



HAL
open science

New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP)

Yvon Pesqueux

► **To cite this version:**

Yvon Pesqueux. New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP). Doctorat. France. 2020. halshs-02506340v1

HAL Id: halshs-02506340

<https://shs.hal.science/halshs-02506340v1>

Submitted on 12 Mar 2020 (v1), last revised 2 Jan 2024 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Yvon PESQUEUX

Hesam Université

Professeur du CNAM, titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »

292 rue Saint Martin

75 141 Paris Cédex 03

France

Téléphone ++ 33 (0)1 40 27 21 63

FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55

E-mail yvon.pesqueux@lecnam.net / yvon.pesqueux@gmail.com

Site web eesd.cnam.fr

New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP)

Résumé

Ce texte est organisé de la manière suivante. Après une introduction qui positionne « management public », *New Public Management (NPM)* et *Nouvelle Gestion Publique (NGP)*, il propose un focus sur bureaucratie, post bureaucratie et managérialisme avant d'aborder la question des légitimités sous-jacentes, les fondements du *NPM*, les notions de dépendance de sentier et d'hybridation puis la question du *NPM* au regard des positions qui furent celles de l'*Union Européenne* puis la matrice du *NPM* par rapport à ce qui s'est passé au *Royaume Uni*, la question des *Partenariats Public – Privé (PPP)*, son institutionnalisation en France avec la *Loi Organique relative aux Lois de finances (LOLF)*, La *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)* comme fondements de la montée en puissance de la *Nouvelle Gestion Publique (NGP)*. Il est ensuite question des modalités du *NPM*, des rapports « *NPM* – « société de l'audit » », puis d'une série de conclusions critiques. Le texte s'achève sur un focus consacré à l'ouvrage de S. P. Osborne (*The New Public Governance. Emerging Perspectives on Theory and Practice of Public Governance*).

Introduction

Même si l'expression de « management public » est beaucoup employée, elle demeure imprécise. En outre, elle est sujette à confusion entre ce qui relève de la « gestion publique » et ce qui relève du « pilotage »¹. H. Fayol² conceptualisa les différents rôles d'un directeur. Aux tâches traditionnelles de commandement et de contrôle, il ajouta celles de précision, d'organisation et de coordination. Cette approche est en partie reprise par A. Bartoli³ qui étudie les tâches des fonctionnaires eu égard aux logiques actuelles, marquant ainsi une nette démarcation entre management et gestion.

¹ G. Chevalier, *Eléments de management public - Le management public par la qualité*, Ed. AFNOR, Paris, 2009, 453 pages

² H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, Dunod, Paris, 1999 (Ed. originale : 1916)

³ A. Bartoli, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2009

C. G. Hill & L. E. Lynn Jr⁴ soulignent que le management public est à la fois pratique, idéologie et domaine de recherche. Il désigne le management des organisations publiques - mise en place des leviers permettant de gérer de manière efficace les organisations publiques - et le management des politiques publiques – les administrations publiques en étant garantes. C'est la deuxième source d'ambiguïté du management public qui, dans la perspective de C. Pollit & G. Bouckhaert⁵, n'est pas neutre et ne saurait se définir qu'au regard du contexte dans lequel il évolue. Ainsi, « *Le management public n'est pas une technique neutre mais une activité indissolublement liée à la politique, aux politiques publiques, aux droits et aux enjeux de la société civile. Il est toujours sous-entendu par des valeurs et/ou des idéologies* ». Et la compréhension de ces valeurs est une condition *sine-qua-non* à l'appréhension des problématiques relatives à l'introduction des pratiques managériales dans les administrations publiques. Cette approche du management public est d'autant plus importante à mettre en avant quand on le considère comme étant l'instance de mise en œuvre des différentes politiques ou stratégies mises en œuvre dans les dynamiques institutionnelles.

L'approche d'A. Bartoli consiste à considérer le management public comme étant « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Ainsi, le management poursuit un objectif d'efficacité qu'il s'agisse du « normal » ou du « new ». Par conséquent, il marque « *l'entrée des catégories d'une régulation organisationnelle dans les administrations publiques, régulation définie comme « un processus par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrées par les forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation* »⁶.

La référence au *New Public Management* est une forme de preuve de la désinstitutionnalisation de l'institution et de l'institutionnalisation de l'organisation, logique qualifiable de « managérialisme » d'un point de vue idéologique. Le managérialisme peut se définir comme étant un discours, une forme de *doxa* (croyance qui ne fait plus l'objet de discussion et dont les principes sont admis comme allant de soi⁷). Dans ce contexte, la rhétorique organisationnelle dont il est question ne cherche pas seulement à persuader du bien fondé de ses principes, mais a aussi de fournir des valeurs, de justifier et d'influencer des comportements. C'est en cela qu'avec le *NPM* il est question d'un ensemble doctrinal outillé.

Parler de « *New Public Management* », c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public dont, avec A. Bartoli⁸, on rappellera la définition : « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Et pourtant, avec le management public, il s'agissait déjà, depuis la thématique du *Planning Programming Budgeting System - PPBS (Rationalisation des Choix Budgétaire - RCB* en français) d'acter la prise en compte des catégories managériales dans le fonctionnement des administrations publiques en remplacement de la tradition « administrative » déclassée sur la base de l'argument péjoratif de la bureaucratie au regard de son manque d'efficacité alors que la question de l'efficacité n'a jamais été le point focal de

⁴ C. G. Hill & L. E. Lynn Jr, *Public Management – A Three Dimensional Approach*, CQ Press, ISBN-10: 0872893480, ISBN-13: 978-0872893481

⁵ C. Pollit & G. Bouckhaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, OUP Oxford, 2004, ISBN-10: 9780199268498, ISBN-13: 978-0199268498, ASIN: 0199268495

⁶ Y. Pesqueux, *Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie*, PUF, Paris, 2007

⁷ P. Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Seuil, collection « Points », 2015 (Ed. originale : 1997)

⁸ A. Bartoli, *op. cit.*

la bureaucratie au sens de Max Weber⁹ qui a décrit les caractéristiques « idéales et typiques » des organisations qualifiées de « bureaucratie » au regard de certaines caractéristiques structurelles : la spécialisation des tâches et une division précise du travail. L'autorité et le travail sont gouvernés par des règles et des procédures abstraites que l'agent interprète et applique à des cas précis. Ces règles engendrent un système de prise de décision impartial et universaliste et tous les agents organisationnels sont traités équitablement. L'organisation en elle-même est dirigée en vertu du principe de l'efficacité : elle doit accroître au maximum ses sorties en minimisant la quantité d'entrées.

La montée en puissance du *NPM* est liée à la libéralisation des marchés. Cette libéralisation est intervenue en rupture des accords de Bretton Woods par l'instauration de politiques de désintermédiation et de déréglementation. La dérégulation / re-régulation va à la fois détruire d'anciennes barrières et, en même temps, créer de nouveaux espaces. La constitution de marchés sectoriels des services d'intérêt généraux est considérée comme étant du même ordre que les autres marchés au-delà des problèmes politiques de la protection sociale, des enjeux du développement durable, de la lutte contre la pauvreté, etc. C'est ce qui explique l'abandon des services d'intérêt général à des organismes indépendants. Une telle ouverture pose le problème de la redéfinition de la frontière entre « public », c'est-à-dire les activités qui doivent rester sous la tutelle des Pouvoirs Publics, et « privé », c'est-à-dire les activités qui peuvent être confiées à des entreprises au regard d'une autorité suffisamment forte pour être indiscutable (donc impartiale). Il s'agit d'autorités indépendante des gouvernements (les agences). C'est une justification doctrinale qui est à la base du développement des services d'intérêt général. Sur la base d'une autre terminologie, la privatisation dont il est question ici modifie les frontières entre le secteur exposé et le secteur protégé. Les créations normatives d'entités supra nationales telles que l'Union Européenne, l'OMC, etc. sont allées dans le même sens, celui de la mise en œuvre de la libre circulation (de la production des services ici) et donc de la liberté accordée à la possibilité de créer les processus *ad hoc*. C'est par exemple le cas du principe du libre accès aux réseaux de services publics comme dans le cas de l'énergie ou du transport ferroviaire. La question de la facturation dudit accès reste floue puisqu'il s'agit de considérer le prix de l'accès au réseau dans les termes des transactions de marché et non en termes de droit d'accès. C'est ainsi que la question de l'exploitation à bon marché d'équipements déjà tout prêts est occultée, ainsi que celle de leur maintenance et de leur développement.

Pour les pays membres de l'Union Européenne, soulignons l'injonction à ce que la moitié des services offerts le soit par des concurrents (des anciens « monopoles » publics) avant fin 2007. La tendance à la « continentalisation » inhérente à la doctrine des grands marchés est ainsi mise en œuvre sur la base de la vulgate « grands marchés – grandes entreprises prospères – grande zone prospère ».

Or, toujours en se référant à l'archétype des marchés globaux mais aussi aux bulles spéculatives du marché de l'électricité de type Enron, tout comme à la multiplication des *black-out*, F. Morin signale, suite aux privatisations, l'occurrence de crises à caractère systémique, les réponses en termes de régulation se montrant insuffisantes pour y faire face. Le fonctionnement de tels marchés globalisés conduirait à générer deux types d'incertitude : des incertitudes de marché et des incertitudes sur les règles. Les incertitudes de marché sont d'abord liées au besoin de se couvrir financièrement contre la fluctuation des prix, d'où le développement des marchés à terme *ad hoc* (Powernext et Powernext Futures - TM pour l'électricité, par exemple). Pour leur part, les incertitudes sur les règles conduisent à nouer des

⁹ M. Weber, *Economie et Société*, Plon, Paris, 1971 (Ed. originale : 1921)

alliances stratégiques qui, corrélativement, réduisent l'intensité concurrentielle et induisent le développement, au moins de pratiques d'oligopoles si ce n'est de pratiques de cartels d'autant plus jouables que le pouvoir correspondant des entreprises concernées est devenu considérable. Et c'est ainsi que l'institutionnalisation de l'organisation se trouve être à l'œuvre, sans pour autant aboutir à de l'institution.

Qu'il s'agisse du « normal » ou du « new », le management public poursuit un objectif d'efficacité. Rappelons que l'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre. Le *NPM* marque l'entrée des catégories d'une régulation organisationnelle dans les administrations publiques, régulation définie comme « *un processus par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrôlées par des forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation* »¹⁰.

Ces logiques antagonistes actent l'existence de tensions qui opèrent entre la dimension institutionnelle de l'administration (sa vocation à remplir des missions indiscutables et permanentes de service public) et une dimension managériale conduisant à questionner le fonctionnement des services publics au nom des enjeux d'efficience. Rappelons que cette distinction est fondatrice de la dualité « service public à caractère administratif – service public à caractère industriel et commercial » en France. Sur le plan institutionnel, c'est la Commission de Bruxelles qui a modifié cette dualité à partir d'un glissement d'ordre institutionnel construit sur un argument économique entre le « service universel » et le « service d'intérêt économique général » (SIEG), les relations de services d'un domaine comme de l'autre pouvant être déléguées au « privé ». Le *Livre Blanc* sur les SIEG¹¹ donne le ton en soulignant que ces services devaient être organisés de manière à garantir aux consommateurs et aux usagers les droits suivants : un accès à ces services sur l'ensemble du territoire de l'Union, des tarifs abordables prévoyant des régimes particuliers pour les personnes à faible revenu, une définition claire des obligations destinées à garantir une prestation de service de qualité, fiable et constant, à assurer un haut niveau de santé publique et à veiller à la sécurité matérielle des services fournis, la transparence (tarifs, conditions contractuelles, choix et financement des prestataires), et la mise en place d'organes de réglementation indépendants des opérateurs et des voies de recours. Ce sont ces principes qui ont été appliqués aux directives sectorielles (énergie, poste, télécommunications, transports, etc.).

Le *NPM* est un référentiel politico-économique initié par la *Banque Mondiale* dans les années 1990 devant servir de guide pour la modernisation des services de l'Etat. Il propose la substitution d'une approche gestionnaire à une approche réglementaire par référence à la notion de contrat afin d'accroître l'efficacité et la flexibilité des services publics par simplification des procédures administratives et une plus grande autonomie en échange d'obligations de résultats en introduisant des démarches de gestion de la qualité et de contrôle de gestion, la focalisation sur la figure du client, un assouplissement des procédures, la création d'agences et la contractualisation. Néanmoins, le transfert des méthodes de management issues du secteur privé a soulevé de nombreuses interrogations quant à sa pertinence en particulier au regard des « valeurs » du service public (intégrité, équité, etc.).

Le *NPM* repose sur l'« agentification », c'est-à-dire un changement dans la manière de considérer la structuration de l'administration. Au regard de l'administration publique,

¹⁰ Y. Emery & T. Giauque in *La motivation au travail dans les services publics* - T. Duvilliers & J.-L. Genard & A. Piraux (Eds.), L'Harmattan, collection « Logiques de gestion », Paris, 2003

¹¹ *Livre Blanc du 12 mai 2004, COM(2004) 374 final.*

l'« agentification » a fondé les réformes dans le but de créer des entités autonomes ou semi-autonomes au sein du secteur public. Ces entités servent de fondement à la séparation entre la fonction de formulation des politiques et celle de leur mise en œuvre. La séparation de ces rôles passe par une contractualisation entre le gouvernement et des agents commissionnés pour la mise en œuvre. Par référence aux attendus de la théorie de l'agence¹², le principal est considéré comme la partie requérant les biens et les services quand les agents le sont en termes de fournisseur car ils sont considérés comme disposant des capacités et de l'expertise requises pour le faire à de meilleures conditions de coût et de qualité (D. R. Dalton *et al.*¹³) en fonction de la confiance qui existe entre les deux parties. La mobilisation de la théorie de l'agence a servi à fonder conceptuellement la relation contractuelle au regard d'attendus explicites et implicites, ce cadre devant garantir la minimisation de la violation du contrat au regard des perceptions réciproques des responsabilités et des attentes du régulateur.

