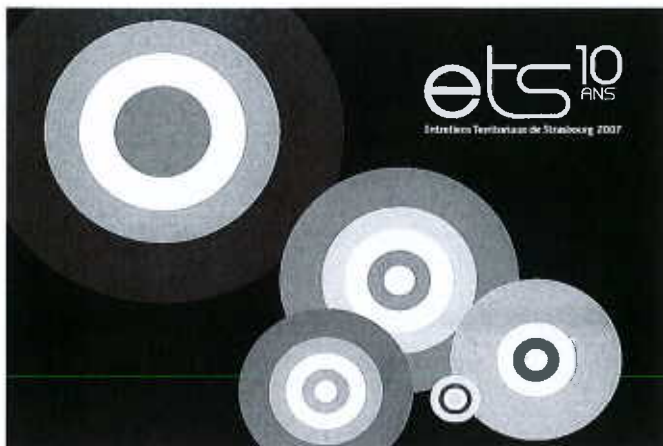
Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. 128.

Laurens Sylvain (2006), *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance*, thèse de sociologie, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Leca Jean, Muller Pierre (2008), « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in Olivier Giraud, Philippe Warin, dir., *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, p. 35-72.

- Le Galès Patrick, Thatcher Mark (1995), *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- Lipsky Michael (1980), *Street-level bureaucracy*, New York, Russell Sage Foundation.
- Marsh David, Rhodes Rod (1992), *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon press.
- Massardier Gilles (2003), *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin.
- Mathiot Pierre, Sawicki Frédéric (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement ; 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, 49-1 p. 3-30 et 49-2 p. 231-264.
- Mény Yves (1989), « Formation et transformation des "policy communities". L'exemple Français », in *Idéologies, partis et groupes sociaux*, P. FNSP, p. 387-398.
- Mény Yves, Thoenig Jean-Claude (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.
- Michel Hélène dir. (2005), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, coll. Sociologie politique européenne.
- Morgen Sandra, Maskovsky Jeff (2003), « The anthropology of welfare 'reform' », *Annual review of anthropology*, 32, p. 315-338.
- Muller Pierre (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Muller Pierre (1992), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42-2, p. 275-297.
- Musselin Christine, (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55-1, p. 51-71.
- Neveu Erik (2002), *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs.
- Offerlé Michel (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs.
- Padioleau Jean-Gustave (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Pallier Bruno (2005), *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, Coll. Quadrige.
- Parsons Wayne (1996), *Public policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Pierru Frédéric (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, Broissieux, Le Croquant.
- Pinson Gilles, Sala Pala Valérie (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57-5, p. 555-597.
- Pinto Louis (1992), « La gestion d'un label politique : la consommation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91-92, p. 3-19.
- Rémond Antoine (2007), « Le rôle politique des sondages. Retour sur la réforme des retraites de 2003 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169, p. 48-71.
- Robert Cécile (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, p. 57-78.
- Schmitter Philip, Lehbruch Gerhard, (1979), *Trends towards corporatist intermediation*, Beverly Hills, Sage.

- Setbon Michel (1993), *Pouvoirs contre SIDA. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil.
- Sfez Lucien (1973), *Critique de la décision*, Paris, P. FNSP.
- Spire Alexis (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.
- Spire Alexis (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir.
- Thœnig Jean-Claude dir. (1985), *Les politiques publiques, Traité de science politique, tome 4*, Paris, PUF.
- Thœnig Jean-Claude (1998), « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5-2, p. 295-314.
- Tissot Sylvie (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.
- van Zanten Agnès (2004), *Les politiques d'éducation*, Paris, PUF.
- Weber Max (1971), *Economie et société*, Paris, Plon.
- Weiss Janet, Tschirhart Mary (1994), « Public information campaigns as policy instruments », *Journal of policy analysis and management*, 13-1, p. 82-119.
- Zunigo Xavier (2008), « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux des Missions locales pour l'emploi des jeunes », *Sociétés contemporaines*, 70, p. 115-132.



La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ?

Atelier organisé par l'association des dirigeants territoriaux anciens de l'INET

Intervenants :

François COLLIGNON, directeur de l'Association ETD (Entreprises, territoires et développement)

Gilles DU CHAFFAUT, DGS, conseil général de l'Essonne

Abdelkader LARBI, directeur du développement social et de la vie associative, ville de Vaulx en Velin.

L'atelier était animé par Frédéric PIN, vice président de l'ADT-INET, DGS, ville de Bourgoin-Jallieu.

De nombreuses collectivités territoriales se sont aujourd'hui engagées dans des démarches de territorialisation. Elles permettent de répondre aux défis démocratiques et organisationnels qui s'imposent aux collectivités : exigences de proximité et de participation pour le citoyen, adaptation des politiques aux diversités et spécificités des espaces, désirs de transversalité et d'une gestion efficace des services pour l'action publique locale.

Pourtant, les modalités de mise en œuvre, multiples, sont souvent discutées car elles pourraient provoquer des effets inattendus : une complexité accrue de l'action publique, une rupture de l'équité territoriale...

I- Le concept de territorialisation : l'objectif ultime d'une action publique concertée et adaptée.

La territorialisation peut émerger sous deux formes :

- la territorialisation des politiques publiques,
- la territorialisation des services.

Sur un même territoire, celles-ci peuvent être étroitement liées ou clairement distinguées.

La territorialisation des politiques publiques implique le passage d'une politique uniforme, pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire de compétence, à une politique adaptée aux spécificités des espaces identifiés.

La territorialisation des services porte sur l'organisation que choisit la collectivité pour mener son action (décentralisation et déconcentration).

Elle demande de fixer 3 éléments de caractérisation :

- Les échelles de découpage des territoires : des territoires institutionnels comme les cantons, les intercommunalités ou des espaces de projets, ...
- Les secteurs : d'une territorialisation partielle, débutant souvent par les compétences sociales et médico-sociales, à une territorialisation totale, comme dans l'Isère où 13 projets coïncident avec 13 territoires. Ceci a une conséquence directe sur le portage politique et l'attribution de la responsabilité de la territorialisation. Si cette dernière touche une politique sectorielle, elle incombe au service en charge de cette même politique ; en revanche, si elle touche une politique globale, la direction générale des services en est directement responsable, dans un souci de transversalité.
- Les modalités d'association des acteurs territoriaux peuvent varier, de l'absence totale de concertation à leur association à la définition et la mise en œuvre d'une politique différenciée. Une voie médiane peut être choisie, par l'implication des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre d'une politique préalablement définie par la collectivité.

A terme, l'objectif est d'instaurer des politiques publiques adaptées et co-construites avec les territoires, afin de promouvoir une action publique plus cohérente et efficace.

II- Des expériences territoriales diverses : de la territorialisation des services à la territorialisation des politiques.

A - Des motivations communes à la plupart des collectivités.

L'acte II de la décentralisation a tout d'abord modifié de façon significative la répartition des effectifs, notamment pour les départements. Si auparavant les 2/3 des personnels évoluaient au siège et 1/3 sur l'ensemble du territoire, la tendance est aujourd'hui inversée, ce qui rend la démarche de territorialisation de plus en plus nécessaire.

En outre, l'intercommunalité occupe une place de plus en plus prégnante dans le paysage local. C'est pourquoi les collectivités sont sensibilisées à la nécessité de promouvoir, avec elle, des projets cohérents et concertés.

Les collectivités ont la volonté de nouer une relation de proximité avec leurs usagers pour un meilleur service rendu et leur plus grande satisfaction, tout en garantissant une équité de traitement. Cela conduit à cette territorialisation des politiques comme des services qui touchent tous les niveaux de collectivités : de la commune à la région, en passant par des échelons intermédiaires.

La territorialisation répond à des enjeux de lisibilité, de visibilité et d'efficacité de l'action publique.

B- Des expériences diversifiées.

Le **conseil général de l'Essonne** a adopté une démarche pragmatique de territorialisation des services, adaptée à son contexte urbain au nord et plus rural au sud, s'appuyant sur le découpage des intercommunalités existantes. Il a instauré sur l'ensemble du territoire départemental des relais pour ses compétences sociales, en créant des Maisons départementales de la solidarité, en charge de l'aide sociale à l'enfance, la prévention spécialisée et l'insertion. Elles étaient au nombre de onze au 1^{er} septembre 2007. 11 CLIC ont également été mis en place au sein des mêmes territoires, dans l'optique d'associer l'action en faveur des personnes âgées aux autres missions départementales. Une même démarche est en cours pour les dispositifs en faveur des personnes handicapées.

En parallèle, une démarche de territorialisation de l'action publique a été lancée, dans l'optique de développer des projets cohérents avec les structures intercommunales. Elle s'incarne dans l'adoption de contrats communaux et de contrats d'agglomération. Le programme Essonne 2020 évoque lui-même 6 projets d'intérêt départemental coordonnant les politiques mises en œuvre notamment sur les bassins d'habitat.

La territorialisation des services s'accompagne d'une démarche de proximité en direction du public (par l'infobus par exemple) et des partenaires (conventionnements notamment avec les CCAS et les missions locales).

Le conseil général de l'Essonne souhaite approfondir sa démarche, avec pour objectif d'être en capacité d'offrir tout type de renseignement à l'usager sur son action dans les services territorialisés.

La **ville de Vaux-en-Velin**, elle, a tenté une expérience différente, s'appuyant davantage sur une territorialisation conçue comme la co-production de projets.

Après avoir travaillé en concertation avec les habitants sur leurs attentes et la définition de projets sociaux, elle a mené des actions adaptées, notamment au cœur des quartiers sur deux espaces publics expérimentaux. Le Contrat urbain de cohésion sociale a constitué un outil approprié pour mettre en œuvre ce que la ville appelle « une politique stratégique de contextualisation ».

III- Les défis posés par la territorialisation : les modalités de gouvernance et l'équilibre entre complexité et visibilité

A. Une complexité accrue de l'organisation de la collectivité ?

La territorialisation pose la question des relations entre les différents échelons infra territoriaux. Quelle complémentarité ? Quelle cohérence d'action, par exemple entre les intercommunalités, les pays et les départements ? Il s'agit aussi d'organiser la lisibilité des différents relais locaux de chaque structure territorialisée ; par exemple, la mise en place de maisons départementales ou des antennes locales de région comme en Rhône-Alpes, ou de démarches participatives s'appuyant sur le mouvement associatif (exemple comité de locataires, associations des personnes âgées, forum participatif d'agenda 21) nécessitent une coordination étroite des acteurs. Le risque est la multiplication des interlocuteurs sur le terrain qui nuit à la visibilité et à la simplification pour les usagers.

L'implication des élus dans la démarche de territorialisation est diverse. En Essonne, ceux-ci n'ont pas revendiqué un leadership territorial. En revanche, en Isère, des vice-présidents territoriaux apparaissent aux côtés des vice-présidents sectoriels. La région Rhône-Alpes, elle, a confié à un collègue de décision local la mission de définir et valider les contrats emploi formation.

Indéniablement, la question du gouvernement territorialisé ne se pose pas dans les mêmes termes pour les départements et les communes. Cette démarche est d'ores et déjà acquise dans les communes, avec l'existence des adjoints de quartier, complémentaires aux adjoints sectoriels.

La territorialisation a des effets sur l'organisation interne de la collectivité, et notamment sur la répartition des compétences entre le siège et les unités territorialisées, qui peut être subtile à définir. Le conseil général de l'Essonne, lui, a opté pour une déconcentration des responsabilités et des décisions au sein des Maisons départementales de la solidarité. Il envisage d'ailleurs même de mettre en place une gestion territorialisée des personnels des collèges au sein de 6 bassins d'éducation à créer.

Dès lors se pose la question du rapport hiérarchique et de l'encadrement. L'Essonne a choisi une logique de guichet, viable car elle ne suppose pas une modification des rapports hiérarchiques. La région Rhône-Alpes a adopté une position similaire.

En revanche, le conseil général du Val de Marne souligne que si le lien hiérarchique reste inchangé, chaque membre de la direction générale a désormais une double responsabilité, thématique et territoriale.

Cette territorialisation pose la question de l'évolution des métiers des collectivités territoriales : professionnalisation de l'accueil, aide au montage de projets en sus de l'accueil, information et orientation plus traditionnels.

B. Quelle lisibilité pour les citoyens ?

L'organisation territorialisée apparaît souvent peu lisible pour les habitants.

Le conseil général d'Ille et Vilaine a choisi de regrouper ses 359 communes dans des pays pour lesquels il a rédigé des projets de territoire définissant les actions stratégiques du département. Il lui reste à créer une agence départementale par pays pour assurer en parallèle une territorialisation des services. Ce même découpage territorial pour l'ensemble des politiques présente l'avantage de la simplicité même s'il ne peut être, de fait, pertinent pour chacune d'entre elle.

Une plus grande visibilité suppose aussi un travail important de concertation avec les associations et les habitants. La ville de Vaulx en Velin a par exemple mené son action en étroite collaboration avec les comités de locataires du Rhône.

La territorialisation des politiques publiques et des services nécessite des évolutions culturelles et dans les modes de faire. Il s'agit de repenser les processus de conception, de mise en œuvre des actions mais aussi de décision avec une place à trouver pour les habitants et les usagers ainsi que de transformer les pratiques internes de management et de gouvernance.

Synthèse rédigée par les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Lucie AUBRAC (2007-2008)



48^{ème}
colloque
ASRDRLF 2011
6, 7 et 8 Juillet, Schoelcher - Martinique

Migrations et Territoires



<http://asrdlf2011.com/>

PENSER LA CHAÎNE D'INGENIERIE TERRITORIALE

Laurent TROGNON

AgroParisTech-ENGREF, 24, avenue des Landais - BP 90054, F-63171 AUBIERE cedex 9
Tel. 04 73 44 07 17 - Fax. 04 73 44 07 00 – laurent.trognon@engref.agroparistech.fr

Résumé

La notion de chaîne d'ingénierie est récente. Revue de la littérature retrace sa construction. Ses analogies avec les concepts de filières et de supply chain sont étudiés. Une vision de cette chaîne combinant gouvernance, management, ingénierie et intelligence territoriale au service du développement territorial est proposée. Penser la CIT, aujourd'hui, s'est osé porter un regard managérial sur l'organisation qu'elle constitue, afin d'accompagner le développement de son *ingenium* au service des bénéficiaires de son œuvre, la construction du territoire

Mots-clés :

Chaîne d'ingénierie territoriale, Filière, Supply chain, Management territorial, Intelligence territoriale

Introduction

Depuis une trentaine d'années, les mutations de l'action publique sur ou pour le territoire se sont accompagnées d'une recombinaison des pratiques d'ingénierie au service des territoires et de leur conceptualisation. L'accompagnement des acteurs dans la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire est devenu une préoccupation croissante à la fois pour ces acteurs et un objet d'étude récent pour la recherche en sciences sociales. C'est dans ce contexte que les notions d'ingénierie territoriale puis de chaîne d'ingénierie territoriale ont émergé. En première approche, elles se définissent respectivement comme « *l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires* » (CODIRDU, 2004), et « *la façon dont les acteurs s'organisent, tout au long de la conduite du projet [de territoire], selon différentes temporalités et modalités* » (Lardon, 2011). Elles sont issues d'une lente émergence à la confluence de courants et de problématiques disciplinaires, de pratiques et de postures de terrain en pleine transformation.

La proposition de "penser" la chaîne d'ingénierie territoriale est donc à considérer à la fois comme description du raisonnement, « *un saut, qui nous fait passer d'une chose connue à une autre que nous adoptons sous caution* » (Dewey, 2004 :40), que nous avons pratiqué, et suggestion de mobiliser ce concept-outil dans l'analyse et la pratique du développement territorial. Cette réflexion s'inscrit dans une étape inductive du processus de

recherche. Les matériaux traités sont issus des projets de recherche IngeTerr¹ -Concepts, cadres et pratiques de l'ingénierie territoriale- et Suppliers². En première partie, nous traitons de l'émergence des notions d'ingénierie du développement territorial (IDT) et de chaîne d'ingénierie territoriale (CIT). Ce parcours historique vise à cerner les représentations actuelles de la CIT. La seconde partie mobilise les concepts de filières et de supply chain (SC), étudie leurs analogies avec la CIT, et cerne quelques grands enseignements d'une vision managériale de la CIT.

1. De l'émergence de la notion d'ingénierie territoriale à celle de CIT

Bien que ses prémices soient identifiées dans les années 60, la notion d'ingénierie du développement territorial (IDT) apparaît "officiellement" en France en 2003 (CIADT, 2003 ; Landel, 2007) et une première définition est proposée par le CODIRDU en 2004. Son émergence est à considérer au regard de la construction de la notion de développement territorial, laquelle est née de la dynamique de décentralisation et de l'instauration de la logique de projet dans le management public.

1.1. De l'ingénierie d'Etat à l'IDT

Le contexte dans lequel apparaissent les linéaments de l'IDT est, d'une part, une France des années 60, très centralisée, dotée d'une ingénierie d'Etat puissante chargée d'aménager et d'administrer le territoire national³, et en même temps impuissante face à ses territoires qui se meurent, et, d'autre part, la volonté d'acteurs locaux de prendre en main leur destin, mus par « *l'envie de vivre au pays et de "faire ensemble"* » (Noré, 2010 ; Gontcharoff, 2009). La double dynamique, *top-down* et *bottom-up*, était lancée, mais le développement territorial, conçu comme articulation de l'aménagement du territoire et du développement local⁴, attendra près de quarante ans pour apparaître et, avec lui, l'IDT. Trois principales étapes se distinguent dans cette construction (Barthe, Trognon, 2011) : la construction du contexte de son développement (60-90), une phase d'émergence (90-2003) et une phase de déploiement (depuis 2003).

1.1.1. Années 60 – 90 : les linéaments

Le premier temps commence dans les années 60 mais se concrétise essentiellement dans les années 1980 avec les lois de décentralisation (1982-1983), l'évolution de la politique de la ville et l'organisation du développement local. Les premières se traduisent par la définition du partage de missions territoriales entre Etat et collectivités territoriales : le transfert de compétences a accru l'implication des collectivités territoriales et des EPCI dans la prise en charge de nombreuses questions publiques allant de l'appui au développement économique à la mise en œuvre de politiques sociales, culturelles, environnementales. Ainsi, apparaît, parallèlement aux services de l'Etat, une ingénierie dans les collectivités répondant à ces nouveaux besoins ; en 1990 le corps des ingénieurs territoriaux est créé.