La version française du *NPM* est qualifiée de *Nouvelle Gestion Publique (NGP)* et reprend les principes récurrents du domaine : introduction d'une forme de concurrence entre les services administratifs afin de bénéficier des bienfaits supposés de celle-ci, utilisation des « mécanismes » de marché comme mode de régulation interne, délégation maximale et encouragement à la gestion participative, redéfinition du bénéficiaire ou de l'utilisateur comme client, conduite des administrations publiques au regard de missions stratégiques, attitude « proactive » et non réactive, volonté de gagner de l'argent en rentabilisant les prestations quand c'est possible, séparation stricte entre le niveau politique (celui de la formulation de la stratégie) et le niveau opérationnel (celui de l'organisation). Les référents en sont donc l'efficacité, la décentralisation par *downsizing* (dégraissage), l'idéologie progressiste de l'excellence, le volontarisme managérial.

Dans la logique de la *NGP*, l'Etat n'est plus considéré comme jouant plus le rôle qui lui était assigné dans la protection sociale au travers des logiques de l'Etat-providence (dont la crise – budgétaire). Elle apparaît comme une alternative à cette crise en jouant un triple rôle de correcteur du déficit budgétaire, de réducteur de l'influence globale et de la participation directe de l'Etat dans l'économie.

Apparue à la fin des années 70 - début des années 1980 en Angleterre et formalisée par E. Ferlie dans *The New Public Management in Action*¹⁴, la *NGP* a rapidement gagné les sphères publiques françaises avec pour objectif l'introduction du modèle de management privé. La *NGP* fonde les modalités gestionnaires d'un retrait de l'Etat face au déphasage entre le modèle bureaucratique des administrations publiques et le système de valeurs, de normes et de croyances prévalant dans le cadre de la mondialisation.

G. Chevalier y voit la réponse à une évolution de l'exigence des citoyens qui se comportent davantage comme des clients, P. Rosanvallon¹⁵ y voit la réponse à une évolution idéologique relative à la valeur, à la transparence. L'Etat perd de sa valeur symbolique et entre dans une logique de justification de la pertinence de son existence et de ses méthodes. R. Laufer & A. Burlaud¹⁶ considèrent que l'Etat *via* les processus de réformes publiques cherche à « prouver

¹² M.C. Jensen & W.C. Meckling, « Rights and Production Functions : an Application to Labor-Management Firms and Codetermination », *Journal of Business*, 1979, vol. 52, n°4

¹³ D. R. Dalton & M. A. Hitt & S. T. Certo & C. M. Dalton, « The Fundamental Agency Problem and its Mitigation: Independence, Equity, and the Market for Corporate Control », *Academy of Management Annals*, vol. 1, n° 1, 2007, pp. 1-64

¹⁴ E. Ferlie, *The New Public Management in action*, Oxford University Press, 1997.

¹⁵ P. Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Seuil, Paris, 1981

¹⁶ R. Laufer & A. Burlaud, *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz Gestion, 1980.

que lui aussi se préoccupe de management, d'efficacité ; donnant ainsi aux réformes une « dimension également symbolique ». Pour Y. Pesqueux¹⁷, parler de NGP, « c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public (...) pour insister sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (ex-ante et ex-post). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques : celle de l'efficacité socio-économique, celle de la qualité de service, celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience ».

La NGP met en avant l'espoir d'une amélioration du rapport « coût – efficacité » pour les gouvernements par usage des techniques de gestion issues des organisations privées au regard de trois types de valeurs¹⁸ :

- les valeurs traditionnelles du secteur public, dont celle de continuité ;
- les valeurs de transparence, de probité, d'intégrité, qui s'opposent au clientélisme ;
- les valeurs limitant le poids du secteur public dans la vie économique.

La NGP puise ses fondements et ses arguments dans divers courants théoriques dont les plus influents sont d'après F.-X. Merrien¹⁹ et M. Guenouin²⁰ : le néolibéralisme de F. V. Hayek, l'« Ecole des Choix Publics » (*Public Choice*) influencés par J. M. Buchanan et G. Tullock et le courant de la sociologie des organisations²¹.

P. de Rozario & Y. Pesqueux identifient les douze principes de la NGP (d'après D. Giaque²²) à partir des recherches le déploiement de la bureaucratie libérale :

- une compétition ;
- une centration sur les résultats notamment financiers, plus sur les moyens ;
- un management par objectifs sous forme de missions et de projets, non plus sous forme d'application de règles et de procédures formelles écrites ;
- une redéfinition, de l'usager et du citoyen comme client et propriétaire des services publics ;
- une recherche de maximisation financière, pas uniquement d'une bonne dépense des impôts ;
- une utilisation des mécanismes de marché (dans les achats publics, diffusion de l'information via intranet et des plateformes, sans accompagnement ou expertise d'aide à la décision (l'individu est rationnel et saura faire son choix selon ses intérêts) ;
- une décentralisation de l'autorité et encouragement au management participatif, à l'innovation ;
- un développement de « partenariats public privé » (*PPP*) et avec des associations du tiers secteur ;
- une séparation entre le stratégique et l'opérationnel (délégation aux organisations bureaucratiques de l'application des décisions prises au sein de *PPP* ;
- une contractualisation avec les unités administratives ;
- une allocation de budget non pas en fonction des missions et des projets de déploiement du

¹⁷ Y. Pesqueux, *Gouvernance et privatisation*, Paris, PUF, 2007

¹⁸ C. C. Hood, « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, 1991, pp. 3-19.

¹⁹ F.-X. Merrien, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien Social et Politiques*, 1999, <http://www.erudit.org/revue/lsp/1999/v/n41/005189ar.html>

²⁰ M. Guenouin, « Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales », *Humanities and Social Sciences*, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, 2009

²¹ M. Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963

²² D. Giaque, « New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy », *International Review of Administrative Science*, 2003, <https://doi.org/10.1177/0020852303694010>

secteur public, mais en fonction de la contractualisation négociée. Introduction d'indicateurs de performance et évaluation a posteriori de l'efficacité organisationnelle.

La *NGP* fait l'objet de critiques liées à la conception et la perception de son efficacité comme étant discutables, à la perte d'expertise pour les administrations publiques du fait de la sous-traitance donc de l'externalisation de certaines compétences, à la non maîtrise des dépenses publiques malgré les mesures phares concrétisées par des coupes budgétaires importantes. L'un des arguments les plus ardents de ses détracteurs résultent du décalage observé entre les promesses et les réalisations.

Par conséquent, se dessine une ère post-*NGP* au regard de la « transformation numérique » des administrations (e-administration) où la question de l'efficacité ne se pose plus et dont les catégories sont en décalage avec celles de la *NGP* et induisent une relecture de la gouvernance publique. Il en va de même pour les pressions environnementales. Ces deux évolutions conduisent à mettre en avant la question des impacts (remise en cause de la centration sur l'efficacité) tant sur le plan idéologique que sur celui des indicateurs.

Cette approche par une « nouvelle » gouvernance publique est présente dans les travaux d'un nombre croissant d'analystes tels que C. Pollitt & G. Bouckaert²³ des sciences de gestion tels que J.-P. Olsen²⁴ qui estime que « *le modèle bureaucratique doit être appréhendé en tant que variante institutionnelle et organisationnelle dans un répertoire plus large de systèmes voués à résoudre les problèmes de la société, systèmes qu'il s'agit de combiner* ». Toutefois, cette nouvelle manière de faire des administrations publiques ne saurait prétendre, d'après J.-P. Olsen, à une nouvelle hégémonie car *il s'agit de penser « A new institutionalised moral vision synthesizing private and public ethical principles and standards is needed, ... »*. Cette acception de J.-P. Olsen rejoint en outre celle de C. Pollitt & G. Bouckaert sur l'Etat néo-weberien (*Neo-weberian State*) qui serait une forme hybride combinant les principes classiques de fonctionnement bureaucratique avec des principes issus de l'économie et des nouvelles formes de gouvernance. Elle rejoint celle de R. Denhardt & J. Denhardt sur le « *New Public Service* » qui estiment qu'en réaction à une « *managérialisation* » exagérée des services publics, ceux-ci devraient notamment se focaliser sur le fait de servir des citoyens et pas des consommateurs, viser l'intérêt général, valoriser davantage la citoyenneté et moins l'entrepreneuriat, penser stratégiquement agir démocratiquement, reconnaître que l'imputabilité n'est pas une chose simple, servir plutôt que de piloter, valoriser les personnes pas seulement la productivité²⁵. P. de Rozario & Yvon Pesqueux mettent en avant une post-*NGP* caractérisée par une nouvelle gouvernance soucieuse de « transparence » et de « responsabilité partagée » c'est-à-dire d'une transformation des relations de service public.

Focus : Bureaucratie, post-bureaucratie et managérialisme²⁶

La bureaucratie

²³ C. Pollitt & G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2004, ISBN-10: 9780199268498, ISBN-13: 978-0199268498, ASIN: 0199268495

²⁴ J.-P. Olsen, *Europe in Search of Political Order*, Oxford University Press, 2007.

²⁵ R. Denhardt & J. Denhardt, « The New Public Service: Serving Rather Than Steering », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 6, November 2000, pp. 549 – 559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117

²⁶ M. Ndiaye, *L'exemplarité comme management public. Le Plan administration exemplaire*, Thèse CNAM, 2019

Deux dimensions structurent les manières de schématiser la notion de bureaucratie : sa genèse à travers la bureaucratisation et son fonctionnement à travers le bureaucratisme :

- la bureaucratisation est l'ensemble des processus analytiques génétiques permettant de saisir la genèse de la notion ;
- le bureaucratisme est l'étude des caractères à la fois structuraux et dynamiques.

Le débat sur la bureaucratie s'est effectué sur tel ou tel type et non sur un consensus conceptuel, l'une des principales faiblesses de la notion. P. De Rozario & Y. Pesqueux²⁷ identifient de nombreux travaux qui gravitent, en particulier, autour de l'idéal type bureaucratique et de ses principes de fonctionnement. En effet, les travaux sur la bureaucratie inspirent de nombreux thèmes de gestion : *la motivation de service public (MSP) ; les leadership studies ; l'école de la contingence avec la reprise par Mintzberg de l'expression « bureaucratie professionnelle » pour caractériser la dynamique de la configuration types des professions ; le management public et la nouvelle gestion publique (NGP) ou New Public Management (NPM), les travaux du courant de la Stratégie comme pratique ».*

Ils identifient les caractéristiques suivantes de l'organisation bureaucratique wébérienne, traits applicables à l'administration publique :

- entrée dans l'organisation bureaucratique par sélection et recrutement sur compétences individuelles et concours (neutralité du recrutement pour éviter l'effet de cooptation par reconnaissance du mérite individuel), contractualisation et adhésion à la mission de service public précisée par l'application de la loi et ses outils d'applications (vérifié au moment de la sélection et des concours collectifs) et nomination sur des missions ponctuelles ;
- organisation autour d'une hiérarchie clairement définie quant au rôle de chacun, celui des autres et sur les attributions définies par fonctions occupées afin d'éviter la concurrence entre agents et cadrer la performance ; séparation entre la fonction et l'individu qui l'occupe ; salaires fixés selon les statuts connus (cf. l'ancienneté, l'âge, etc.) ; respect d'une discipline interne et d'un code déontologie ; précision des activités et des relations par écrit sous forme de règles générales pour fluidifier la performance et éviter les aléas des interprétations et des jugements subjectifs.

Au sens de « l'idéal type wébérien », la bureaucratie est constitutive de rationalité instrumentale.

Pour ce qui est des critiques de la bureaucratie, R. K. Merton²⁸ fonde son analyse sur l'émergence d'une mentalité bureaucratique conduisant à la confusion entre les moyens et les fins. A ce titre, les règles deviennent absolues et prennent le pas sur les visées d'efficacité qui les sous-tendent. P. Selznick²⁹ parle de détournement des buts de l'organisation au profit de règles de fonctionnement de sous-groupes de l'organisation. Son analyse se fonde sur des éléments sur les organisations informelles (F. J. Roethlisberger & W. J. Dickson H. A. Wright³⁰). Cette figure du détournement est reprise par des économistes autour de la question des incitations (A. Downs³¹). Selon W. A. Niskanen³², les responsables de bureau visent à renforcer leur propre importance en augmentant les dépenses de leur administration. A.

²⁷ P. de Rozario & Y. Pesqueux, *Théorie des organisations*, Pearson, Paris, 2018

²⁸ R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, IL. Free Press, 1957

²⁹ P. Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, Berkeley, University of California Press, 1949.

³⁰ F. J. Roethlisberger & W. J. Dickson & H. A. Wright, *Management and the Worker : an Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago*, Harvard University Press, 1939

³¹ A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Waveland Pr Inc, 1967, ISBN-10: 0881337781, ISBN-13: 978-0881337785

³² W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine & Atherton, 1971

Gouldner³³ remarque que la conceptualisation faite par Max Weber de la question du contrôle conduit à une double légitimité de celui-ci, liée aux règles mais aussi au savoir des agents. Le modèle de gestion bureaucratique de Weber a été critiqué par des sociologues et des spécialistes du management pour avoir créé des organisations avec « *des sujets obéissants enfermés dans une cage de fer sans aucune forme de flexibilité pour répondre aux besoins de plus en plus divers de la société changeante* » (S. Clegg & D. Courpasson³⁴).

Par différence, P. Blau³⁵ met en évidence des capacités d'apprentissage des bureaucraties. Les travaux de M. Crozier³⁶ s'inscrivent dans cette perspective et portent aussi sur l'analyse des formes d'adaptation et la théorisation du changement (M. Crozier & E. Friedberg³⁷). J.-C. Thoenig³⁸ met en avant l'ouverture et la souplesse des fonctionnaires vis-à-vis de leur environnement (F. Dupuy & J.-C. Thoenig³⁹).

La post-bureaucratie

L'idée de repenser les caractéristiques de l'organisation bureaucratique au sens de Max Weber a déjà été exprimée, notamment par C. Heckscher & A. Donnellon⁴⁰.

Les débats sur la post-bureaucratie viennent des aspects suivants :

- le déplacement de l'attention de l'efficacité vers la flexibilité et la livraison de valeur dans la production ;
- la centralisation ou focalisation par les services publics, sur les besoins spécifiques des usagers ;
- la décentralisation des organes de gouvernement.

La bureaucratie wébérienne et la post-bureaucratie sont issues d'une même intention, celle d'apporter de l'efficacité et répondre aux exigences renouvelées des usagers.