Dans la même période, au plan rural une ingénierie spécifique émerge progressivement pour répondre aux enjeux de ces territoires. Le mouvement du développement local s'organise autour de la notion de « pays » (Mâcon, 1982), et l'association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDLP) est créée ; les métiers du développement local se professionnalisent. Au plan urbain, la dynamique amorcée, dans les années 60, notamment par les groupes d'action municipale (Lecomte *et al.*, 1972), conduit, à la fin des années 70, à la naissance d'une politique de la ville (opérations Habitat et vie sociale en 1977), puis à la création de la Délégation interministérielle à la ville (1988) et à un ministère spécifique (1991). L'analyse des problématiques locales s'enrichit progressivement de facettes économiques, sociales, culturelles et environnementales, et les dispositifs mis en place mobilisent un partenariat Etat - collectivités territoriales et la participation de la société civile. L'évolution des missions des agences d'urbanisme accompagne ce processus ; chargées initialement

¹ Cette communication est issue du projet de recherche IngeTerr dans le cadre du « programme de recherche PSDR Auvergne 2007-2011, financé par l'INRA, le CEMAGREF et le Conseil Régional d'Auvergne ».

² SUPPLIERS - « Supply Chains Linking Food SMEs in Europe's Lagging Rural Region » ; 1/02/2001 – 1/03/2004 ; contrat : QLK5-CT-2000-00841

³ « Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation » (Alvergne et Musso, 2003) illustrent cette ingénierie assurée par des ingénieurs des grands corps d'Etat

⁴ Libellés dont les combinaisons et déclinaisons signent toujours de nombreuses formations universitaires ou d'école d'ingénieurs.

« des études d'urbanisme et notamment de l'élaboration des schémas d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols » (telles que définies dans la LOF de 1967⁵) son rôle va s'enrichir (Prévot M., 2008) pour devenir un outil d'harmonisation des politiques publiques en aire urbaine.

1.1.2. Années 90- 2003 : l'émergence

Le deuxième temps se déroule sur la période 1990 – 2003. Cette période est marquée par une série de Lois (Joxe-Marchand en 1992, Pasqua en 1995, Chevènement en 1999 et Voynet en 1999) qui construisent une nouvelle architecture territoriale par redéploiement des actions de l'Etat, confortent les principes du zonage issus des mécanismes européens, promeuvent le management par objectif et la contractualisation, et instaurent le principe fédérateur de *projet de territoire*. La notion d'ingénierie territoriale devient progressivement une appellation générique pour de multiples formes d'ingénierie dans et au service des territoires : ingénierie au sein des services de l'Etat, des collectivités (notamment au niveau intercommunal), des agences d'urbanisme⁶, des Pays, des Parcs Naturels Régionaux, des Groupes d'Action Locale, etc., et ingénierie privée (consultants, bureaux d'études en urbanisme) (Frébault J., 2002). Cependant, bien que se complétant souvent et se superposant parfois, ces ingénieries restent distinctes dans leurs missions, leurs niveaux d'action et d'implication dans les projets qui les mobilisent, et les personnels qu'elles mobilisent.

C'est aussi l'essor des formations professionnalisantes dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement territorial. La création des Maîtrises des Sciences et des Techniques (MST), puis des Instituts Universitaires Professionnalisés (IUP) illustrent la montée en puissance au sein des universités, et plus particulièrement au sein des départements de géographie et aménagement, de la question de la professionnalisation des acteurs en charge de l'accompagnement des politiques de développement territorial. Ainsi, la création en 1994 du Master Sciences du Territoire « Ingénierie du développement territorial » de l'IUP de Grenoble, illustre selon G. Feyt⁷, l'un des initiateurs de ce master, cette volonté de donner une dimension scientifique au métier d'agent de développement, et cela devait passer par des formations de haut niveau conduisant à la maîtrise d'outils, méthodes et concepts *ad hoc*. Ce qui le conduit à dire que l'IDT serait une ingénierie sans ingénieurs (Feyt, 2009). Pourtant, plusieurs grandes écoles d'ingénieurs ont très tôt proposé des formations dont la spécialisation portait sur cette thématique. L'Engref⁸ de Clermont-Ferrand, l'une d'elles, élabore, depuis 1997, en partenariat avec des professionnels du développement, pour un public composé notamment d'ingénieurs du génie rural des eaux et forêt⁹, des contenus, des supports et des formes pédagogiques qu'elle inscrit explicitement dans le champ de l'ingénierie territoriale. Ce faisant elle contribue à la construction de celui-ci (Lardon *et al.* 2007) et à sa diffusion, en particulier par l'essaimage de ses élèves et de ses personnels. Il est intéressant de noter ici que son premier directeur, V. Piveteau, fut conseiller DATAR¹⁰ de juin 2003¹¹ à 2007.

Au cours de cette période, les notions d'ingénierie, ingénierie de projet et d'ingénierie du développement local sont ancrées et dominent les discours, mais l'usage du qualificatif territorial s'accroît et l'on note également l'expression « ingénierie de projet de territoire ». Le tournant de cette période est la prise de conscience d'un besoin de coordination, de dialogue et de mise en commun sur un territoire de ces ressources. Cela conduit, en décembre 2003, le CIADT à proposer l'organisation d'une « plate-forme d'ingénierie territoriale », ce que Landel (2006) considère comme l'officialisation de l'expression « ingénierie territoriale ». A partir de là, s'observe l'expansion des publications y ayant trait (Janin, 2009) et de ses définitions.

1.1.3. Depuis 2003 : le déploiement

⁵ Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 D'ORIENTATION FONCIERE, Art.23

⁶ La charte des agences d'urbanisme (2002) définit en effet l'agence d'urbanisme comme un « outil original d'ingénieries territoriale » <http://www.fnau.org/file/news/dossierfnau12.pdf>

⁷ Intervention orale lors du séminaire « L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable » 2009

⁸ Ecole nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêt.

⁹ Ingénieurs de ponts, des eaux et forêt depuis 2009.

¹⁰ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

¹¹ Date à rapprocher de celle du CIADT de décembre 2003.

La troisième période, à partir de 2003, dans un contexte de transformation des référentiels des politiques en faveur des territoires et de crise économique renforcée dans les territoires, place l'ingénierie face à de nouveaux défis. En premier lieu, la généralisation du développement durable dans les agendas d'un nombre croissant de politiques publiques impose aux acteurs du développement territorial la prise en compte dans la conduite de leurs actions de nouvelles injonctions génériques qui sont porteuses de trois orientations : le ménagement des hommes, des ressources et des territoires ; l'action multi-partenariale avec le recours aux coordinations d'acteurs publics et privés ; l'anticipation des changements à travers une prise en compte des effets engendrés par les choix présents de développement. D'autres référentiels commencent à être mobilisés dans les politiques à visée territoriale : l'exigence d'innovation dans le développement, l'encouragement à la compétitivité ou encore à l'excellence apparaissent comme de nouveaux attributs pour qualifier les politiques de développement territorial. Par ailleurs, la recomposition des cadres territoriaux à travers le renforcement des intercommunalités et la généralisation de nouveaux dispositifs d'intervention privilégiant la capacité d'expertise et de réactivité des territoires (multiplication des mécanismes d'appel à projet) impliquent que les acteurs locaux soient en mesure de concevoir, mettre en œuvre et gérer leur propre projet de développement, en adéquation avec les besoins de leurs territoires et les exigences de leurs partenaires financiers. Dans un mouvement de fond de rétraction des fonctions d'appui des services de l'Etat et d'intervention plus sélective des collectivités départementales et régionales dans le financement de l'ingénierie de développement, les territoires sont confrontés à un devoir d'inventivité et d'intelligence collectives pour bâtir des systèmes d'appui adaptés à leur mode de développement.

En même temps que le flou des métiers du développement est montré (Jeannot, 2005), les premiers référentiels métiers sortent et répondent à un certain désir de reconnaissance des acteurs. Les métiers de l'IDT apparaissent comme nouveaux, en construction permanente et requérant des nouveaux outils et méthodes. Les acteurs expérimentent beaucoup et leur rapprochement s'accroît avec les chercheurs, pour qui l'IDT devient un objet de recherche. Le partenariat acteurs-enseignants-chercheurs est en particulier favorisé dans le cadre de dispositif de recherche-formation-action (Lardon *et al.*, 2010). Le colloque "Commande publique, recherche et ingénierie territoriale" organisé par la DIACT et l'INDL en 2006 à Agen ouvre une série d'événements d'ampleur nationale et souvent internationale qui illustreront, accompagneront et stimuleront ces partenariats et enrichiront cet objet de recherche¹². Il conduit aussi à la constitution du « collectif pour le développement de l'ingénierie des territoires » qui rassemblera entre 2007 et 2008 de nombreuses organisations représentant la variété des acteurs de l'IDT¹³ ; l'un de ses objectifs était de « développer et animer les échanges entre les différentes familles d'acteurs concernées par l'ingénierie territoriale afin de contribuer à créer une culture commune et une capacité à travailler en synergie ». L'ingénierie territoriale n'est plus seulement de la « matière grise », c'est aussi selon Lardon et Pin (2007) « l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial ». Poussant la démarche de conceptualisation, ces auteurs proposent l'idée de « chaîne de l'ingénierie territoriale » afin de cerner plus exhaustivement l'ensemble des intervenants (prescripteurs, centres de ressources, bureaux d'études et consultants, services techniques de l'Etat et des collectivités territoriales, chercheurs et formateurs) et surtout l'importance et la force du réseau qu'ils forment.

Les relations entre ingénierie et intelligence territoriale sont également questionnées. Frébault (2004) considère ainsi que « le concept d'ingénierie territoriale appelle la mobilisation coordonnée de compétences diverses d'ingénierie publique et privée autour de projets territoriaux, soit de "l'intelligence des territoires" ». Janin et Grasset (2009) vont dans le même sens en considérant que « le contenu de l'ingénierie territoriale serait la production, mobilisation, mutualisation de connaissances pour aider les acteurs dans la compréhension de leur territoire et les aider dans l'action et la décision ». Cependant la notion d'intelligence territoriale se construit par

¹² Citons notamment : Les 1^{ères} Assises de l'Ingénierie du développement des territoires, organisées par l'lhedate (Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires européens) à Paris en 2007. Colloque APT-CNFPT « Le développement durable, fédérateur d'une nouvelle ingénierie territoriale » (2008) et Séminaire de recherche international APT-CNFPT « L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable » (2009). Colloque APT-CNFPT « Ingénieries et développement durable des territoires : vers de nouvelles cohérences » (2010).

¹³ AA-IHEDATE, ACAD., ACUF, ADF, ADCF, AITF, AMF, AMGVF, APFP, APVF, ARF, CEMAGREF, CDC, CNFPT, DIACT, DIV, ENGREF, ETD, FNAU, FMVM, GART, INDL, MEDAD, MAP, RCT, SEGESA, UNADEL, VILLE & BANLIEUE, VILLE-CAMPAGNE

ailleurs dans une visée universaliste ; Girardot (2009) la pose comme « *la science dont l'objet est le développement durable des territoires et dont le sujet est la communauté territoriale* ». Cette dynamique de conceptualisation qui passe par le raffinage du vocabulaire (par exemple avec l'apparition des notions d'ingénierie concurrentielle et d'ingénierie d'appui qui accompagnent le désengagement de l'Etat de certaines missions territoriales), l'analyse des compétences requises et de la mutation des métiers de l'ingénierie, l'intégration de nouvelles injonctions (en particulier celles du développement durable) et l'usage de nouveaux cadres théoriques (par exemple les approches institutionnelles - Piveteau, 2010- ou managérial), reste en pleine construction.

1.2. Représentation de CIT

1.2.1. Lecture historique de sa construction

La première étape de cet historique pose les bases du développement de ce qui deviendra l'IDT, au croisement de l'aménagement du territoire et du développement local, du rural et de l'urbain, de l'économique et du social, des sciences de l'ingénieur et des compétences d'animation. La seconde étape commence à articuler ces composantes et leurs dynamiques. Tandis que le nombre et la variété des membres de la CIT se multiplient, le projet de territoire devient le cadre principal de cette articulation. L'expression IDT apparaît comme le fruit d'une fécondation croisée entre praticiens, chercheurs et enseignants, dont les statuts parfois se combinent ou se succèdent. La troisième étape structure davantage ces articulations et incorpore de nouveaux domaines d'expertises. Elle conceptualise la notion d'IDT, l'outil, la diffuse¹⁴.

Sur l'ensemble de la période, un glissement des pratiques du "faire pour" au "faire ensemble" s'observe. La première période est dominée, d'une part, par le "faire pour eux" et éventuellement "sans eux" au sein de l'espace national (aménagement du territoire) et, d'autre part, par le "faire pour nous" au sein de notre territoire, éventuellement sans appui national (développement local). La deuxième période est plutôt celle du "faire avec" et la dernière celle du "faire ensemble", celle de la prise de conscience, plus que d'un réseau, d'une chaîne d'acteurs concourants à la réalisation d'un projet commun. En effet, aux côtés, d'une acception « boîte à outils » au service l'action publique, l'IDT décrit également un système d'acteurs (Piveteau, 2010) dont on s'intéressera aux maillons, et à leurs articulations dans le cadre de plates-formes (mutualisation de moyens) ou de chaîne, abordée en termes d'enchaînement d'opérations et de coordination à chaque étape du processus d'IDT.

1.2.2. La CIT : une revue de la littérature

Sur la base d'une analyse des politiques publiques, Piveteau (2010) distingue trois grandes formes d'organisation territoriale de l'ingénierie : le pavage (maillage régulier du territoire), le pôle (ponts particuliers) et le réseau. Chacune procède selon lui d'une géographie particulière, respectivement, égalitaire, prioritaire et volontaire. Toutefois, il ne les présente pas comme des formes de CIT.

Les travaux qui évoquent l'idée de CIT sont peu nombreux. Rouméguère (consultant RCT 2004) en donne une première approche. Parfois l'expression, entre guillemets, apparaît dans un texte consacré à une approche centrée réseau (Lachaud, 2009), laissant ainsi au lecteur la possibilité d'y voir, peut être, une notion qui commence à poindre et qui apporterait un supplément de sens. Ailleurs, la notion est mobilisée par des praticiens comme une évidence et ce qu'elle représente (tacitement, un réseau d'acteurs impliqués dans une dynamique collective au service du développement territorial) peut être maîtrisé, et sa composition, sa cohérence et son fonctionnement peuvent faire l'objet de réflexions stratégiques et interroger le positionnement stratégique de ses membres (Cf. par exemple la synthèse de l'étude réalisée en 2007 par RCT pour la DRE Midi-Pyrénées). Les efforts de théorisation de la notion de CIT se rencontrent dans les travaux de Sylvie Lardon qui essaie de la « raisonner » en s'entourant parfois d'autres chercheurs et praticiens.

Si Lardon (2011, et al. 2007, 2009, 2010) la conçoit « *comme un réseau imbriqué de compétences multiples, avec ses dépendances mais aussi ses synergies* » (2011), elle replace ce réseau dans une problématique de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux dont l'enjeu est la « *capacité collective à agir et innover sur un espace donné* » (2010), et dont le cadre et l'horizon sont le projet de territoire. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une somme d'interconnexions plus ou moins formelles, plus ou moins activées et activables, plus ou moins localisées, mais d'un dispositif organisant et réalisant l'action collective tout au long du cycle de l'action publique

¹⁴ Des projets de recherche du programme PSDR, comme IngeTerr ou RessTerr, qui représentent un double partenariat acteurs-chercheurs et universités-écoles d'ingénieurs, y contribuent.

territorialisée, dont Landel (2007 :119) identifie les séquences suivantes : « *l'identification de la demande sociale, la mise à l'agenda de cette demande, la définition des objectifs, l'adéquation avec les moyens permettant de les atteindre, la recherche de partenariats, la réalisation en conformité aux normes budgétaires, réglementaires et temporelles, l'évaluation, constituent autant de champs possibles d'intervention de cette expertise* ». En définissant la CIT comme "*la façon dont les acteurs s'organisent, tout au long de la conduite du projet, selon différentes temporalités et modalités*" elle en souligne en effet la dynamique et le caractère processuel d'organisation que Weick (Cf. Vidaillet, 2003) qualifierait d'*organizing*. Elle interroge le positionnement et l'émergence des acteurs, les référentiels (en particulier celui du développement durable qui enjoint au décloisonnement, à la participation, et à l'interdisciplinarité) et les compétences qu'ils mobilisent, les formes d'organisation collective et territoriale qui en résultent et leurs évolutions, les lieux de dialogue et les modalités de coordination, etc. Les représentations graphiques de la CIT se font via la construction de configurations socio-spatiales (CSS) qui donnent une représentation spatiale et chorématique, à un moment donné, des acteurs et de leurs interactions, compte tenu de la configuration spatiale du territoire.

Bien que son analyse de géographe s'hybride parfois d'éléments venant des sciences de gestion, son intention ne vise pas une théorisation de l'organisation CIT. Sa recherche est plutôt stimulée par la nécessaire transformation de l'offre de formation pour répondre non plus, prioritairement, à un besoin de connaissances de haut niveau, mais de compétences telles que les requièrent les métiers émergents de l'IDT. Toutefois, une préoccupation en termes d'efficacité/efficience est bien présente dans ses travaux et elle a dû faire face aux critiques de l'analogie de la "chaîne" pour caractériser ce type de réseau. Pour cela, elle mobilise les outils du champ du management de projet. Elle évacue la question de la faiblesse d'un "chaînon manquant", en concentrant son argumentation sur la souplesse, la flexibilité et l'effet de synergie que permet l'ingénierie organisationnelle au cœur d'un projet de territoire. L'IDT est ainsi qualifiée d'ingénierie concourante. Cette forme d'ingénierie qualifiée également de simultanée (et parfois de dialectique –Killi, 2007) se distingue de l'ingénierie dite séquentielle (ou linéaire) car elle tend à mener de front les grandes étapes structurelles d'un projet en stimulant une convergence des moyens et en gérant les interactions et l'itérativité. La robustesse du concept d'ingénierie concourante (Garel, 2003) est certes incomparable à celle des trois figures de l'IDT (ingénieries d'action, de projet et organisationnelle) selon Janin *et al.* (2009), toutefois son applicabilité au projet de territoire présente certaines faiblesses. Une certaine concomitance des phases du projet ne fait pas tout. Le management de projet, selon cette perspective, présente, en effet, trois autres caractéristiques (Garel, 2003) peu visibles dans les projets de territoire : direction forte ; plateau de coordination (véritable lieu physique de dialogue) ; codéveloppement avec les partenaires. Le constat est similaire si l'on considère les quatre principes caractérisant cette ingénierie selon Charué-Duboc (1995) : réactivité ; anticipation des problèmes de l'aval en amont ; orientation client ; rationalisation du projet dans son ensemble.

Malgré ces faiblesses dans l'argumentation, le modèle de la chaîne présente un intérêt indéniable pour décrire des formes d'organisation territoriale de l'ingénierie. Puiser dans les concepts *ad hoc* et les champs disciplinaires correspondants peut enrichir le débat.