Mais, bureaucratie et post-bureaucratie diffèrent sur les principes. Là où la bureaucratie offre des principes sur la façon dont le secteur public devrait être géré, la post-bureaucratie construit ses principes sur la façon dont le secteur public est organisé ou géré car elle trouve ses origines dans les pratiques observées. On est amené à parler d'hybridation entre les principes des deux logiques.

Le managérialisme

L'histoire du managérialisme est liée aux enseignements de Karl Marx dans *Das Kapital* (1867). Le terme de managérialisme est d'abord utilisé par J. Burnham⁴¹ qui, sur la différence entre capitalisme et managérialisme déclare que, lorsque les propriétaires du capital ne sont plus ceux qui dirigent, et que les gestionnaires, ce n'est plus du capitalisme mais du

³³ A Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press, 1954

³⁴ S. Clegg & D. Courpasson, « Political Hybrids: Tocquevillean Views on Project Organizations », *Journal of Management Studies*, vol. 41, n° 4, 2004, pp. 525-54.

³⁵ P. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1955.

³⁶ M. Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963

³⁷ M. Crozier & E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977

³⁸ M. Crozier & J.-C. Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975

³⁹ F. Dupuy & J.-C. Thoenig, *L'Administration en miettes*, Paris, Le Seuil, 1985.

⁴⁰ C. Heckscher & A. Donnellon, *The Post-bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, New-York, SAGE Publications, 1994

⁴¹ J. Burnham, *The Managerial Revolution : What is Happening in the World*, New York, John Day Company, 1941, traduction française en 1947, *L'Ère des organisateurs*, ISBN 0-8371-5678-5

managérialisme. L. Rouleau⁴² définit le managérialisme comme une idéologie qui veut étendre les principes de la gestion à toutes les sphères de la vie sociale et humaine. Il est lié au contrôle, à la responsabilisation et à la mesure, ainsi qu'à une croyance idéologiquement déterminée en l'importance des organisations étroitement gérées. G. Anderson⁴³ définit le managérialisme comme le principe idéologique qui considère les sociétés comme équivalentes à la somme des décisions et des transactions faites par les directions des organisations. R. R. Locke & J.-C. Spender⁴⁴ voient le managérialisme comme l'expression d'un groupe spécial qui s'enracine – impitoyablement et systématiquement – dans une organisation. T. Klikauer⁴⁵ définit ainsi le managérialisme : « *Le managérialisme combine les connaissances en gestion et l'idéologie pour s'établir systématiquement dans les organisations et la société tout en privant les propriétaires, les employés (organisation-économie) et la société civile (sociopolitique) de tous les pouvoirs de décision. Le managérialisme justifie l'application des techniques de gestion à tous les domaines de la société sur la base d'une idéologie supérieure, de la formation d'experts et de la possession exclusive des connaissances managériales nécessaires pour gérer efficacement les entreprises et les sociétés* ». Le managérialisme, c'est l'application des techniques managériales dans les organisations publiques et privées. Il repose sur la croyance que les organisations publiques et privées ont plus de similitudes que de différences, et donc que la performance de toutes les organisations peut être optimisée par l'application des techniques de gestion des organisations privées.

Les légitimités sous-jacentes

E. Ferlie & L. Ashburner & L. Fitzgerald & A. Pettigrew⁴⁶ commentent l'existence de trois formes de légitimité sous-jacentes au *NPM* : celle de l'efficacité ou du marché qui consiste à considérer les organisations publiques en les comparant à leurs homologues du secteur privé considérées comme les sources de la légitimité), celle de l'excellence et de la qualité qui fonde leur légitimité dans leur capacité à se positionner face à des clients et non plus des usagers et celle de la flexibilité (assurée par la décentralisation et le *downsizing*) dont la légitimité est tirée de la proximité qui en résulte via un renouveau des logiques démocratiques (vis-à-vis de « parties prenantes » avec des logiques d'implication, de coopération, d'adhésion, l'existence d'un *marketing* public, etc.).

En voulant laisser entrer dans le secteur public des pratiques de management habituellement exclusives au secteur privé, le *NPM* sous-entend une supériorité de l'efficacité des organisations privées.

Pour démontrer cette supposée supériorité de la forme privée sur la forme publique, le *NPM* fait appel principalement à trois théories de base qu'on va brièvement développer ci-dessous.

⁴² L. Rouleau, *Théorie des organisations. Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*, Presses de l'Université du Québec, 2007.

⁴³ G. Anderson, « Mapping Academic Resistance in the Managerial University », *Organization*, vol. 15, n° 2, 2008, pp. 251–70, doi: 10.1177/1350508407086583.

⁴⁴ R. R. Locke & J.-C. Spender, *Confronting Managerialism: How the Business Elite and Their Schools Threw Our Lives Out of Balance (Economic Controversies)*, Zed Books, New-York, 2011, ISBN-10: 178032071X, ISBN-13: 978-1780320717

⁴⁵ T. Klikauer, *Managerialism - A Critique of an Ideology*, Palgrave, Londres, 2013

⁴⁶ E. Ferlie & L. Ashburner & L. Fitzgerald & A. Pettigrew, « Characterizing the New Public Management », *The New Public Management in Action*, Orford University Press, 1996

- La théorie des droits de propriété (A. A. Alchian & H. Demsetz⁴⁷). Cette théorie est au cœur de l'approche néo-classique des institutions. Son objet est de démontrer comment les systèmes de droits de propriété agissent sur les comportements individuels et sur l'efficacité des systèmes économiques, en insistant sur les vertus des droits de propriété privés. Dans ce cadre, la firme est caractérisée par une structure particulière des droits de propriété, définie par un ensemble de contrats.
- La théorie des choix publics (cf. J. M. Buchanan⁴⁸). Cette théorie postule que l'inefficacité des entreprises publiques est due aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques. Selon l'école du « *Public Choice* », les gestionnaires des entreprises publiques, supposés prendre les décisions, ne le font pas dans l'optique de privilégier les intérêts de la société, comme l'aime à le faire croire le discours étatiste officiel, mais plutôt en fonction de leurs intérêts propres. Cette perspective théorique propose de faire appel au secteur privé qui devra opérer sans contrainte dans la production des biens et services à la collectivité. Cette théorie considère qu'en raison de l'inefficacité de l'Etat pour des considérations partisans et bureaucratiques, il serait impérieux de soumettre à la sanction du marché, le plus grand nombre d'activités gouvernementales. De façon plus générale, elle fonde la contestation adressée aux modalités publiques de l'action politique.
- La théorie d'agence (M. C. Jensen & W. C. Meckling⁴⁹) qui contribue à comprendre la raison qui motive les pouvoirs publics à utiliser les techniques de gestion du privé. Dans le cas des organisations publiques, les gestionnaires publics jouent un rôle qui leur a été mandaté par l'Etat, considéré comme le propriétaire principal de l'entreprise publique. Toutefois, puisque ce sont les gestionnaires qui jouissent du pouvoir décisionnel, ce dernier n'a pas de contrôle sur l'organisation. Dans cette relation, les intérêts du mandataire (les gestionnaires) et ceux du mandant (l'Etat) ne concordent pas, ce qui engendre inévitablement des coûts de surveillance destinés à surveiller le comportement du mandataire tel que les coûts engendrés par les vérifications comptables et les coûts d'établissement des états financiers.

Le *NPM* se décline en trois modèles (E. Ferlie & L. Ashburner *et al.*⁵⁰ auxquels M. Hufty⁵¹ associe trois formes de légitimités sous-jacentes.

- Le modèle de l'efficacité ou de marché qui vise à rendre les organisations publiques plus efficaces en les comparant avec leurs homologues du secteur privé. La priorité est accordée aux notions économiques de concurrence et de performance. Il tire sa légitimité de la mise en oeuvre conjointe de logiques industrielles et de logiques de marché.
- Le modèle de l'excellence et de la qualité qui vise à modifier la « culture administrative » afin de susciter et de générer des attitudes favorables à l'apprentissage en transformant les usagers en clients. Sa légitimité provient de la satisfaction des besoins des clients de l'administration à partir du levier que

⁴⁷ A.A. Alchian e& H. Demsetz, « Property Rights Paradigm », *Journal of Economic History*, vol. 33, March 1973, pp. 16-27

⁴⁸ J. M. Buchanan, « External Diseconomies, Corrective Taxes, and Market Structure », *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 59, n° 1, March 1969, pp. 174-77

⁴⁹ M. C. Jensen & W. C. Meckling, « Rights and Production Functions : an Application to Labor-Management Firms and Codetermination », *Journal of Business*, 1979, vol. 52, n°4

⁵⁰ E. Ferlie & L. Ashburner & L. Fitzgerald & A. Pettigrew, « Characterizing the New Public Management », *The New Public management in Action*, Orford University Press, 1996

⁵¹ M. Hufty (Ed.), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF, Paris, 1998

constitue la référence à l'exemplarité.

- Le modèle de la flexibilité, de la décentralisation et du *downsizing* qui tend à favoriser la décentralisation des processus de décision. Il vise à séparer le niveau opérationnel du niveau stratégique en donnant une plus grande marge de manœuvre aux agents administratifs. Il s'agit de permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple par décentralisation des processus de décision. Sa légitimité se construit à partir d'un renouveau du processus démocratique et par la référence à des « parties prenantes ».

Cette discussion sur la « nécessité » d'introduire une perspective économique est marquée par l'introduction de logiques de compétitivité dans les services administratifs avec la mise en œuvre de systèmes d'évaluation et d'incitation applicables aux administrations comme à leurs fonctionnaires. L'autonomie accordée aux services publics tend à faire passer le rôle managérial des agents publics devant les objectifs politiques du fonctionnement des services administratifs par référence à une stratégie qui doit alors être formulée explicitement.

L'action publique doit considérer comme prioritaires les conditions de réussite de l'efficacité (cohérence gestionnaire) sans pour autant oublier le caractère public dans lequel s'inscrit cette action (cohérence politique). Cela suppose de réunir certaines conditions : la définition d'un objectif mesurable (et du résultat attendu à l'échéance), par référence à un moyen/long terme défini, pertinent, cohérent par rapport à la mission et à la vocation du service concerné, la cohérence des moyens engagés, l'évaluation de la satisfaction des citoyens, l'identification des effets pervers et la coordination entre les différents services de l'État.

Le management public comprend classiquement :

- La gestion des agents publics qui repose sur des règles, des procédures et des statuts constituant un référentiel pour les pratiques de gestion des ressources humaines. Le *NPM* va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation.
- La gestion financière et comptable. Le *NPM* met l'accent sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités, en particulier avec une attention portée sur la réduction des effectifs (*downsizing* venant toucher et les effectifs en eux-mêmes en liaison avec les modes d'organisation).
- On ajoute aujourd'hui, dans une forme de débordement, la prise en compte des thématiques débattues dans le cadre de la « responsabilité sociale de l'entreprise » (en particulier des attentes des « parties prenantes », du développement durable, etc.).

Le *NPM* va insister sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (*ex ante* et *ex post*). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts. La performance résulte alors de l'alliance « efficacité – efficience » au regard d'un référentiel mais compte tenu de marges de manœuvre accordées aux administrations.

Par l'application des catégories de l'entreprise aux organisations publiques, on assiste au passage de la logique de l'efficacité à celle de l'efficience. Rappelons que l'efficience est le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés d'autant que ce passage se trouve orchestré au nom de « la réforme de l'Etat » fondée sur l'argument idéologique de la modernisation (d'où l'usage du terme « nouveau »), ce champ lexical comportant en lui-même un jugement de valeur sous forme de préjugé défavorable à un ordre « administratif » qui serait alors « ancien ».

Soulignons également l'origine « anglo-américaine » du *NPM* et donc les « collisions » qui opèrent avec les fondements culturels anglo-américains. La logique d'efficacité appliquée aux organisations publiques affronte les valeurs traditionnelles de l'Etat-administratif selon lesquelles un service public ne peut s'arrêter à des questions de rentabilité car la rentabilité renvoie à la notion de profit, ce qui serait contraire aux valeurs régaliennes du service public, valeurs dont ce type de service tire sa légitimité. *NPM* se trouve alors associé à « changement ».

Le projet du *NPM* est d'insuffler l'« esprit d'entreprise » dans l'appareil d'Etat en introduisant des logiques de marché dans son fonctionnement, perspectives de la gouvernance privée comprises⁵², c'est-à-dire en faisant comme si la concurrence qui est toujours citée comme étant fondatrice de l'efficacité du marché puisse tenir lieu de principe politique. Un tel projet s'est mis en place à partir de la décennie 80, d'abord en Grande-Bretagne, du fait des promesses politiques de réduire les impôts mais aussi du fait de la volonté de désengagement de l'Etat. Une troisième raison de son développement est apparue depuis avec la nécessité ressentie d'une plus grande responsabilité économique des services publics. Le *NPM* repose sur le fait de considérer l'aspect financier comme étant central et sur la volonté du « pouvoir central » de contrôler « à distance », d'où le slogan qui lui est propre et qui repose sur les trois « E »⁵³ : « Economie », « Efficacité » et « Efficience » et du très « thatchérien » *Best Value for Money* érigé comme « cauchemar » bureaucratique adressé à la supposée rigidité des services publics. Comme le signale I. Bruno⁵⁴, « le *NPM* représente davantage un levier qui déplace le « bon ordre » de l'administration, en s'appuyant sur la légitimité utilitaire du savoir managérial. Il en capte la force disciplinaire au moyen d'un étalonnage des performances, qui conjugue l'art de gouverner sur le mode impératif de la compétitivité ».

Avec le *NPM*, la sphère publique se retrouve dans l'obligation de considérer les usagers comme des clients pour respecter le principe de mutabilité, c'est-à-dire adapter les prestations aux évolutions des besoins (terme mis en cohérence avec la figure du client). Pour y parvenir, l'organisation publique doit connaître ses besoins afin de satisfaire l'intérêt général au travers d'un service de qualité. Le *NPM*, au nom de la gouvernance qu'il concrétise, vient constituer une conception normative de l'Etat-administratif sur l'idée d'une superposition réglementaire de deux logiques de nature différente : une logique institutionnelle et une logique managériale. C'est alors le *NPM* qui établit les transversalités entre les « sciences administratives » publiques et privées.