2. Pour une vision managériale de la CIT

La notion de CIT ne peut laisser indifférent un regard habitué, par des travaux antérieurs (notamment le programme européen de recherche Suppliers), à observer des organisations collectives d'acteurs sous forme de filière ou supply chain (SC). Aussi, tentons-nous ici de sortir ces concepts de leurs applications sectorielles afin de proposer une vision managériale de la CIT.

2.1. La CIT comme chaîne de valeur particulière

Depuis de nombreuses années, la question de la coordination d'acteurs économiques trouve des réponses dans les approches méso-économiques avec le concept de filière, développé par les économistes, et celui de SC, par les gestionnaires. Leur proximité avec la CIT est frappante.

2.1.1. Analogies avec les concepts de filières et de supply chain

Filière et supply chain (SC) permettent de décrire et de conceptualiser des sous-systèmes du système économique de production de biens et de services. Marquées par des genèses disciplinaires et méthodologiques différentes, elles se distinguent principalement par l'échelle, l'objet et les applications de leurs analyses (Trognon, 2009).

Le concept de filière est marqué par la discipline scientifique qui, dans les années 70', l'a introduit dans sa boîte à outils et développé en France, en réponse aux interpellations des Pouvoirs publics. La macro-économie le conçoit comme un outil de représentation du système productif, que Laganier (1988:184) définit comme « *l'ensemble des agents économiques concourant à la production et des relations qu'ils entretiennent, dans un espace déterminé* ». Son large développement en France s'explique par sa pertinence pour préparer et évaluer les politiques industrielles par branche. Rapidement adopté en agroalimentaire, ce concept décrit un sous-système du système agroalimentaire qui rend compte des connexions entre agriculture, industrie agroalimentaire, distribution et consommateur. Il délimite un sous-système d'acteurs réunis autour d'un même produit. Plus précisément, « *la filière se rapporte à l'itinéraire suivi par un produit (ou groupes de produits) au sein de l'appareil agro-alimentaire ; elle concerne l'ensemble des agents (entreprises et administrations) et des opérations (de production, de répartition, de financement) qui concourent à la formation et au transfert du produit jusqu'à son stade final d'utilisation, ainsi que les mécanismes d'ajustement des flux des facteurs et des produits le long de la filière jusqu'à son stade final* » (Malassis et al., 1992).

Le concept de SC provient de problématiques logistiques traitées par les sciences de gestion. Née avec l'extension de l'approche logistique de l'entreprise à l'ensemble des partenaires amont et aval de celle-ci, elle constitue l'espace de la coordination de la chaîne de valeur étendue [Roy et al. (2006)]. La question de l'intégration y est centrale et combine une variété d'éléments à intégrer (flux, processus et les activités, systèmes et technologies, les acteurs) et de niveaux d'intégration (intra-organisationnelle, inter-organisationnelle limitée, inter-organisationnelle étendue, sociétale) [Fabbe-Costes (2007)]. Ce concept est utilisée dans le secteur agroalimentaire depuis les années 90'. Dans nos travaux sur la petite entreprise agroalimentaire de terroir (Trognon, 2005), nous définissons la SC d'une entreprise comme le réseau concret constitué par les entreprises qui participent à sa chaîne d'approvisionnement (fournisseurs) et de distribution (clients), cette SC englobant à la fois les flux de produits (logistique), les flux financiers et les flux informationnels, et contribue à la création de valeur sous forme de produits et de services destinés au consommateur.

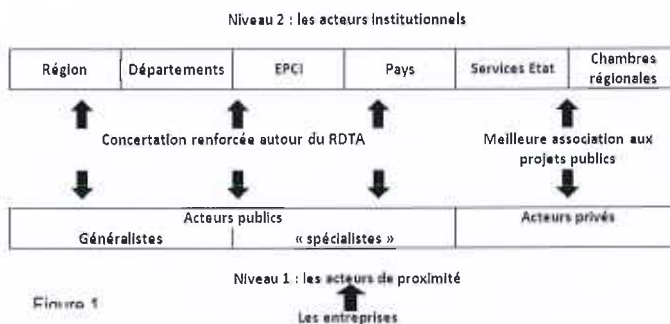
Filière et SC sont marquées dans leurs dynamiques par deux facteurs clés : la nature et la dimension sociale des produits élaborés et distribués ; l'organisation en réseaux des acteurs concourant à la production de matières premières, à l'élaboration et à la distribution de ces produits. Leurs approches correspondent à deux focales complémentaires du "macroscopie"¹⁵, une filière étant une somme de SC. Cependant, deux grandes différences les distinguent :

- la représentation qu'elles donnent des acteurs : « *complémentarité théorique d'acteurs* » représentée par la filière VS « *fonctionnement réel d'un acteur* » (Tixier et al, 1983). Autrement dit, l'emploi du concept de filière tendra davantage à chercher quelles sont les connexions entre acteurs définis comme catégories, que la dynamique de ces connexions entre entreprises considérées individuellement et dans leurs interrelations au sein d'une chaîne logistique.
- la place du bénéficiaire de l'offre produite : la filière privilégie l'identification des agents économiques et des itinéraires suivis par les produits de la « fourche à la fourchette », tandis que pour la SC c'est de la « fourchette à la fourche », on parle d'orientation client.

Si l'on considère le territoire national comme un méta-système de production de biens et de services (interactions, input, output, capacité de se générer), il devrait pouvoir être représenté en utilisant l'outil filière. N'est-ce pas d'ailleurs ce à quoi correspondent les schémas généraux que l'on fait quand on parle des acteurs du territoire en termes de grandes catégories : services de l'Etat, collectivités territoriales, EPCI, cabinet d'études, etc. ? Il en va de même pour les territoires administratifs qui le composent, en particulier la région. Celle-ci, en effet, peut être comparée à une filière organisée autour d'une Appellation d'Origine Protégée (AOP), avec des acteurs ancrés dans le territoire dont les interactions, entre eux et avec l'extérieur, contribuent à l'activation de ressources territoriales spécifiques.

¹⁵ « Le macroscopie filtre les détails, amplifie ce qui relie, fait ressortir ce qui rapproche. Il ne sert pas à voir plus gros ou plus loin. Mais à observer ce qui est à la fois trop grand, trop lent et trop complexe ». de Rosnay, *Le macroscopie*.

La Figure 1 qui représentant les deux niveaux de coordination de l'action économique régionale que l'on trouve dans le Schéma régional de développement économique, 2006, de la région Auvergne, en est une excellente illustration. L'un de ses concepteurs, nous l'a en effet présenté pour expliquer sa perception de la notion de chaîne d'ingénierie territoriale¹⁶ en indiquant qu'il s'agit d'une problématique d'articulation entre acteurs très proches du terrain



(acteurs de proximité) et ceux qui sont plus éloignés (acteurs institutionnels) afin de pouvoir identifier et accompagner des projets de territoire local ou d'entreprise locale. La dynamique décrite est celle d'une ingénierie de projet qui se différencie cependant significativement des pratiques d'entreprise : « *alors que dans une entreprise, le chef de produits sait qu'au moins à un moment, un comité de direction, a dit "on va développer ce produit et tout le monde va s'y mettre"* », en l'absence d'autorité entre acteurs de l'action collective territoriale, convaincre ses partenaires est une nécessité permanente.

Le débat théorique concernant l'unité spatiale ou le territoire pertinent des filières est ancien. Certains l'ont évacué en privilégiant l'approche « *par le marché et le produit, entrée "verticale", délibérément économique* » à l'approche "horizontale" par l'espace (Valceschini, 1991). Cependant, d'autres examinant la figure du district sont arrivés au concept de système productif localisé (Moity-Maizi *et al.* 2001), Muchnick *et al.* 2007). En matière de représentation de la CIT, il semble que l'exemple ci-dessus, comme la politique européenne ou encore la réforme des collectivités territoriales, plaident pour qu'à un niveau méso territorial, la région constitue un territoire organisationnel collectif pertinent que l'on peut représenter sous forme de filière. D'autres échelles, plus vastes, comme le Massif peuvent s'avérer également pertinentes.

A ces échelles territoriales, on traite d'une manière générale des grands types de partenaires qui travaillent ensemble et, même si l'on a en tête précisément un certain nombre de services et d'agents qui collaborent concrètement, leurs dynamiques individuelles se fondent indistinctement dans les représentations d'ensemble. Pour les observer, l'outil SC s'avère intéressant. On parlera ainsi, par exemple, de la communauté de communes CDC-unetelle qui, dans sa démarche de projet de territoire, travaille en direct avec tels services de la DDT, de la DRAAF, de la DREAL, de l'ARDTA, du Pays, du PNR (s'il y en a un), de la chambre d'agriculture CA, avec le cabinet d'étude CE, les entrepreneurs E1 et E2, les associations locales A1 et A2, l'AMAP locale, l'université U, l'école d'ingénieurs EI, le lycée L, etc. En terme de représentations, le schéma de la configuration-socio-spatiale du réseau d'acteurs du PER « Valorisation de la forêt par le développement du bois-énergie et du fret ferroviaire » dans Lardon (2010) ou le schéma intitulé « le contrat de développement économique de la vallée de l'Arve » dans Courlet (2008 :95) peuvent se lire de cette manière.

On notera que ce type de représentation, filière ou SC, est plutôt mobilisé dans des perspectives de développement économique ou le cœur du réseau est constitué d'entreprises. Les travaux de géographes¹⁷ (comme ceux de Lardon ou Hirczak, 2005) montrent des pistes de construction et d'activation de ressources territoriales qui croisent, au sein du territoire, dynamiques entrepreneuriales, institutionnelles, sociales et culturelles.

Le « produit » dont ces SC assurent l'élaboration et la distribution prend ici la forme de : réaménagement du bourg centre ; construction de sentier botanique ; création de zone d'activités ; conception d'un panier de biens ; refonte d'une charte de parc naturel régional ; réalisation d'un schéma de cohérence territorial ; etc. La construction de milieux favorisant l'attractivité et l'activité économique, la performance, la compétitivité, l'innovation des entreprises locales, n'est pas le seul leitmotiv. La construction des conditions d'une certaine qualité de vie y est primordiale, ainsi que l'illustrent les six buts/thématiques déclinés dans le plan stratégique de

¹⁶ Projet IngeTerr, volet de recherche « discours institutionnel ».

¹⁷ Chercheurs peut être moins formatés aux modèles économiques du développement centrés sur l'entreprise (et avec elle sa vision sectorielle du territoire) et inversement plus ouverts à une dimension sociale du territoire.

la Municipalité Régionale de Comté du Témiscamingue – Québec- (2005-2010) : être beau (mettre en valeur et faire reconnaître les beautés du territoire), être riche (mettre en valeur le potentiel naturel et humain du territoire), être intelligent (promouvoir la création, l'innovation et un développement intelligent), être en santé (faire du territoire un milieu en santé), avoir du fun (un milieu qui sait se divertir), être plus nombreux pour le partager. Les États généraux des Pays, à Mâcon en 1982 l'exprimait ainsi : « *Le développement local n'est pas la croissance, c'est un mouvement culturel, économique, social qui tend à augmenter le bien-être d'une société. Il doit commencer au niveau local et se propager au niveau supérieur. Il doit valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui occupent ce territoire. Il doit être global et multidimensionnel, recomposant ainsi les logiques sectorielles* ». Une vision managériale de la CIT peut contribuer activement à ce projet si toutefois elle sait se garder de ses penchants historiques vers une certaine productivité préjudiciable au lien social, et rester constructiviste.

Argumenter pour l'intérêt d'une analogie entre la CIT et les modèles de représentation de réseaux que sont les concepts de filières et de SC doit aller au delà des similarités de forme pour s'intéresser à ses implications potentielles.

2.1.2. Représentations à usages stratégiques

Au plan stratégique, la filière est un outil pour aborder la coordination et le choix collectifs des acteurs du système pour la production ou l'offre d'un produit différencié. En tant que système, elle rend compte de l'interdépendance des agents : relations de complémentarité (division technique du travail entre les opérateurs, construction de la chaîne de valeur,...), de solidarité (attitude vis-à-vis des pouvoirs publics...), ou de concurrence (appropriation des marchés en amont ou en aval, répartition de la valeur ajoutée, contrôle du pilotage de la filière...).

L'analyse de filière s'intéresse notamment à deux types de points stratégiques particuliers : les nœuds stratégiques ; les goulets d'étranglement. Le premier type concerne les points d'interconnexion entre filières, des points de rencontre « *de relations technico-socio-économiques [...] elles impliquent à la fois le processus descendant et ascendant, la circulation de la marchandise (approvisionnement, écoulement), le service lié, les flux de paiement, l'information* » (Koulytchizky, 1985). Aussi, font-ils l'enjeu de conquêtes de la part des firmes. Le deuxième type, représente des points de faiblesse de la filière autour desquels peuvent se créer des positions stratégiques. Ils concernent principalement les processus matériels de production ou d'écoulement, mais aussi les flux financiers et d'information. Il en résulte que la connaissance de la stratégie des acteurs est indispensable pour comprendre la dynamique de l'ensemble de la filière. Cette dynamique sera d'ailleurs qualifiée de stratégique dès lors qu'elle résultera d'une volonté collective ou du pilotage par un ou quelques acteurs. L'élaboration d'un cahier des charges définissant le produit et ses conditions de fabrication et de distribution, contenant parfois des clauses très restrictives, en est l'exemple le plus abouti (cas par exemple de filières sous AOP). Il en découle une concurrence inter-filières. Au plan individuel, la filière permet d'étudier l'environnement de l'entreprise (concurrents, réseaux amont et aval) et de préciser son positionnement.

Au plan stratégique, filière et SC s'inscrivent initialement pleinement dans l'école du positionnement selon laquelle la compétitivité d'une entreprise repose sur son avantage concurrentiel. Celui-ci peut s'exprimer de deux grandes manières, compétitivité sur les prix ou par la qualité. Porter (1986), le principal fondateur de cette approche, définit également le concept de chaîne de valeur (CV) : « *La chaîne de valeur décompose la firme en activités pertinentes au plan de la stratégie, dans le but de comprendre le comportement des coûts et de saisir les sources existantes et potentielles de différenciation* ». Il définit aussi, au sein de l'entreprise, neuf pôles d'activités créatrices de valeur (qui sont autant de centres de coûts) qu'il regroupe en activités principales (logistique interne, production, logistique externe, commercialisation et vente, services) et activités de soutien (approvisionnement, recherche et développement, ressources humaines, infrastructure - activités administratives de l'entreprise).

La SC se définit comme une chaîne de valeur étendue qui connecte les CV des entreprises qui la composent ; la valeur finale (celle que le client final accepte de payer pour obtenir le produit ou service) est la somme de ces valeurs. Certaines SC étant plus performantes que d'autres, nombre d'auteurs considèrent que la concurrence inter-SC se substitue à la concurrence inter-entreprises (Christopher, 1998). Cela conduit à s'intéresser à la coopération des partenaires au sein de la SC et à la coordination de la SC dans son ensemble, voire à son pilotage. L'idée d'*enchaînement privilégiant l'articulation du système de la firme avec ses fournisseurs et clients*, la qualité des liens devient fondamentale (Koenig, 2004).

Ces modèles et outils ne sont pas méconnus de ceux qui s'intéressent aux questions territoriales en termes de cluster, grappe d'entreprises, district, milieu innovateur, etc. Car, en effet, Porter (1993) a transposé ses préceptes à l'échelle des pays. La citation suivante expose des éléments clés de cette pensée : « *Même si nous devons penser en termes de concurrence mondiale, les sources de l'avantage concurrentiel des nations se trouvent avant tout au niveau local. Des facteurs universels comme les capitaux, les matières premières et même le savoir sont extrêmement mobiles, et les entreprises peuvent avoir recours à une main d'œuvre bon marché. Ce qui n'est pas mobile, en revanche, c'est la concentration dans une région de savoir-faire, de technologies appliquées, de firmes, de fournisseurs et d'institutions hautement spécialisées et interconnectées, représentant une masse critique suffisante pour pousser à l'innovation et à la réussite* ». En d'autres termes, l'organisation économique d'un territoire constitue l'un des socles majeurs des politiques d'attractivité territoriale ; clusters, pôles de compétitivité et d'excellence rurale, etc. y trouvent leurs sources théoriques.

L'analyse qui sous-tend les représentations de réseaux d'acteurs évoqués plus haut (SRDE Auvergne ou CEDE de la vallée de l'Arve), en plaçant d'emblée l'entreprise et l'économie au centre de la problématique, s'inspirent de ces grilles. Ce qui n'est pas le cas, des représentations construites par Lardon *et al.* Pourtant, les CSS décrivent bien une interconnexion de chaînes de valeurs, celles produites par chacun des acteurs de la CIT. Pour certains, elles seront de nature économique, pour d'autres de nature sociale ou culturelle. Ce faisant, ces dernières contribuent à l'encastrement social et territorial de l'offre économique et fondent sa distinction (Trognon, 2009).

2.2. La CIT comme lieu de la gouvernance, outil de management et support de l'intelligence territoriale

Si l'on s'accorde à reconnaître la pertinence de mobiliser de telles représentations au service de la conceptualisation de la CIT, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience de l'usage des concepts de filière et de SC dans d'autres domaines. Dans ce qui suit, dans un souci de simplification, nous appellerons CIT un réseau d'acteurs qui concourent au développement territorial, conçu comme une « *augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent* » (Deffontaines *et al.*, 2001), que ces acteurs soient considérés comme catégorie (approche filière) ou partenaires effectifs (approche supply chain).

Certes la question des noeuds stratégiques évoqués plus haut peut interroger sur l'éventualité d'enjeux stratégiques pour certaines places au sein de la CIT. Y aurait-il dans la chaîne de décision des places où il est possible d'avantager une partie du territoire ou des acteurs ? Des gardes fous existent-ils ? Suivant le contexte, faudra-t-il laisser jouer les dynamiques de proximité ou créer une agence pour mettre en œuvre les politiques de ses adhérents ? Certes les perspectives en termes d'attractivité territoriales mériteraient un long développement. Toutefois, nous souhaiterions plutôt attirer l'attention sur la complétude du tour de table des acteurs, dans une perspective d'ingénierie concourante et d'intelligence territoriale, et sur la coordination du collectif. La variété du vocabulaire pour désigner l'acteur chargé de cette mission est indicateur de la complexité du sujet (coordinateur, facilitateur, pivot, broker de réseau ou tout simplement animateur). La question de l'animation de la CIT est en effet cruciale. Elle se décline en termes de gouvernance, de management et d'intelligence territoriale.