Un rôle particulier se trouve dévolu à l'Etat qui est de savoir comment mettre en place un Etat-organisateur et un Etat-stratège, en particulier au regard de la fluidité du marché en appliquant les catégories à lui-même, le développement des entreprises étant considéré comme étant la preuve matérielle du développement des sociétés (son *Welfare*). Avec le *NPM*, il y a donc passage du *Welfare State* à l'Etat-organisateur où la flexibilité et l'efficacité sont considérées comme métonymiques de l'efficacité de la « société d'entreprises » dont il est considéré comme étant un des aspects. Les contours de l'Etat-stratège ont été définis dans un

⁵² cf. O. Hughes, *Public Management and Administration : an Introduction*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003 (3^e ed.) ou encore L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New-York, 2002

⁵³ M. Power, *La société de l'audit : l'obsession du contrôle*, Editions La Découverte, Paris, 2004

⁵⁴ I. Bruno, « La « discipline indéfinie » du *benchmarking* – De l'étalonnage des performances gouvernementales comme police d'une « Europe compétitive » », *Colloque Le politique vu avec Foucault*, CIR, Paris, 7-8 janvier 2005

rapport de 2004⁵⁵. Il y est acté la reconnaissance du fait que l'Etat n'est plus et n'a plus à être le seul détenteur de la légitimité politique, au moins du fait de la supra-nationalité d'organisations internationales (délégation de souveraineté à des entités telles que l'union Européenne par exemple) et de l'existence d'entités telles que les ONG, entités participant elles aussi à la réalisation du « Bien Commun » et d'entreprises multinationales dont la puissance équivaut à celle de nombreux Etats. D'où l'appel à la disparition d'un Etat-opérateur et à la transformation de l'Etat-providence en Etat régulateur. Les contours de l'Etat-stratège vont se réclamer de la défense du temps « long », de la déconcentration en matière d'organisation. Les contours proposés à l'Etat-stratège sont alors les suivants : être visionnaire en concertation avec la société civile, être garant de l'intérêt général (services publics, régulation des activités, utilisation des fonds publics), assurer la cohésion sociale par une décision publique rationnelle et transparente, s'organiser pour atteindre ses objectifs (adaptation des structures administratives) et rendre l'initiative aux citoyens (démocratie participative).

L'activité publique est considérée comme consistant principalement dans la fourniture de services. Elle comporte toutes les caractéristiques de l'activité de services à savoir : l'immatérialité de la prestation, la simultanéité de la production et de l'utilisation, le contact direct entre prestataire et utilisateur donc l'importance de l'individualisation de la relation « fonctionnaire – usager » et la participation de l'utilisateur à la production de la prestation.

La transition vers un autre modèle de gestion porte donc sur deux volets :

- Un premier qui vise la transformation de la gestion publique en passant d'une focalisation sur les moyens à une focalisation sur les résultats,
- un second qui concerne les comportements et une modification des modes de fonctionnement,

Dans les deux situations, le contrôle de gestion y occupe une place centrale sur la base de l'argument que les avantages de l'organisation bureaucratique deviennent des difficultés dans une société caractérisée par la globalisation et l'économie des savoirs dans la mesure où la demande en termes de qualité et de choix a changé avec des enjeux tels que l'innovation, la créativité et la responsabilisation. Les modalités du développement professionnel des cadres de la fonction publique s'en trouvent modifiés dans la mesure où la part de la contribution individuelle est considérée comme devant être plus forte (l'implication est considérée comme étant devenue une condition de succès de la prestation de service public). Les compétences individuelles prennent le pas sur les règles et les procédures d'où la place plus importante laissée à la direction de l'établissement et au renforcement des cultures organisationnelles *ad hoc*, ce qui pose le problème de la rencontre et des rapports avec d'autres éléments de cultures déjà présents (éléments de cultures professionnelles et de cultures de service public). L'introduction de modalités de gestion issues du secteur privé fait référence à une idéologie managériale, idéologie selon laquelle l'utilisation de procédures « rationnelles » conduirait à une utilisation plus efficiente de leurs ressources, les limites des méthodes de management étant passées sous silence.

Mais le trait dominant de cette idéologie est la supériorité indiscutée attribuée aux modes de gestion du secteur privé, sans autre forme de procès alors même que cette supériorité est radicalement biaisée par l'orientation financière des instruments dont il est question avec ces modalités de gestion.

⁵⁵ J. Picq (Ed.), *L'Etat en France – servir une nation ouverte sur le monde*, Documentation Française, Paris, 2004

De façon moins radicale, deuxième approche du *NPM* reconnaît l'existence de différences fondamentales entre les organisations publiques et privées. Les organisations publiques présenteraient des spécificités aussi bien structurelles, culturelles, comportementales que cognitives limitant les possibilités de transposer des logiques de management inspirées du privé.

Les fondements du *New Public Management*

Peut-être est-il nécessaire, avant de parler des fondements du *NPM*, de rappeler les caractéristiques des services publics dans leur perspective opérationnelle (cf. « lois de Rolland » formulées ainsi en 1878). « *La soumission de tous les services publics aux trois grands principes de continuité, d'égalité et de mutabilité, légués par l'Ecole du service public, établit et garantit leur spécificité par rapport aux activités privées. Le principe de continuité repose sur l'idée que la prise en charge d'une activité par l'administration implique l'existence d'un besoin social impérieux à satisfaire (...) Le principe d'égalité devant les services publics exprime la traduction de l'extension aux activités matérielles de l'administration du principe d'égalité juridique devant la loi et les règlements posé par la Déclaration de 1789 (...) Enfin, le principe de mutabilité implique que les prestations fournies au public soient toujours adaptées à ses besoins (...) Les services publics sont soumis à la « loi du progrès », c'est-à-dire que leurs prestations doivent sans cesse augmenter en qualité comme en quantité* »⁵⁶.

P. Bezes⁵⁷ dissocie deux visions du management public, une vision historique d'un champ constitué à partir « *d'emprunts hétérogènes à l'économie (économie du public choice, théorie des coûts de transaction et théorie de l'agence), à la gestion et au management des entreprises privées* » et une vision contemporaine présentant le management public « *comme une doctrine de gestion publique à la fois cohérente, universelle, apolitique et internationale* ». Comme le signale F. Gotter⁵⁸, dans la première vision, ce sont les pratiques managériales du secteur public qui donnent lieu à un type particulier de management qui implique une distinction « management public – management privé » et la seconde se réfère à une « science administrative » (d'autres parlant de « culture administrative ») pour mettre en place les méthodes les plus rationnelles et les plus efficaces, ce qui le rend également spécifique aux administrations publiques. Le *NPM* semble interprétable à la lumière de la deuxième vision, tout en notant qu'il spécifie très clairement les méthodes de référence. Indépendamment de la compréhension apportée à la fracture (ou non) « public – privé », le management public est donc un champ qui émerge de la prise en compte de perspectives théoriques, pratiques et institutionnelles.

Le premier fondement possible peut être mis en exergue à partir de la troisième modalité d'exercice de la sécurité telle qu'elle a été analysée par M. Foucault⁵⁹. Pour lui, la sécurité combine trois formes que sont la loi et la punition associée à son infraction (mécanisme légal

⁵⁶ J. Chevallier, *Le service public*, PUF, collection « Que sais-je ? », Paris, 2003, p. 94-96

⁵⁷ P. Bezes, « L'Etat et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in F. Lacasse & P.-E. Verrier (Eds.), *30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Dunod, Paris, 2005, p. 10 et p. 16

⁵⁸ F. Gotter, « Management public et responsabilité sociale des organisations – Cas des pratiques de sanctions – récompenses », 3^e Congrès de l'ADERSE, Lyon, 18-19 octobre 2005

⁵⁹ M. Foucault, *Sécurité, territoire, population – cours au Collège de France. 1977-1978*, Gallimard & Seuil, collection « hautes études », Paris, 2004, pp. 7-8

ou juridique), la loi encadrée par des mécanismes de surveillance et de correction (mécanisme disciplinaire) et le dispositif de sécurité, c'est-à-dire la perspective contemporaine de l'insertion des réactions du pouvoir dans un phénomène de calcul qui est un calcul de coût avec une moyenne optimale au regard de limites de l'acceptable. Cette définition « canonique » de la sécurité montre l'importance des tensions qui opèrent sur la question et dégage la troisième perspective, celle du calcul, des deux autres, calcul que l'on retrouvera en tension avec les variations autour de la « tolérance zéro » (réaction de l'Etat) et du « risque zéro » qui marque aussi les perspectives du *NPM* avec l'idéologie de la collection des « zéros ». Il hérite en effet à la fois de la problématique et de la mythique des « zéros » de la qualité totale de la décennie 80 (« zéro défaut », « zéro panne », « zéro délai », « zéro stock » et « zéro papier ») pour y adjoindre le « risque zéro », la « tolérance zéro » de la sécurité et aussi le « zéro mort » de la sûreté. La « tolérance zéro » se situe dans le sens des politiques d'assurance qualité dont elle constitue l'objectif ultime. Remarquons aussi combien la « tolérance zéro » induit le calcul des risques du fait de la nécessité d'évaluer ce que l'on risque lorsque l'on franchit « la ligne blanche » si l'on est vu. C'est pourquoi, corrélativement, le ghetto apparaît aux limites du territoire où peut s'appliquer la « tolérance zéro » avec le double calcul de l'Etat et des citoyens que cela induit pour jouer sur les bornes afin de les élargir ou de les réduire. Par ailleurs, le territoire de la « tolérance zéro » provoque l'envie car c'est le territoire où va se concentrer la sécurité. Les « zéros » obsessionnels conduisent ainsi à la rationalisation des territoires dans le sens de la construction du communautarisme, effet « indirect » en quelque sorte du *NPM*. La normalisation disciplinaire qui se trouve au fondement du *NPM* conduit, en cohérence avec la position de M. Foucault⁶⁰, à poser d'abord un modèle optimal construit en fonction d'un certain résultat puis à essayer de rendre les gens conformes à ce modèle (ils deviennent alors normaux, ou anormaux).

P. Bezes⁶¹ évoque une autre perspective foucauldienne en qualifiant l'ensemble de cette logique de rationalité d'un « souci de soi » de l'administration.

Le second fondement possible, lié à la théorie des organisations, peut être trouvé dans les développements autour de la *High Reliability Organization* (fiabilité organisationnelle) - *HRO* - qui tendent d'articuler (ce sont les perspectives organisationnelles qui sont mises en avant) fiabilité et efficacité. Les catégories de compréhension de la fiabilité organisationnelle datent de la décennie 70 quand M. Landau⁶² défendait les vertus cachées de la redondance face aux critiques adressées à l'inefficacité de l'administration publique américaine. On voit donc d'abord que, tout comme avec le *NPM*, cette idée de fiabilité organisationnelle se positionne au regard de celle d'efficacité qui fait de la capacité à réaliser un objectif avec économie des ressources une fin en soi. Les structures dupliquées, redondantes, se chevauchant seraient sources de fiabilité organisationnelle et donc d'efficacité. M. Landau adresse ainsi, avant la lettre, une critique au *lean management*. T. La Porte⁶³ et K. Weick⁶⁴ reprendront cette idée en substituant le terme de haute fiabilité et celui d'efficacité pour répondre aux exigences à la fois de disponibilité de service et de fiabilité au regard de la probabilité d'accident majeur. Ce

⁶⁰ M. Foucault, *op. cit.*, p. 59

⁶¹ P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Cinquième république : la construction du « souci de soi de l'Etat », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 102, 2003, pp. 307-325

⁶² M. Landau, « Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap », *Public Administration Review*, n° 39, 1979, pp. 148-156

⁶³ T. R. LaPorte, « Fiabilité et légitimité soutenable », in M. Bourrier (Ed), *Organiser la fiabilité*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 71-106

⁶⁴ K. Weick, « Organizational Culture as a Source of High Reliability », *California Management Review*, n° 29, 1987, pp. 112-127

sont sur ces éléments-là que repose toute la thématique de la *HRO*. Cette problématique se distingue, soulignons-le une nouvelle fois, de celles de l'efficacité. Elle se distingue aussi des catégories actuelles de la qualité qui, elles aussi, sont aujourd'hui profondément marquées par la thématique de l'efficacité. Cette tension entre « qualité – efficacité – fiabilité » est d'ailleurs constitutive de toute l'ambiguïté du *NPM*.

C'est ainsi que la *HRO* est devenue objet de recherche quand, à partir de 1984, R. Todd, venu de la psychologie, R. La Porte, venu des sciences politiques et de la sociologie des organisations, K. H. Roberts, G. I. Rochlin, venu des sciences et des techniques ont créé ce groupe à l'Université de Berkeley avant d'accueillir P. Schuman, D. Rousseau et K. E. Weick. Les premiers travaux ont buté sur l'étroitesse des références en matière de théorie des organisations quand il s'agit de s'intéresser à des organisations en très fortes interdépendances avec leur « environnement » et gérant des dispositifs techniques particulièrement complexes (exemple : un porte-avions). C'est ce qui a conduit à une nécessaire créativité conceptuelle : *stewardship* (suivi responsable), *resource dependency* (dépendance des moyens), *risk mitigation* (structuration des stratégies de réduction des erreurs et des risques), *heedfulness* (attitude de prévenance), *mindful attention* (attention). Les auteurs du domaine parlent de travaux de déconstruction de la sécurité et de la sûreté dans les organisations, au-delà des questions de culture organisationnelle.

La thématique des *HRO* vise les activités qui ne peuvent cesser du type gestion des déchets nucléaires, fourniture en eau par exemple, activités qui réclament une gestion « perpétuelle », c'est-à-dire permettre des évolutions techniques et organisationnelles tout en restant fidèle à la mission d'origine, mais en empêchant toute modalité qui remettrait en cause le niveau de fiabilité et de sécurité déjà atteint. Pour ce faire, de telles organisations devraient s'assurer en permanence que le public les perçoit comme fidèles aux engagements pris et qu'elles sont capables de les garantir (forme de concrétisation de l'*accountability* et de la transparence). Des formes telles que l'engagement répété, des figures charismatiques porteuses de ce message, la mise en place de groupes de pression de type *public watching*, l'intégration de normes institutionnelles dans les contrats de travail, les contrats de sous-traitance, des programmes de formation dédiés au respect des engagements, etc. devraient les caractériser. LaPorte pose en particulier la question de la conception de telles organisations pour que les autorités de sûreté représentant le public puissent les contrôler le plus largement et le plus facilement possible, ce qui, à ses yeux, devrait diminuer l'opposition du public à ces activités. Il s'agit donc d'une autre lecture des organisations « hommes – machines » qui, à défaut de viser la place de l'homme dans ces organisations, le vise comme objet de leur activité. C'est ce qui vient rendre les questions organisationnelles les concernant tout à fait spécifiques. Paradoxalement, ce sont en effet les organisations les plus dangereuses qui connaissent le moins d'accidents.