2.2.1. Ingénierie et intelligence ... vers un *ingenium* territorial ?

L'une des raisons essentielles de tout réseau est le partage d'informations. En matière d'IDT, cela relève de l'intelligence territoriale. Ce concept résulte de l'appropriation et de l'évolution de la notion d'intelligence économique par les organisations territoriales. Deux principales acceptions se sont développées (Pelissier, 2009). La première reprend l'esprit de stratégie compétitive dans un environnement hautement concurrentiel, tel que développé dans le monde de l'entreprise. Elle se structure principalement dans une logique descendante dans une perspective de management de l'espace national, d'attractivité territoriale et d'appui aux entreprises. Elle s'illustre notamment par l'élaboration des pôles de compétitivité ou d'excellence rurale. C'est une application territoriale de l'intelligence économique définie comme « *l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution, en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques* » (Martre, 1994). La seconde, prenant racine dans les préceptes du développement local, procède d'une approche ascendante qui postule un développement endogène et des logiques de coordinations ne se réduisant pas à celles du marché ou de régulation étatique. Capacité d'apprentissage collectif, collaboration et adhésion autour de projets locaux, constitution d'une connaissance collective sont au cœur de ce dispositif de gouvernance territoriale. Dans ce sens « *On peut considérer l'intelligence territoriale comme un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui*

s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet. De ce fait, l'intelligence territoriale peut être assimilée à la territorialité qui résulte du phénomène d'appropriation des ressources d'un territoire puis aux transferts des compétences entre des catégories d'acteurs locaux de culture différente. L'objectif de cette démarche, est de veiller, au sens propre comme au sens figuré, à doter l'échelon territorial à développer de ce que nous avons nommé le capital formel territorial » (Bertacchini, 2004). Approches distinctes sur de nombreux plans, ces deux acceptions partagent cependant une préoccupation commune pour la production, la diffusion, la valorisation et la capitalisation de l'information/connaissance. Du diagnostic à la prise de décision, leurs apports tant méthodologiques que techniques peuvent se révéler complémentaires dans une perspective de développement territorial. Celui-ci étant « une organisation à construire par de l'information en reliant des acteurs publics et privés, engagés dans une dynamique de projet sur un territoire » (Datar, 1998 :68).

Ainsi présentée, l'intelligence territoriale apparaît comme la capacité cognitive de la CIT. Mais, bien qu'intelligence veut dire "qui relie", les liens entre les acteurs sont générés et entretenus, animés, par un travail d'ingénierie sur laquelle repose la capacité d'action de la CIT. Autrement dit, la CIT est une combinaison interactive d'ingénierie et d'intelligence territoriales, qui doterait l'entité territoire d'une sorte d'*ingenium* (au sens de Vico, cité par Morin 2008 :1903).

Penser la CIT à partir des concepts de filières et de SC est une incitation des territoires à se doter d'outils d'intelligence économique (notamment au service de leur marketing territorial). C'est aussi une incitation à concevoir l'ingénierie qui permettra d'articuler les chaînes de valeurs des partenaires, voire d'organiser de la proximité, afin de développer l'intelligence collective au service du projet de territoire (vu ici comme "ligne d'horizon").

2.2.2. CIT : entre gouvernance et management territorial

L'animation de la CIT pose la question de son management et de sa gouvernance, cette dernière apparaissant souvent comme une expression pudique de la précédente. La proximité entre ingénierie et management mérite d'être précisée afin de suggérer aux adeptes de la première de s'ouvrir et de puiser dans le champ de l'autre et vice-versa. Ce faisant, nous verrons que la notion de gouvernance n'est jamais loin.

Tout d'abord, partons du management et notons que l'expression ingénierie territoriale apparaît en pleine mode du *re-engineering*. Au cœur de cette notion managériale, une remise en question des modèles d'organisation centralisés et verticaux dont la performance avait été mise à l'épreuve par diverses crises. Qualité totale et orientation client ont ainsi accompagné la mise en évidence de la pertinence d'une organisation horizontale, de la constitution d'équipe projet, de travailler sur les processus comme facteur de réorganisation et pensés au service de la valeur ajoutée pour le client - celle-ci devenant un nouveau critère d'évaluation (Ostroff, 1992 ; Graham *et al.*, 1994). L'IDT serait-elle alors l'expression du *re-engineering* de l'action de l'Etat sur le territoire (décentralisation ; territoire institutionnel / territoire de projet ; redéploiement de son ingénierie d'appui ; etc.), l'Etat constituant le *shareholder* d'une gouvernance que les définitions de l'époque décrivaient comme le système par lequel les compagnies sont dirigées et contrôlées (Cadbury Report, 1992) dans l'objectif d'améliorer la valeur pour les actionnaires et les investisseurs¹⁸ ? *Shareholders, stockholders, board et stewardship* sont souvent oubliés dans les discours relatifs à la gouvernance territoriale tant est appréciée l'ouverture du tour de table permis par ce « *système de gouvernement articulant et associant des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre de choix collectifs capables de provoquer une adhésion active des citoyens* », telle que la définit Ascher (1995 :269)¹⁹. Pourtant, penser la CIT requiert de cerner ces quatre éléments pour le territoire concerné. La figure de l'agent de développement est aisément reconnaissable dans le dispositif. Mais peut être, parfois, celui-ci pourrait-il enrichir ses connaissances et compétences géographiques et sociales en puisant dans celles que peuvent lui offrir les sciences du management.

Si l'on regarde maintenant du côté de l'ingénierie, on notera que la sémantique du management est assez peu présente dans les discours traitant de développement local et territorial. Pourtant, à la même époque où se formait l'expression « Ingénierie du développement territorial », celle de « management territorial » faisait l'objet

¹⁸ TSE, 1994, *Where were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*

¹⁹ Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Odile Jacob. Cité par Joye et Ruegg in Decoutère et al, 1996, p. 327

d'un séminaire important en Suisse, puis d'un ouvrage pluridisciplinaire rassemblant une vingtaine d'auteurs (Decoutère *et al.*, 1996). Celle-ci existe toujours et s'est développée mais sa pénétration du champ du développement local est faible. Est-ce lié aux principales disciplines qui définissent l'offre de formation correspondante ? Est-ce lié à l'image d'un management confondu avec les critères sur lesquels on évalue son action ? Pourtant, « *la seule raison d'être admissible de la pensée stratégique - comme des sciences de gestion en général - réside dans une meilleure compréhension de l'action collective finalisée en vue d'une maîtrise, d'une efficacité et d'une efficience accrues* » (Martinet, 1987). Pourtant, le management est « *la manière de conduire, diriger, structurer et développer une organisation.* », et il « *concerne moins les procédures [...] que l'animation d'un groupe d'hommes et de femmes qui doivent travailler ensemble dans le but d'une action collective finalisée* » (Thiéart *et al.*, 2007). Pourtant l'intention du management territorial devrait le rendre attractif au problème de l'IDT ; il a en effet « *pour finalité de favoriser un développement (une production de territoires) autonome et créateur de sens partagé ; accroître la marge de manœuvre organisationnelle des collectivités publiques grâce à la prise en compte de la spécificité de la production des territoires aujourd'hui.* » (Decoutère, 1996 :29-30). En outre sa définition comme « *ensemble des moyens et instruments dont se dotent les collectivités publiques pour orienter la production [au sens de construction historique] de leurs territoires, en fonction d'un certain nombre d'objectifs visant au développement et à la reproduction de la société* » (Decoutère, 1996 :30) est très proches des définitions de l'IDT comme "boîte à outils".

Dans le projet PSDR Modintour, relatif à de nouveaux modèles de tourisme, Marsat *et al.* (2010) montrent comment dans ce qu'ils qualifient de management stratégique de la destination, les différentes fonctions stratégiques (vision, organisation, marketing, ressources humaines, etc.) sont distribuées au sein du réseau d'acteurs. Selon sa description, ce réseau peut aisément être lu comme une CIT, dans une dynamique de SC, où les acteurs impliqués ne se réduisent pas à ceux d'un partenariat public-privé. Il apparaît également que la contribution de chacune des composantes d'une CIT n'est pas nécessairement monolithique et, réciproquement, les grandes fonctions de toute organisation peuvent être distribuées, d'où une nécessité de coordination... - n'ayons pas peur des mots- de management de la CIT. Cela devrait amener nos établissements de formation (universités et écoles d'ingénieurs) des futurs cadres de l'IDT à reconsidérer la place des sciences de gestion dans les cursus qu'ils proposent.

Enfin, si l'on considère l'approche du management stratégique fondé sur les ressources (Arrègle *et al.*, 2001), il est intéressant de noter qu'à l'instar d'une SC agroalimentaire de terroir (Cf. Trognon, 2009), la CIT pourrait constituer, plus qu'une ressource, une capacité à activer et à construire des ressources territoriales idiosyncratiques, facteur et expression du développement de ce territoire.

Conclusion

« *Peut-être que certains considéreront en lisant notre propos que nous ne tenons pas assez compte des spécificités des territoires. Un territoire ne se gère pas comme une entreprise. Voilà une nouvelle question de spécificité à débattre : celle des territoires et de son mode de management. Peut-être le programme de recherche de toute une vie ?* ». Par cette citation d'O. Torrès (2004 :52), nous souhaitons exprimer à la fois notre humilité, car les travaux présentés ici méritent approfondissements, et notre respect pour les personnes qui pourraient voir un oxymore dans cette proposition d'un management du développement local ou territorial.

Après avoir présenté ce qui, d'un point de vue interdisciplinaire, peut être décrit comme un réseau d'acteurs coordonnés dans une dynamique de projet de territoire, dont la production est le territoire lui-même, nous avons discuté le modèle de la CIT. Cette notion, initialement proposée par des praticiens et des géographes, a été confrontée aux concepts de filière et de supply chain, issus de l'économie industrielle et des sciences de gestion. Les propositions que nous en tirons devraient, nous semble-t-il inspirer de nouveaux travaux de recherche, des profils de poste et l'enrichissement des formations des acteurs du territoire.