Le *NPM* tend également à offrir une réponse à la question de savoir comment rendre un service public quand l'idéologie dominante est l'individualisme. C'est une des interrogations, posée en philosophie politique contemporaine par M. Walzer et C. Taylor avec la thématique de « l'utilisateur – citoyen ». Les services publics doivent répondre à un principe d'égalité, mais ils se réalisent dans une société inégalitaire. Il faut donc une adaptation des modes de réalisation des prestations des services publics en fonction de la situation des populations et par rapport à un critère d'égalité « repensé » du fait de la déterritorialisation géographique et institutionnelle du service public, c'est-à-dire quelque chose qui ressemble à de la segmentation stratégique ! On retrouve ici la question de savoir comment fonder l'intervention de la puissance publique dans le monde qui serait le nôtre, c'est-à-dire au nom des politiques

de notre temps. Le *NPM* acte ainsi en quelque sorte les inégalités de la société civile qui se confrontent ainsi au principe d'égalité de la société politique (rappelons d'ailleurs que la thématique de la performance est aussi celle de l'inégalité). Le *NPM* s'accorde en effet avec le respect des différences (par exemple : religieuses, ethniques, de moeurs) et offre une forme de conciliation entre la souveraineté d'un État-administratif ayant ses impératifs d'unité et de cohérence et les droits de communautés très hétérogènes qui le composent, d'où l'obtention d'une justice à partir du traitement différencié des communautés en respect avec leurs « valeurs » tout en focalisant les modalités de fonctionnement de l'État-administratif autour du respect de principes généraux, les principes « gestionnaires » étant considérés comme le plus à même de susciter le consensus. Le *NPM* se trouve alors en phase avec la référence à une théorie « faible » de la société civile, référence qui prévaut aujourd'hui dans les catégories du « moment libéral »⁶⁵. La gouvernance organisationnelle qui lui est associée fonde le passage de la référence au territoire institutionnel (organisation administrative) vers le contrat (organisation managériale au nom des gains de flexibilité).

Le *NPM* traduit également la légitimité accordée aux catégories du choix rationnel, catégories tirées de la micro-économie classique relues au travers de celles de l'économie institutionnelle avec la marchandisation des services publics du fait du « respect » des logiques de marché. Ces catégories sont le plus souvent limitées à l'application du principe de concurrence dans les choix publics tout comme dans l'administration publique afin de répondre aux exigences d'un « vivre bien » réduit à des contours matériels à défaut d'alternatives légitimement plus larges. C'est à ce titre qu'il constitue une forme de combinaison de l'efficacité et de l'équité.

Le *NPM* conduit enfin à la mise en oeuvre d'une gouvernance qui instaure une « autonomie de fonctionnement » de l'administration en cohérence avec la notion de service (visé et rendu), d'où le fait que l'existence d'organisations publiques efficaces (au regard de l'usage des ressources) puisse être utilisée comme critère de validation démocratique.

Dépendance de sentier et hybridation

Deux notions permettent de rendre compte des limites de la transposition des logiques du « privé » à celle du secteur privé : la dépendance de sentier et l'hybridation.

La dépendance au sentier (*path dependence*) est un concept issu du corpus des théories néo-institutionnelles (P. A. Hall & R. C. R. Taylor⁶⁶). Il a été souvent utilisé pour mettre à jour les permanences et les inerties des institutions nationales et sectorielles. Selon D. North⁶⁷, lorsqu'une institution est mise en place, il devient difficile voire impossible de la démanteler. La dépendance de sentier apparaît comme un facteur explicatif des situations où même si un changement institutionnel est souhaitable, il ne pourra pas être mis en oeuvre du fait de l'ensemble de règles, de pratiques et de cartes cognitives enracinées qui construisent la stabilité et à la continuité de l'action publique.

Le *Dictionnaire CNRTL* définit l'hybridation comme le « croisement naturel ou artificiel de deux individus (plantes ou animaux) d'espèces, de races ou de variétés différentes » venant

⁶⁵ Y. Pesqueux, *Moment libéral et entreprise (la fin d'un dogme)* – www.boostzone-editions.fr, collection « essai », 2013

⁶⁶ P. A. Hall & R. C. R. Taylor, « La sciences politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de sciences politiques*, vol 47, n° 3-4, 1997, pp. 469-496

⁶⁷ D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

indiquer le produit de l'hybridation, sa dimension sociale relevant alors d'une métaphore. C'est à ce titre que l'hybridation peut être comprise comme un mode de régulation.

L'analyse théorique et empirique des organisations hybrides a donné naissance à une importante littérature. D'un point de vue empirique, le terme hybride regroupe une multitude de formes, telles que la *joint-venture*, l'accord de réseau, la franchise, etc. Une forme hybride se définit comme un ensemble d'arrangements organisationnels conduisant à une coordination forte entre des partenaires juridiquement indépendants ou du moins autonomes⁶⁸. D'un point de vue théorique, « hybride » regroupe les arrangements organisationnels qui se situent entre l'organisation et le marché.

C'est en 1997 que R. Boyer⁶⁹ a utilisé la notion d'hybridation pour expliquer les modalités de diffusion des modèles productifs à la suite du « moment japonais ». R. Boyer définit l'hybridation comme l'« *apprentissage d'un principe productif au contact d'un espace social et économique différent* » à condition qu'il n'existe ni déterminisme technologique ni déterminisme sociétal et que les effets d'apprentissage l'emportent sur le processus de sélection. Il propose une typologie en cinq catégories : l'« hybridation avortée » du fait des incompatibilités du modèle hybride face au nouvel environnement, l'« hybridation comme extension et généralisation d'un principe productif fort » qui conduit à la diffusion du modèle hybride, tout en conservant la base de son fondement d'origine, l'« hybridation par importation » qui consiste à trouver à l'étranger les conditions institutionnelles permettant l'essor du modèle hybride, l'« hybridation par exportation » qui se caractérise par le fait de chercher à l'extérieur un espace favorable à l'affirmation d'un modèle d'origine et l'« hybridation comme invention et conséquence de l'incompatibilité initiale entre espace d'accueil et stratégie de profit ». L'hybridation possède pour enjeu la question de sa diffusion du fait de la nécessité de l'adaptation à une nouvelle situation qui provoque l'apparition des nouvelles pratiques, premier signe du processus. Au début du processus, ces nouvelles pratiques cohabitent avec les pratiques existantes et initient un processus d'apprentissage. La diffusion de l'hybridation dépend de son environnement.

R. Boyer a discuté de la diffusion modèle japonais de la production frugale en mettant en avant que la supériorité d'un modèle productif est relative à l'environnement domestique, c'est-à-dire au système de prix, à la configuration de la demande, et aux relations professionnelles. L'adaptation est la règle en matière de diffusion. L'hybridation est pour lui un processus de nature évolutionniste, utilisé par T. Abo⁷⁰ (1994). Elle peut se réduire à un « bricolage » partiel (l'adoption du *kanban* par exemple), mais nécessite du temps dans la logique d'une extension géographique où l'interaction avec le contexte institutionnel entre en ligne de compte ce qui conduit à grande diversité de trajectoires. L'hybridation évoque un processus de nature évolutionniste. Les travaux sur l'hybridation ont été repris par les auteurs de l'école de la régulation et notamment par R. Boyer & J.-P. Durand⁷¹ pour analyser le transfert des modèles productifs dans le secteur automobile. Ils présentent l'hybridation comme une logique de transformation institutionnelle. L'hybridation est définie comme « la

⁶⁸ C. Menard, « Hybrid Modes of Organization – Alliances, Joint-venture, Network, and Other “Strange Animal” », in R. Gibbons & J. Roberts (Eds.), *Handbook of Organizational Economics*, Princeton University Press, 2011

⁶⁹ R. Boyer, « Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry », in Boyer R. & Charron E. & Jürgens U. & Tolliday S. (Eds), Oxford University Press, 1998

⁷⁰ T. Abo, *Hybrid Factory: The Japanese Production System in The United States*, Oxford University Press, Oxford., 1994

⁷¹ R. Boyer & J.-P. Durand, *L'après-fordisme*, Syros, Paris, 1998

*confrontation entre l'introduction d'une « institution importée » et des contraintes véhiculées par la configuration domestique »*⁷². C'est un processus largement intentionnel à travers lequel les tentatives d'imitation et d'implantation d'une institution ayant fait ses preuves dans un autre espace conduisent à l'émergence d'une nouvelle configuration. Le processus d'hybridation fait appel aux agents qui, à travers des « bricolages successifs », vont acclimater les pratiques de gestion importées au-delà de leurs principes pour qu'elles soient en concordance avec les logiques de l'environnement de réception. Appliquée à une articulation du public et du privé, l'hybridation consiste à superposer les différentes logiques institutionnelles publiques et privées.

C. Skelcher & S. R. Smith⁷³ proposent cinq types d'hybridité organisationnelle : segmentée, distincte, assimilée, en osmose et bloquée, chaque type étant théoriquement dérivé de variations empiriquement observées dans les réponses organisationnelles à la pluralité institutionnelle.

L'hybridité une notion centrale dans l'approche critique de l'acculturation d'H. K. Bhabha⁷⁴, Professeur de littérature et une des références des approches post-coloniales, posture qu'il reprend d'E. W. Said⁷⁵ pour décrire l'émergence de nouvelles formes culturelles qui perdurent au-delà du colonialisme. Elle vaut avec l'ambivalence qui considère la culture sur la base de perceptions et de dimensions opposées entre les membres qui les construisent compte-tenu de l'hybridation entre leur identité culturelle et celle de la culture dominante qui agit avec retard parce qu'elle opère par répétition et différence, le discours de la culture dominante possédant la double dimension de l'invention (et de l'autorité) et celle du déplacement (et du rêve). Elle vaut également avec les notions de « différence culturelle » et d'« énonciation ». La différence culturelle (qui considère la culture comme le point de rencontre entre deux ou plusieurs cultures induisant des problèmes liés à la rencontre) est une alternative à la diversité culturelle (pour qui la culture est l'objet d'un savoir empirique qui préexiste à l'individu). L'acte d'énonciation opère dans un espace tiers qui permet de découvrir et de reconnaître la différence. C'est un processus d'identification et non un processus de comparaison qui libère des typologies de la culture dominante plus par maîtrise des stéréotypes et par le jeu qui va avec que par anxiété et protection vis-à-vis des dominants. Ceci débouche sur des croyances multiples et contradictoires dans la reconnaissance de la différence et la désapprobation qu'elle induit. L'hybridité vaut aussi avec limitation qui est une métonymie de la présence apparaissant quand les membres d'une culture dominée imitent les éléments de la culture dominante. Le mimétisme naît du désir du dominant de se trouver face à un Autre modifié (sans pour autant être devenu l'Un) au regard d'un savoir normalisé et d'un appareil disciplinaire. L'imitation donne au sujet colonisé une présence partielle. Ce n'est donc pas une imitation d'ordre narcissique du dominant. L'hybridité vaut enfin avec la notion de « tiers espace » (notion reprise de l'urbaniste E. W. Soja⁷⁶) qui est une arène ambiguë qui se développe par interaction entre des cultures, mettant en question le pouvoir de la dimension

⁷² R. Boyer, *Théorie de la régulation*, Editions la découverte, collection « repères », Paris, 2004

⁷³ C. Skelcher & S. R. Smith « Theorizing Hybridity : Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities - The Case of Nonprofits : Theorizing Hybridity », *Public Administration*, vol. 93, n° 2, 2015, pp. 433- 448

⁷⁴ H. K. Bhabha (Ed.), *Nation and Narration*, Routledge, New York, 1990 - *The Location of Culture*, Routledge, New York, 1994 - « Life at the Border: Hybrid Identities of the Present », *New Perspectives Quarterly*, vol. 14, n° 30-31, 1997 - « Cosmopolitanisms », in *Public Culture*, vol. 12, n° 3 (Eds. S. I. Pollock & H. K. Bhabha & C. Breckenridge & A. Appadurai & D. Chakrabarty), 2000

⁷⁵ E. W. Said, *Culture et impérialisme*, Fayard, Paris, 2000

⁷⁶ E. W. Soja, *Thirdspace: A Journey through Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Oxford, Cambridge, Blackwell, 1996, DOI : 10.1177/030981689806400112

historique de l'identité culturelle dominante comme force homogénéisatrice. H. K. Bhabha introduit le concept d'imitation (*mimicry*) pour indiquer le comportement de l'Occident qui considère sa culture comme étant supérieure aux cultures autochtones. Selon lui, les colonisateurs cherchent à forcer les peuples colonisés à agir comme eux, les imiter et les ressembler. Ainsi, les cultures autochtones deviennent un mélange de cultures occidentales et indigènes, sans faire disparaître ces dernières totalement. C'est en ce sens qu'il fait référence à F. Fanon, un des premiers écrivains à associer la négritude à l'analyse postcoloniale (*Peau noire, masques blancs*⁷⁷), l'homme noir cessant d'être une personne d'action pour être seulement une représentation de l'homme blanc, une sorte de mimétisme cachant la présence du blanc derrière son masque. Selon H. K. Bhabha, A. Césaire⁷⁸ décrit ce phénomène comme une « colonisation-chosification » derrière laquelle se dresse l'essence de la présence africaine.

H. K. Bhabha utilise le concept d'« hybridité » pour enrichir la critique postcoloniale. Il avance que toutes les cultures sont interconnectées et ne sont donc pas séparables. À cet égard, il met l'accent sur le développement socio-culturel, politique et économique et conceptualise le terme hybridité pour exprimer le mélange de différentes cultures plaçant les peuples colonisés dans une sorte de syncrétisme et de multiculturalisme. L'hybridité aide à problématiser les naturalisés et conceptualiser historiquement la nation en général et la culture nationale en particulier. Dans cet ordre d'idées, les identités et les cultures nationales ne sont jamais innées, mais quelque chose qui s'apprend. Contrairement au courant de pensée cherchant à naturaliser le Tiers Monde par référence à des traditions prétendues homogènes et enracinées historiquement, il avance que les nations et les cultures doivent être comprises comme des « constructions narratives » découlant de l'interaction hybride de circonscriptions nationales et culturelles concurrentes. Dans cette perspective, la culture est également considérée comme un processus permanent d'interprétation et de réinterprétation, plutôt qu'une fonction fixe d'une société donnée.

C'est E. W. Said⁷⁹ qui a fondé ce qui est qualifié de critique post coloniale en montrant combien l'œuvre majeure des « grands écrivains » n'échappe pas à la mentalité coloniale de leur temps. En discutant la présentation généralement faite d'A. Camus comme un homme moral, il souligne l'importance du contexte immoral (le cadre algérien de l'œuvre apparaît fortuit chez A. Camus). E. W. Said met aussi en perspective *Les grandes espérances* de C. Dickens et une Australie moderne née de la conjonction de la soif du profit et de la logique des bâtisseurs d'empires, bref d'un *apartheid* social. La méthode qu'il va employer consiste à lire les œuvres de grands écrivains occidentaux pour en montrer l'aspect implicitement ou explicitement ethnocentrique sans pour autant en nier l'apport à ce qu'il est convenu d'appeler « le patrimoine culturel de l'humanité ». C'est ainsi qu'il va nous inviter à une démonstration en partant de l'idée de « territoires superposés et d'histoires enchevêtrées » comme processus de recouvrement d'intérêts plus précis. Il conduit ainsi à nous faire accepter l'idée que la culture nationale est définie comme « porteuse » dans un processus de lavage des images d'un passé impur vers un passé pur ou de confinement de l'impur dans une rhétorique du blâme. Il met également en perspective la logique de la pensée unique reposant sur le postulat de la reconnaissance de l'expérience impériale qui doit alors d'autant plus rester cachée.

⁷⁷ F. Fanon, *Peau noire, masques blancs*, Seuil, Paris, 1952

⁷⁸ A. Césaire, *Discours sur le colonialisme*, Editions Présence Africaine, 2000, ISBN : 2708705318, (Ed. originale : 1950)

⁷⁹ E. W. Said, *Culture et impérialisme*, Fayard, Paris, 2000

G. C. Spivak⁸⁰ est une autre figure de la critique postcoloniale d'un point de vue féministe, ayant abordé des aspects jusque-là négligés, en particulier la situation des femmes marginalisées. En abordant la question de savoir si les « subalternes » peuvent parler, elle questionne la problématique de la domination masculine et fait ressortir le rôle inférieur attribué aux femmes dans la société. Son approche se caractérise par le refus des pensées de la « totalisation ». Elle invite à prendre davantage en compte l'historicité des femmes par la critique de l'interprétation historique « phallogocentrique » présente aussi bien dans le discours impérialiste que marxiste.

L'interprétation anthropologique d'A. Appadurai est la plus marquante pour les sciences de gestion, avec son anthropologie de la « culture des aires », en particulier dans sa vocation à traiter les territoires selon un modèle qui leur est spécifique. Mais le titre de l'ouvrage qui sera commenté ici - *Après le colonialisme*⁸¹ - indique que la mondialisation, c'est ce qui arrive « après le colonialisme » et que cette mondialisation conserve quelque chose qui permette d'en parler, en particulier d'un point de vue anthropologique, c'est-à-dire d'une anthropologie dont la culture constitue une notion clé.

Il souligne que « *les moyens de communication électroniques et les migrations de masse s'imposent ainsi aujourd'hui comme des forces nouvelles, mais moins sur un plan technique que sur le plan de l'imaginaire* »⁸², rappelant que, dans un autre de ses textes⁸³, il avait désigné par « communauté affective » le fait qu'un groupe d'individus se mette à partager ses rêves et ses sentiments comme un phénomène transfrontières que les médias rendent possible (TV par satellite, supports tels qu'Internet, etc.). C'est ce qui conduit, à ses yeux, à un renouvellement de la compréhension qu'il est possible de donner de la culture dans une perspective diasporique renouvelée en remettant en cause les catégories de l'acculturation... et donc de l'assimilation, fondant ainsi la relecture d'un multiculturalisme sinon irréductible, du moins beaucoup plus résistant à l'ère de la mondialisation. C'est ce qui lui permet de réinterpréter les substantifs de *bi-*, *inter-* ou *multi-* culturel dans des catégories qui sortent du culturalisme habituel (rappelons brièvement ici que le culturalisme repose sur le postulat de la compréhension de nos comportements au regard des cultures auxquelles nous appartenons). Il va effectuer cette réinterprétation sur la base de la dualité « nostalgie – imagination » à partir d'une critique du « primordialisme » inhérent à la perspective culturaliste qui conduit à se référer à des *items* « primordiaux » tels que l'ethnicité, la religion, etc. pour dessiner les contours des groupes et en comprendre le sens. Rappelons ici combien le primordialisme vient fonder l'idéologie du « localisme », mêlant ainsi les deux déterminismes synchronique (au regard de valeurs « primordiales ») et diachronique (au regard d'un territoire, de son histoire, de ses traditions). Le primordialisme joue le rôle de préjugé. Choisir des caractéristiques primordiales, c'est construire un jugement d'évaluation... En effet, si le culturalisme est « *la*

⁸⁰ G. C. Spivak, « Can the Subaltern Speak ? » in C. Nelson & L. Grossberg (Eds.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, University of Illinois Press, 1988, pp. 120-130 voir aussi G. C. Spivak, *Les subalternes peuvent-elles parler ?* Editions Amsterdam, 2006, ISBN 9782915547283 (Ed. originale : *Can the Subaltern Speak?* in C. Nelson & L. Grossberg, Eds. *Marxism and the interpretation of Culture*, 1988) - *L'État global* (avec J. Butler), Payot, Paris, 2007, ISBN 9782228904599 (Ed. originale : *Who sings the Nation State*, Seagull Books, 2007) - *En d'autres mondes, en d'autres mots. Essais de politique culturelle*, Payot, Paris, 2009, ISBN 9782228904490 (Ed. originale, *In Other Worlds: Essays in Cultural Politics*, Psychology Press, New York, 1987) - *Nationalisme et Imagination*, Payot, Paris, 2011, ISBN 9782228905848 (Ed. originale, Seagull Books, New York, 2010)

⁸¹ A. Appadurai, *Après le colonialisme : Les conséquences culturelles de la globalisation*, Petite Bibliothèque Payot, Paris, ISBN-10 : 2228913448, ISBN-13 : 978-2228913447, (Ed. originale : 2001)

⁸² A. Appadurai, *op. cit.*, p. 29

⁸³ A. Appadurai, « Topography of the Self. Praise and Emotion in Hindu India », in C. A. Lutz & L. Abu-Lughod (Eds), *Language and the Politics of Emotion*, Cambridge University Press, 1990

mobilisation consciente des différences culturelles, au service d'une politique plus largement nationale ou transnationale (...) associée fréquemment à des histoires et des mémoires extraterritoriales, parfois au statut de réfugié et à l'exil, et presque toujours aux luttes pour obtenir une reconnaissance plus explicite de la part des Etats-nations existants ou d'entités transnationales diverses (...), les mouvements culturalistes (car ils concentrent presque toujours leurs efforts sur la mobilisation) représentent la forme la plus courante du travail de l'imagination »⁸⁴. C'est ce qui le conduit à réinterpréter par le concept d'« aire culturelle » la question de la mondialisation, celle d'Etat-nation compte tenu de cet opérateur essentiel qu'est l'imagination venant se nourrir d'images dont il propose une forme de classification programmatique. L'imagination est en effet à la fois motrice des processus d'identification, mais aussi de celui de loyauté dont la partialité doit être évoquée. Etre loyal, c'est choisir son camp, celui de ses amis... et donc aussi celui de ses ennemis. Il y aurait toujours production de la localité aujourd'hui, mais sur la base de structures renouvelées de voisinage du fait de l'usage des moyens de communication de masse.

Avec la mondialisation, l'ici et maintenant tend à prendre un tout autre sens, conduisant l'auteur à proposer un « après le patriotisme ». Et pourtant, l'après colonialisme de la mondialisation reste redevable des mouvements d'idées, de populations et d'individus des mondes « euro-coloniaux » auxquels on doit « les communautés imaginées des nationalismes récents ». Les communautés immigrées sont également porteuses des loyautés transnationales. Notons ici l'importance accordée au concept de communauté, notion que l'on retrouve d'ailleurs au centre du communautarisme. Si émergence d'un système culturel global il y a, il reste à ses yeux « truffé d'ironies et de résistances locales » sous le masque de l'adhésion sans obstacle aux modes de consommation des objets occidentaux. C'est ce qui le conduit à faire de l'imagination un fait social central à toutes les formes d'action. Homogénéisation et hétérogénéisation sont donc à l'œuvre ensemble, ce que l'on retrouve dans le *NPM (NGP)*.

Il souligne aussi combien la colonisation a légitimé l'objectif utilitaire de la quantification dans une perspective impérialiste, quantification que l'on trouve si présente dans les entreprises comme dans les attendus du *NPM (NGP)* aujourd'hui (en particulier dans les entreprises multinationales comme mode d'articulation des filiales et de la société mère, comme productrice de leur « localité »). Il fait de la quantification un support de l'imagination (et de l'illusion) quand il constate que la production de chiffres dépasse de loin les besoins de fonctionnement bureaucratique et combien les stratégies énumératives ont conduit fonder les discours... et à réveiller les identités communautaires et les velléités d'autonomie qui leurs sont liées... des services administratifs pour ce qui nous concerne ici, quand s'agit de ceux dont les chiffres sont meilleurs que la moyenne. Comme il le souligne, les chiffres sont souvent l'instance de rupture entre le moment empiriste et le moment disciplinaire. Il analyse ainsi au travers de l'usage des figures chiffrées la tension qui opère entre les représentations générales et de détails, les ambitions synoptiques et panoptiques, la mesure et la classification. Il remarque l'importance des pratiques iconiques chiffrées, des idées numériques et statistiques de moyenne et de pourcentage pour rendre compte des différences. Il y a donc bien en quelque sorte production de la localité et les stratégies énumératives servent aussi à produire l'illusion de cette localité comme acquise là où, dans le monde actuel, elle ne serait *in fine* qu'éphémère.

Pour explorer ces disjonctions, A. Appadurai va proposer le recours aux concepts suivants (disjonctifs entre eux, aux rapports imprévisibles et ne pouvant donc conduire à figurer une

⁸⁴ A. Appadurai, *op. cit.*, pp. 45-46

véritable infrastructure) venant remettre en cause les simplifications, abusives à ses yeux, des primordialismes, du fait de la déterritorialisation des individus :

- L'*ethnoscape* qui est constitué par les individus qui construisent le monde mouvant d'aujourd'hui (citoyens, touristes, immigrants, réfugiés, etc.) conduisant à réduire l'importance de la stabilité des liens communautaires, de parenté, de résidence, etc. et à devoir prendre en compte leurs rêves de localisation. Les *ethnoscaapes* stimulent les éléments du primordialisme.
- Le *technoscape* qui permet de prendre en compte la configuration « globale et toujours fluide de la technologie », qu'elle soit haute ou basse, conduisant, par exemple, à l'« exportation » des chauffeurs indiens dans les Emirats Arabes Unis, des informaticiens de même nationalité aux Etats-Unis et des infirmières roumaines en France.
- Le *financescape* qui tient compte de la disposition fluide du capital mondial, jamais vraiment localisé.
- Les *médiascape* sont représentés par les moyens électroniques de communication qui permettent de produire et de diffuser l'information, fournissant à des individus disséminés dans le monde des « répertoires d'images, de récits et d'ethnoscaapes, où sont imbriqués le monde de la marchandise et celui de l'information et de la politique ». Ils fournissent des ingrédients à leur imaginaire. Ils jouent un rôle important dans un projet de pacification des séparatismes au nom des « majoritarismes » dont ils sont porteurs, stimulant pourtant, de façon dialectique, les séparatismes. Il se fonde sur une conception de l'image qui peut être comparée à celle de C. Castoriadis qui remarque les liens qu'elle tisse avec la représentation. « Représentation, imagination, imaginaire n'ont jamais été vus pour eux-mêmes, mais toujours référés à autre chose – sensation, intellection, perception, réalité -, soumis à la normativité incorporée à l'ontologie héritée, amenés sous le point de vue du vrai ou du faux, instrumentalisés dans une fonction, moyens jugés sur leur contribution possible à l'accomplissement de cette fin qu'est la vérité ou l'accès à l'autre, l'étantement étant »⁸⁵.
- Les *idéoscapes* sont un ensemble d'images « souvent politiques en liaison avec les idéologies des Etats et les contre-idéologies de mouvements explicitement orientés vers la prise du pouvoir » et constitués de référents du type liberté, bien-être, souveraineté compte tenu de la signification portée par leur lieu d'origine.

Le suffixe de *-scape* indique qu'il n'est pas question de relations objectivement données qui auraient le même aspect selon l'angle de vision utilisé. « Ces paysages sont donc les briques de construction (...) de mondes imaginés, c'est-à-dire les multiples mondes constitués par les imaginaires historiquement situés de personnes et de groupes dispersés sur toute la planète »⁸⁶. C'est ce qui le conduit à critiquer, du fait de la volatilité des liens de toutes sortes le processus d'acculturation qui suppose la stabilité trans-générationnelle du savoir. On réinvente ainsi la tradition et les catégories de la reproduction culturelle s'inscrivant dans des « arrangements spatialement fracturés ». Il est important de souligner ici le potentiel de ce type de concept à rendre compte aussi de la substance du *NPM (NGP)*, de leur projet d'homogénéisation de la culture du monde tout comme la manière dont dialectiquement, elles produisent en même temps de la diversité. Il suffit, par exemple, de souligner la liaison possible entre *idéoscape* et les chartes de valeurs aujourd'hui émises par les administrations, etc.