Concevoir la CIT en termes de chaînes de valeurs amène à replacer celle-ci dans la gouvernance territoriale (dont il convient de distinguer précisément les parties prenantes et leurs rôles). Il apparaît alors que la chaîne d'ingénierie territoriale constitue le lieu de la gouvernance, l'outil du management et le support de l'intelligence territoriale. Au total, penser la CIT, aujourd'hui, s'est osé porter un regard managérial sur l'organisation qu'elle constitue, et, bientôt, penser de nouveaux outils pour accompagner le développement de son *ingenium* au service des bénéficiaires de son œuvre, la construction du territoire.

Bibliographie

Angeon V. *et al.*, 2006, Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? *Revue Développement Durable et Territoires*

Arrègle J.-L. *et al.* 2001, L'approche fondée sur les ressources, in Martinet *et al.*, (Coord.), *Stratégie. Actualité et futur de la recherche*, Paris: Vuibert, p. 273-288

Barthe L. *et al.*, 2011, Ingénierie territoriale : des compétences construites au service du développement des territoires, in Dayan *et al.* 2011, pp.179-192

Bertacchini, Y., 2004, Entre information & processus de communication : l'intelligence territoriale. *Les Cahiers du CERHE n°267*, La Sorbonne Nouvelle, Paris

Charue-Dubosc F., 1995. *Des savoirs en action. Contributions de la recherche en gestion*, Ed. L'Harmattan, Paris.

Christopher M., 1998, *Logistics and Supply Chain Management, Strategies for Reducing Cost and Improving Service*, 2nd ed.: Financial Times, Prentice Hall

CODIRDU, 2004, L'ingénierie territoriale, réflexions et propositions. *Document de synthèse daté de décembre 2004*

DATAR 1998, *Activités de proximité : 43 expériences territoriales*, Documentation Française

Dayan L. *et al.*, 2011, *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, Editions L'harmattan

Decoutère, S. 1996, Finalités et modalités du Management Territorial. Le management territorial - pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique. In Decoutère, *et al. Le management territorial*, Presses polytechniques et universitaires Romandes: p.25-38.

Deffontaines J.-P. *et al.* (eds.), 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*, Paris, Hermès

Dewey J., 2004, *Comment nous pensons*, Éditions Les empêcheurs de penser en rond. Edition originale 1910. 294p

Fabbe-Costes N., 2007, La gestion des chaînes logistiques multi-acteurs : les dimensions organisationnelles d'une gestion lean et agile, in Paché G. *et al.*, (coord.), *Gestion des chaînes logistiques multi-acteurs : perspectives stratégiques*, Grenoble : PUG, p.19-42

Feyt G., 2009, Ingénierie de territoire vs Ingénieries pour le territoire : quelle écologie des compétences ?, in Séminaire « *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable* », AgroParisTech - CNFPT

Garel G., 2003, *Le management de projet*, Edition La Découverte, Paris.

Gontcharoff G., 2009, Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre le développement local, Adels

Gumuchian H. *et al.*, 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris : Economica

Hirczak M., *et al.*, 2005, Le modèle général du panier de biens et de services territorialisés, In Blogowski *et al.*, *Au nom de la qualité*, Ed. ENITA, pp.143-151

Janon C. *et al.*, 2009, Ingénierie, intelligence et culture territoriales : interrelations dans la construction des territoires. XLV^{ème} colloque de l'ASRDLF

Joye D., 1996, Projet et prospective, in Decoutère *et al. Le management territorial*, Presses polytechniques et universitaires Romandes, p. 327

Killi A., 2007, *Manager un projet territorial*, Les cahiers du développeur économiques, n°10

Koenig G., 2004, *Management Stratégique. Projets, interactions & contextes*, Paris: Dunod, 534 p

Koulytchizky S. 1985, Analyse et stratégies de filière. Une approche nouvelle en agro-alimentaire, apports, dangers à surmonter, in *L'analyse de filière, Colloque organisé par le Centre de Recherches et d'Etudes Appliquées du Groupe Ecole Supérieure de Commerce de Nantes*, Economica, Paris, p.131-141

- Lachaud V., 2009, *Nature et conditions de l'efficacité de l'ingénierie territoriale complémentaire mobilisée dans le cadre des Contrats de Développement Durable de la Région Rhône-Alpes*. Mémoire de DRT. Grenoble
- Landel P.A., 2007, Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale. In : Faure A., et al., (col.), *Critiques de la territorialisation, les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*.
- Lardon S., 2011, Chaîne d'ingénierie territoriale : Diversité des acteurs dans la conduite d'un projet de territoire, in Dayan et al., pp.145-162
- Lardon S., Piveteau V., 2010, La nouvelle fabrique des experts du territoire. Un dispositif de recherche – formation – action. *Conférence OPDE « Aide à la décision et gouvernance »*, 25-26 oct. 2010 Montpellier
- Lardon S. et al., (dir.), 2007, *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*. Editions de l'Aube
- Lecocq, X. (1999). "Le "pivot" : figure emblématique des réseaux d'entreprises - Une approche par le réseau social." *Les Cahiers de la Recherche - CLAREE*: 34 p.
- Lecomte P. et al., 1972, Les groupes d'action municipale dans le système politique local. *Revue française de science politique*, n°2, pp. 296-318
- Lièvre P., (2009). Les outils de l'action collective territoriale (évaluation et prospective) sont-ils des savoirs pour l'action ? In *Développement attractivité et ingénierie des territoires*. *Revue d'Auvergne*, pp. 437-449.
- Malassis L. et al., 1992, *Initiation à l'économie agro-alimentaire*, Hatier, Paris
- Marsat J.-B. et al., 2010, Modèles de tourisme : évolutions de l'activité et gouvernance", in *Séminaire PSDR Auvergne du 26 Novembre 2010* - <https://psdr-auvergne.cemagref.fr>
- Martinet A.C., 1987, Pour une théorie des formes stratégiques, réflexions épistémologiques naïves". *Cahiers Lyonnais de Recherche en Gestion*, n° 9, pp. 212-226
- Martre H. (présidé par), 1994, *L'intelligence économique et la stratégie des entreprises*, Rapport du Commissariat général du Plan, 1994
- Moity-Maizi P., et al. (ed.) 2001, *Systèmes agroalimentaires localisés : terroirs, savoir-faire, innovations*, INRA, Paris
- Morin E., 2008, *La méthode II*, Ed. du Seuil
- Muchnick J. et al., 2007, Introduction : Les systèmes agroalimentaires localisés (SYAL), *Economies et Sociétés*, Série « Systèmes agroalimentaires », AG, N°29, 9/2007, p. 1465-1484
- Nore P., 2010, Le Mené, les leçons des pionniers et les réalités d'aujourd'hui, in *Les actes de l'Université d'été du développement local – Foix*
- Ostroff F. et al., 1992, The Horizontal Organization, *The McKinsey Quarterly*, N°1
- Pache G. 2000, *Repérer les Evolutions du Canal Logistique : quelques Enjeux Majeurs dans une Perspective Marketing*, Convegno "Le tendenze del marketing in Europa", Università Ca' Foscari Venezia: 24 Novembre 2000
- Pelissier M, 2009, Étude sur l'origine et les fondements de l'intelligence territoriale : l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire ? *Revue Internationale d'intelligence économique*. 1, 291-304
- Piveteau V., 2010. L'ingénierie territoriale : pour un parti-pris géographique. HDR, ENS Lyon
- Porter M. 1986, *L'avantage concurrentiel*, InterEditions, Paris
- Porter M., 1993, *L'avantage concurrentiel des nations*. Ed. Dunod
- Prevot M., et al., 2008, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 3, 17/09/08
- RCT, 2007, *Etat de l'offre et de la demande d'ingénierie en Midi-Pyrénées Synthèse stratégique*, Juillet 2007
- Roumequere, P. 2004, Pour une approche partenariale de l'ingénierie territoriale, in ETD, *Actes des Ateliers du projet territorial*, Châlons-en-Champagne.

Roy J. *et al.*, 2006, Collaborer dans la chaîne logistique : où en sommes-nous? , *Revue Internationale de Gestion*, Volume 31-Numéro 3

Thietart R.A. *et al.*, 2007, *Méthodes de recherche en management*. Dunod, 536 p.

Tixier D. *et al.*, 1983, *La logistique au service de l'entreprise. Moyens, mécanismes et enjeux*, Dunod, Paris

Torres, O. 2004, *Essai de théorisation de la gestion des PME : De la mondialisation à la proxémie*, Rapport d'Habilitation à diriger des recherches, Université de Caen

Trognon L., 2005, *Contribution à l'étude des stratégies de la petite entreprise agro-alimentaire. Stratégie de distinction par la construction de la typicité.*, Thèse de sciences de gestion, Université de Montpellier I

Trognon L., 2009, Filière, supply chain et stratégies : de la différenciation à la distinction, *Economies et Sociétés*, AG, N°31, 11/2009, p. 1879-1896

Valceschini E. 1991, Exploitation, Filière et Méso-Système, in Brossier J. *et al.* *Modélisation systémique et système agraire*, Inra, Paris, p.269-282

Vidaillet B. (ed.), 2003, *Le sens de l'action - Karl Weick : sociopsychologie de l'organisation*, Vuibert