La conséquence la plus marquante du jeu relatif de ces *-scape* est alors la genèse de fétichismes et l'auteur en relève plusieurs :

⁸⁵ C. Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, collection « points – essais », n° 383, Paris, 1999, p. 252

⁸⁶ A. Appadurai, *op. cit.*, p. 69

- le fétichisme de la production mondialisée,
- le fétichisme de la figure du consommateur mondialisé,
- le fétichisme de la référence à une culture globale impossible à fonder à partir d'une théorie générale.

En 1989, K. Crenshaw⁸⁷ dans la lignée des *Black Studies* du *Black Feminism* et dans le courant de la *Critical Race Theory* met en avant la notion d'« intersectionnalité » qui est aujourd'hui employée dans les sciences sociales et qui caractérise la situation d'un individu qui subit simultanément plusieurs formes de domination ou de discrimination (principalement les discriminations de classe, de sexe et de race). Il s'agit d'étudier l'intersectionnalité entre ces éléments. La notion repose sur le postulat que les catégories sociales sont des constructions arbitraires ne permettant pas de comprendre l'interaction entre les individus d'une société et qu'il y a une complexité duproduit de composition entre les catégories fondatrices de la discrimination. Ceci étant, la notion a été critiquée par J. Puar⁸⁸ qui lui préfère le concept d'« agencement » pour parler de la multiplicité des facteurs venant influencer la subjectivité. L. Bouvet⁸⁹ explique que « *ce concept est utilisé, aujourd'hui, en France, essentiellement pour rendre acceptables – tout particulièrement à gauche – les revendications identitaires et culturalistes de minorités en les assimilant à des luttes sociales menées au nom de l'égalité* ».

Un champ parallèle à celui des études post coloniales s'est développé autour de la *Critical Race Theory* (CRT). C'est dans ce cadre que T. J. Yosso⁹⁰ met en avant deux concepts : celui de *Critical Race Theory* (CRT) que se positionne face aux *Critical Legal Studies* (CLS) et celui de *Community Cultural Wealth* (CCW) dans laquelle elle critique la dimension trop structuraliste de la notion de capital culturel chez P. Bourdieu & J.-C. Passeron⁹¹ en proposant des contenus comprenant les dimensions d'aspiration (la possibilité d'avoir de l'espoir et des projets malgré les difficultés présentes), de « navigation » dans la société (dans le jeu avec les institutions compte tenu de son réseau social), sociales (le réseau social), linguistiques (lien avec les expériences de communication dans la manière dont elles valident des capacités intellectuelles et de socialisation), familiales (un savoir d'ordre culturel qui valide la tradition de la communauté et la mémoire d'appartenance) et de résistance (aux situations d'inégalité) comme étant constitutives des savoirs transgressifs des *outsiders*. C'est pourquoi elle plaide en faveur d'un système éducatif qui tienne compte de la valorisation de ces différentes formes de capital culturel amenées par les étudiants venant de minorités ethniques afin de construire une plus grande justice sociale et ethnique.

La théorie critique de la race développée par T. J. Yosso est une critique du déterminisme culturel d'ordre colonial, déterminisme qui a expliqué le faible succès des communautés noires par des barrières culturelles. Appliquée dans le domaine de l'éducation, la théorie critique de la race se définit comme un cadre théorique et analytique expliquant l'impact du racisme sur les structures éducatives tant dans la pratique que dans les discours. Elle est conçue comme un projet de justice sociale en matière d'éducation. Le modèle de T. J. Yosso met l'accent sur la richesse culturelle de la communauté, c'est-à-dire la capacité des individus

⁸⁷ K. Crenshaw, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », *University of Chicago Legal Forum*, 1989, pp. 139-67

⁸⁸ J. Puar, « Queer Times, Queer Assemblages », *Social Text*, vol. 84–85, n° 23.3–4, 2005, pp.121-39

⁸⁹ L. Bouvet, *L'insécurité culturelle*, Fayard, Paris, 2015

⁹⁰ T. J. Yosso, « Whose Culture Has Capital? A Critical Race Theory Discussion of Community Cultural Wealth », *Race, Ethnicity and Education*, vol. 8 n° 1, 2005, pp. 69-91

⁹¹ P. Bourdieu & J.-C. Passeron, *La reproduction : Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Les Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1970

à utiliser des éléments de leur culture pour résoudre certains problèmes de la vie, plutôt que de les considérer comme des facteurs de blocage. Elle fait remarquer que, dans le domaine de l'éducation par exemple, les étudiants latino-américains et les communautés blanches n'ont pas la même performance académique dans les universités américaines. Cependant, contrairement à ce qu'on pourrait croire, c'est-à-dire de considérer les étudiants afro-américains, notamment les latino-américains et leurs familles comme intellectuellement et culturellement inférieurs, la faible performance académique constatée n'est pas due à des barrières culturelles, mais plutôt à des obstacles structurels, des causes sociopolitiques. Les latino-américains sont victimes du racisme puisqu'ils sont admis dans des institutions de qualité inférieure, comparativement aux étudiants des communautés blanches. De plus, les étudiants latino-américains font face à de plus grandes responsabilités financières vis-à-vis des membres de la famille et ils préfèrent rester dans les maisons familiales plutôt que de s'installer dans les résidences universitaires. Ils sont victimes du financement inégal des écoles, des quartiers et de la ségrégation raciale scolaire. Ils font face à des écoles surpeuplées, des installations mal entretenues, des enseignants moins expérimentés et ne disposent pas de ressources suffisantes. En plus, les latino-américains ont moins accès aux services d'orientation scolaire et sont soumis à des pratiques discriminatoires, ce qui les met dans une situation désavantageuse. Et pourtant, en dépit des barrières économiques, politiques et d'autres blocages structurels, les étudiants latino-américains peuvent utiliser leur culture pour améliorer leur performance académique. La richesse culturelle de la communauté d'appartenance comprend un réseau de connaissances culturelles, des compétences, des capacités et des contacts de groupes socialement marginalisés qui sont généralement méconnus.

Le modèle de la richesse culturelle de la communauté de T. J. Yosso comprend diverses formes de capital suivantes :

- Le capital aspirationnel qui est la capacité à maintenir des espoirs et poursuivre des rêves pour l'avenir, en dépit des obstacles rencontrés. Les aspirations sont développées à travers des contextes familiaux et sociaux. Les parents qui ont de hautes aspirations pour leurs enfants peuvent les communiquer à ces derniers, de sorte qu'ils puissent avoir en retour de hautes aspirations. Ainsi, ils peuvent chercher à faire des études supérieures, se lancer dans les affaires et accumuler de la richesse.
- Le capital linguistique comprend les compétences intellectuelles et sociales acquises grâce à des expériences de communication dans plus d'une langue.
- Le capital familial se réfère à une forme de connaissance culturelle transmise par les parents et alimentant l'histoire, la mémoire et l'intuition culturelle de la communauté.
- Le capital social se réfère à des réseaux de personnes et de ressources communautaires.
- Le capital navigationnel renvoie à l'utilisation des compétences communautaires pour affronter et contourner les obstacles institutionnels. Les latino-américains utilisent ces facteurs pour survivre et résister contre l'oppression et la discrimination.
- Le capital-résistance qui désigne les connaissances et les compétences pour combattre les inégalités sociales.

Cet ensemble d'apports conceptuels marquent l'importance à accorder à la tension « hybridation – hybridité » pour ce qui fonde le succès des catégories du *NPM* (*NGP*) malgré la difficulté d'en faire usage aussi directement. Notion, avec A. Appadurai, l'importance à accorder à l'imaginaire (du *NPM* – *NGP*) assortie du fantasme de la quantification sans oublier de noter qu'il s'agit bien d'une idée venue du monde anglo-américain et de l'impérialisme qui lui est inhérent.

Le *New Public Management* lu au travers des positions de l'Union Européenne

L'Acte unique européen de 1986⁹² a fondé un processus de libéralisation progressive de la plupart des services publics qualifiés de « services d'intérêt général » dans le double objectif de mettre en œuvre la libre circulation des services (unification du marché européen) et d'encourager une plus grande efficacité en introduisant la concurrence. Cette libéralisation s'est accompagnée de la définition d'objectifs d'intérêt général (garantie d'accès aux droits et services d'intérêt général, cohésion économique sociale et territoriale, développement durable) et de formes de régulation et de contrôle. C'est la combinaison des deux objectifs qui constitue le « modèle européen » des éservices d'intérêt général ».

C'est cette conception qui a été à l'origine de la logique de régulation des « services d'intérêt général » sur la base des éléments de politique suivants :

- Le contrôle de la concurrence par les autorités nationales et européennes de surveillance qui se prononcent le plus souvent *ex post* sur le fonctionnement d'un secteur.
- L'introduction de la concurrence dans un secteur, d'une logique asymétrique de contrôle rigoureux des monopoles des services publics et de surveillance de l'apparition d'effets pervers dans l'introduction de la concurrence (diminution de l'incitation à investir, pression sur les prix induisant une détérioration de la qualité de service, limitation du profit, etc.).
- L'accès des opérateurs aux infrastructures (réseaux électriques, de gaz, de transport ferroviaire, d'eau et assainissement, etc.) qui se traduit souvent par la mise en place d'agences de régulation dans les différents pays, agences « indépendantes » des différents opérateurs et des Pouvoirs Publics, surtout s'ils restent actionnaires majoritaires (ou seuls propriétaires) de l'ancien monopole ou du gestionnaire du réseau. Ces agences se prononcent le plus souvent *ex ante* ou de manière continue pour permettre le bon fonctionnement du « service d'intérêt général ».
- Assurer le respect des objectifs d'intérêt général pour l'application des obligations de service public en particulier par référence à la notion de service universel. Mais ce service universel ne recouvrirait-il pas l'idée de service minimum ?

Dans les secteurs où les règles communes de marché et de la concurrence ne suffisent pas, les autorités publiques et européennes peuvent définir des objectifs spécifiques ou des obligations de service public qui font l'objet d'un cahier des charges sur la base duquel est organisé obligatoirement un déploiement pour attribution du marché sur une durée limitée (5 ans en règle générale) afin de faire pouvoir rejouer la concurrence périodiquement⁹³.

Dès sa première communication du 11 septembre 1996 sur les « services d'intérêt général », la *Commission européenne* a posé le problème de la coordination et du suivi des régulateurs et des opérateurs des secteurs d'industrie de réseaux par la mise en place d'agences réglementaires *ad hoc*. Depuis, la création d'agences dans de nombreux domaines a également poussé les Etats membres à adopter la même démarche à leur niveau. Une vingtaine d'agences ont été créées, avec des prérogatives très différentes, ce qui a amené la Commission à

⁹² <http://europa.eu.int/>, *Livre vert sur les services d'intérêt général COM(2003)final & Livre blanc sur les services d'intérêt général COM(2004)374*

⁹³ <http://europa.eu.int/>, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions COM(2004)327 final*

distinguer deux catégories d'agences, les agences d'exécution et les agences de régulation, tout en précisant que certaines agences existantes ne relevaient pas de cette classification.

Les agences d'exécution sont chargées de tâches de simple gestion et d'assister la *Commission* dans la mise en oeuvre des programmes communautaires de soutien financier. Elles sont soumises à un contrôle strict. Un *Règlement communautaire* de décembre 2002 détermine les statuts et le mode de création de ce type d'agence.

Les agences de régulation font l'objet de la classification suivante :

- Les agences chargées principalement de fournir des avis et des recommandations qui constituent la base technique et scientifique des décisions de la *Commission*. C'est le cas de l'*Agence européenne pour l'évaluation des médicaments* ou de l'*Autorité européenne pour la sécurité alimentaire*.
- Les agences chargées principalement de fournir une assistance d'inspection permettant à la *Commission* d'assurer sa mission de respect du droit communautaire. C'est le cas de l'*Agence européenne pour la sécurité maritime*.
- Les agences dotées de pouvoir de décisions produisant des effets juridiques contraignant à l'égard des tiers concernés. C'est le cas de l'*Agence européenne de la sécurité aérienne* ou de l'*Office communautaire des variétés végétales*. Mais, en aucun cas, ces agences ne peuvent se voir attribuer « *des responsabilités pour lesquelles le Traité a conféré directement à la Commission le pouvoir de décision* », la *Commission* restant dans le contexte réglementaire et juridique européen la première instance, notamment en matière de concurrence.

Dans les « industries de réseaux » (transports, télécommunication, poste, énergie), sous l'impulsion de la construction du marché intérieur européen entraînant la libéralisation des grands services publics de monopole et la mise en place d'une concurrence régulée, on est donc passé d'une réglementation interne aux entreprises (le plus souvent publiques) à une régulation externe et indépendante (à la fois des entreprises et de la puissance publique). Malgré des différences importantes entre les secteurs concernés et entre les Etats membres, la régulation tend à adopter dans l'*Union* des formes semblables avec la mise en place d'autorité de régulation indépendantes.

Les règles sont définies au niveau communautaire par les traités et des directives et règlements sectoriels. La régulation européenne par les agences porte sur les aspects essentiels, quant à l'application de ces règles (politique de concurrence, sécurité, accords internationaux), l'action concrète quant aux effets sur les utilisateurs étant principalement du ressort de la responsabilité nationale. Cette dualité est due au fait que ces secteurs relèvent de la responsabilité partagée entre l'*Union* et les Etats membres et que, le principe de subsidiarité s'appliquant, ceci a conduit à l'émergence de formes de coopération à l'échelle européenne, sous forme d'associations ou de groupement de régulateurs nationaux, sans toutefois aboutir à une régulation directement européenne des secteurs.

Cette externalisation de la régulation a des conséquences fortes à la fois sur l'organisation interne des Etats et sur le rôle, les fonctions, le comportement des gestionnaires de ces services, alors considérés comme « indépendants ». Pour les Etats, cette nouvelle forme de régulation, avec la création d'agences indépendantes et la séparation infrastructure / service désarticule les entreprises publiques, car la même direction d'un ministère ou le même ministère ne peut plus être à la fois celui qui réglemente ou celui qui prépare la loi ou la réglementation et, en même temps, être chargé de sa mise en oeuvre et du respect de celle-ci,

c'est-à-dire le régulateur. Les Etats membres ont donc été obligés d'externaliser les tâches de régulation qu'il effectuait classiquement, notamment en France. Pour les entreprises concernées, les conséquences sont porteuses de plus de modifications dans la mesure où il s'agit du cœur même de leurs activités. Pour les « usagers – citoyens » ces perspectives peuvent être considérées comme un facteur d'évolution vers d'autres formes de régulation de la société.

Le « service d'intérêt général » ouvre donc le champ au managérialisme stratégique : les entreprises publiques sont confrontées à la formulation de stratégies, de même que les acteurs privés participant à la fourniture de biens publics.

Les *Next Steps* ou la légitimité accordée aux agences

Au départ, les *Organes publics de la gouvernance partagée* ou agences se sont inspirées de l'expérience très spécifique des *Agences Next Steps*⁹⁴ au Royaume-Uni dans les années 80 et 90. Comme principe fondamental, les *Next Steps* sont « *créées pour accomplir les fonctions exécutives dans les limites d'un cadre d'activités et de ressources défini par un Ministère* ».

Dans les pays de l'OCDE, le débat autour de la gouvernance des agences, offices, autorités administratives et établissements publics a été consacré aux organismes se situant dans la mouvance de *NPM*. Du point de vue organisationnel, ces organismes ont généralement été créés en isolant certaines structures au sein des Ministères et en établissant entre ces structures et le sommet de la hiérarchie du Ministère, des relations quasi contractuelles, en les dissociant du point de vue institutionnel des Ministères verticalement intégrés et/ou en les dotant d'une personnalité juridique complète ou partielle les distinguant de l'Etat. Dans les économies en transition et en développement, une autre logique, celle de la mise en oeuvre d'« îlots d'excellence » a été évoquée. En les séparant des Ministères traditionnels verticalement intégrés, l'objectif est de contourner les modes d'avancement traditionnellement en vigueur dans la fonction publique afin de mettre en œuvre et de gérer des organismes plus directement axés sur les besoins des clients.

Du fait de cette dissociation organisationnelle et/ou juridique, ces organismes présentent tout ou partie des caractéristiques suivantes : une structure supérieure de gouvernance, un dispositif de contrôle distinct du Ministère d'origine et une autonomie de gestion (donc des structures dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière).

Dans la procédure des *Next Steps*, les agences ont un cycle de vie composé, en général, de huit phases⁹⁵ :

- Le *statut de candidat*, une entité (ou une activité) étant désignée comme candidate à la transformation en agence. Au cours de cette phase d'une durée de trois à neuf mois, l'opportunité de cette forme d'organisation est évaluée ;
- Les *options préalables* qui concernent l'examen approfondi de la mission de l'entité et des différentes possibilités de l'exécuter ;
- Les *relations « Ministère - Agence »* sont clairement définies, en particulier l'étendue de l'autonomie qui sera conférée à l'agence ;

⁹⁴ E. Pilichowski *et al.*, « *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics* », Rapport de synthèse PUMA-OCDE, 2002

⁹⁵ A. Schick, « *Les Agences à la recherche de principes* » in E. Pilichowski *et al.*, *op. cit.*

- Un *document-cadre* précise officiellement les objectifs de l'Agence, ses conditions de fonctionnement, les responsabilités du directeur, les relations avec le Ministère de tutelle et les modalités de financement et de gestion du personnel ;
- Un *directeur* est recruté et engagé dans le cadre d'un contrat à durée déterminée définissant ses conditions de travail et les performances escomptées ;
- Des *objectifs de performance* sont publiés chaque année, indiquant explicitement à l'agence quelles seront les modalités de l'évaluation des performances ;
- *Les rapports annuels* comparent les réalisations et les objectifs de performance et présentent des états financiers vérifiés ;
- Des *examens périodiques* sont réalisés au moins une fois tous les cinq ans quant aux performances de l'agence et envisagent les changements à apporter à la charte régissant son fonctionnement.

Le dernier texte politique est le discours sur la *Big Society* (étape 2 du *NPM*) de David Cameron (juillet 2010). *The Big Society* (« grande société ») était l'idée politique phare du programme électoral du Parti conservateur britannique en 2010. Son but était de créer un climat qui donne des moyens d'action aux communautés locales et aux personnes, créant une « grande société » qui reprendrait le pouvoir accaparé par les hommes politiques et le rendrait aux citoyens. Tandis que certains ont bien accueilli cette idée, ses objectifs ont été mis en doute par d'autres commentateurs politiques. Elle a été décrite par l'Archevêque de Canterbury, Monseigneur R. Williams comme « *un verbiage destiné à cacher un retrait profondément préjudiciable de l'État de ses responsabilités envers les plus vulnérables* ».

La notion de *Big Society* constitue la dernière base doctrinale du *NPM* sur la base en date sur la base des priorités suivantes :

- donner plus de pouvoirs aux communautés ;
- encourager les personnes à s'engager activement dans leur communauté (bénévolat) ;
- transférer des compétences du gouvernement central vers les autorités locales ;
- soutenir les coopératives, les mutuelles, les associations charitables et les entreprises sociales ;
- publier les données publiques (un *open government*).

La *Big Society* possède quelques points communs avec l'idée d'engagement solidaire (*rentmeesterschap*) développée par le parti chrétien-démocrate néerlandais.

Le projet de *Big Society* est fondé sur la critique du *Welfare State* dans sa vocation à supprimer les solidarités intermédiaires entre les individus et l'État-Providence, d'où la volonté de donner sa place à la société civile avec les familles, les associations, les communautés religieuses, les sociétés philanthropiques, les entreprises, etc. afin de créer une société plus forte d'où l'expression de *Big Society*. Dans l'éducation par exemple, cela s'est traduit par l'implication et la responsabilisation des parents dans la mesure où ils sont aussi les premiers acteurs de la socialisation. Par un système de contractualisation avec l'administration, ce projet vise à leur donner plus de pouvoir dans des domaines tels que la sécurité, l'environnement, l'éducation, les services locaux, etc. Il s'agissait en fait du dernier avatar de la diminution des dépenses publiques par leur dévolution aux entités de la société civile. L'échec de cette perspective de la *Big Society* est aujourd'hui acté.

Les partenariats « public – privé » (PPP)

Les *PPP* reposent sur plusieurs conceptions fondatrices :

- celles qui mettent en avant l'idée de solidarité avec la référence à deux notions, celle d'engagement et celle de mobilisation collective,
- celles qui mettent en avant l'idée de mutualisation des moyens entre des partenaires de nature institutionnelle hétérogène,
- celles qui mettent en avant la notion de partage, les partenaires se devant de partager la responsabilité de la mise à disposition d'un service, par exemple, ou encore un partage des coûts, des risques et des bénéfices.

Ces conceptions mettent en avant une logique commune d'engagement contractuel à long terme, de la mise à disposition d'une infrastructure, de réalisation d'une prestation de service à la place du secteur public, l'idée d'un cadre juridique visant à la construction et à la maintenance d'une capacité de production. Dans tous les cas, la question de l'interaction est majeure.

Les *PPP* peuvent donc être considérés comme :

- des instruments de politique publique supposés bénéficier d'un gain d'efficacité en termes d'économie des ressources,
- une combinaison organisationnelle et financière venant soulever une question de gouvernance,
- un système performant de gestion des risques compte tenu de facteurs clés de succès venant capitaliser des gains organisationnels sur une logique de gestion de projet.

L'ensemble de ces remarques liminaires valide l'existence de concrétisations multiples (par exemple des concessions, des contrats à long terme) compte tenu de « modèles » de partenariat qui distinguent les « *PPP* concessifs » où ce sont les usagers qui rémunèrent un partenaire privé qui opère et les « *PPP* à paiement différé » où c'est l'Etat qui rémunère un partenaire privé. De façon générale, les *PPP* ouvrent la question de l'effet de levier financier permettant de réaliser des infrastructures alors que l'Etat ne dispose pas des fonds nécessaires.

Selon les textes de l'*Union Européenne*, les *PPP* peuvent être rattachés à deux formes : les *PPP* contractuels et les *PPP* institutionnalisés.

Le terme de « *PPP* contractuel » vise un partenariat qui recouvre des montages divers attribuant une ou des tâches plus ou moins étendues au partenaire privé, tâches concernant aussi bien la conception, le financement, la réalisation, la rénovation que l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service. Dans ce cadre, un des modèles les plus connus est le modèle de la concession. Il se caractérise par le lien direct établi entre le partenaire privé et l'utilisateur final. Le partenaire privé fournit un service au public sous le contrôle du partenaire public. Son mode de rémunération est composé des redevances perçues sur les usagers du service, complétées, le cas échéant, par des subventions de la part des Pouvoirs Publics.

Dans l'autre montage, qualifié de « *PPP* institutionnalisé », le partenaire privé est appelé à réaliser et gérer une infrastructure pour l'administration publique (par exemple, une école, un hôpital, un centre pénitentiaire, une infrastructure de transport, etc.). Le modèle en est le montage de type *Private Finance Initiative* - *PFI*. Le *PFI* se définit comme l'ensemble « *design, finance, build and manage* » selon le *HM Treasury*⁹⁶. Dans ce modèle, la rémunération du partenaire privé prend la forme, non de redevances versées par les usagers de l'ouvrage ou du service, mais de paiements réguliers reçus du partenaire public. Ces paiements peuvent être fixes, mais également variables, en fonction, par exemple, de la

⁹⁶ HM Treasury, *PFI: Meeting the Investment Challenge*, HM Treasury website, 2003 et HM Treasury, *Standardisation of PFI Contracts, version 3*, HM Treasury website, avril 2004

disponibilité de l'ouvrage ou des services y afférents, ou même de la fréquentation de l'ouvrage. Le *PFI* est un équipement à péage pour l'Etat ou la collectivité et le « *PPP contractuel* » est la propriété d'une structure dont le fonctionnement est confié à un tiers. Cette distinction est essentielle d'un point de vue financier, mais implique également la mise en œuvre d'outils de régulation spécifiques. Dans le *PFI*, le gouvernement spécifie l'*output*, un standard de services de base et c'est l'entreprise qui a le droit de contrôle sur la façon de délivrer le service. Ceci inclut des concessions et des franchises, mais aussi la maintenance, d'amélioration ou la construction de l'infrastructure nécessaire. Au final, l'Etat ne paie pas sa commande d'un bloc, mais des loyers successifs. Cela le dispense d'un préfinancement des travaux et surtout cela lui ouvre la possibilité de ne pas financer d'emblée son investissement. L'Etat s'engage sur l'indexation des loyers et le prestataire sur le respect du cahier des charges, à défaut duquel des pénalités lui seront imposées. Tout *PFI* doit comporter un document nommé *Public Sector Comparator - PSC* qui est une évaluation du projet s'il était mené par le secteur public seul. Ensuite, une sélection des négociateurs est faite dans les différents organismes publics concernés. En Grande-Bretagne, le *Treasury Taskforce* a été créé en 1997 afin de développer les *PFI* et recommande, à cette occasion, de recourir aux services des cabinets de conseils afin d'avoir un regard externe sur le projet. En 2003, la plus grande opération mondiale de financement de projet de ce type a été réalisée pour le métro de Londres pour un montant de 3,9 milliards d'euros. Le nombre de secteurs concernés par les *PFI* est très large. En Grande-Bretagne, les *PFI* les plus importants en nombre le sont dans le secteur de l'éducation, de la santé et de la défense.

Un nombre croissant de pays a établi des *PPP*. La France, où la coutume est la gestion déléguée comme dans le secteur de l'eau ou bien la concession, a également introduit les réformes juridiques nécessaires au développement des *PPP*. Le dernier, qui a connu un franc succès, est celui du *Pont de Millau*. Il a fait oublier l'échec d'*EuroTunnel*.

Les *PPP* sont des « arrangements » à la fois institutionnels, organisationnels, juridiques et managériaux, le *mix* de chacun de ces aspects pouvant être très différent, d'où l'extrême diversité – pour ne pas dire dispersion - des formes concrètes, formes plongées dans une idéologie collaborationniste par référence à un intérêt général compris dans les catégories du managérialisme. Le *PPP* est un mode de gestion protéiforme qui peut revêtir plusieurs formes. En effet, les *PPP* recouvrent un large spectre de modèles qu'il convient de présenter. La plus ancienne forme de *PPP* est l'impartition par les autorités publiques à l'entreprise privée de certaines fonctions techniques de soutien généralement assez simples tel que par exemple l'entretien d'immeubles gouvernementaux. Dans cette forme de partenariat, le partenaire public peut être ou non le propriétaire des actifs, c'est le cas des immeubles. Néanmoins c'est l'entité publique qui demeure responsable devant la population de la fourniture du service et elle rémunère le partenaire privé pour qu'il s'acquitte de sa tâche. A l'autre bout de l'éventail des *PPP*, figure la concession, qui consiste généralement pour un partenaire privé à construire lui-même un actif ou l'acheter à l'Etat pour le rénover, puis l'exploiter avant de le céder ou de le revendre à l'Etat. Cette forme de partenariat est généralement déployée dans le cas de projet de grande envergure tels que la construction d'autoroutes ou les centrales électriques⁹⁷.

Ce type de *PPP* repose généralement sur un contrat de longue durée, en vertu duquel le partenaire privé est le propriétaire des actifs jusqu'à la cession à l'Etat, le responsable devant la population, l'employeur des ressources humaines et il assume les pertes où encaisse les

⁹⁷ B. A. Aubert & M. S. Patry, *Les partenariats public-privé – Une option à découvrir*, copyright CIRANO, Montréal, 2004

profits. Il fournit également le capital et il se finance en tarifiant l'utilisateur et/ou en recevant des subventions gouvernementales. Enfin, entre ces deux formes simples, on trouve habituellement une forme intermédiaire de *PPP* que l'on qualifie d'affermage et qui présente deux principales variantes. Dans la première d'entre elles, l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'organisation qui l'opère. L'Etat rémunère le partenaire privé au moyen d'un loyer mais il est employeur des ressources humaines et demeure l'ultime responsable du service devant la population. Dans la deuxième variante de l'affermage, les actifs appartiennent à l'autorité publique qui en confie l'exploitation à une entreprise privée qui lui verse un loyer et se finance en tarifiant l'utilisateur⁹⁸.

Les avantages mis en avant sont les suivants :

- La délégation de la gestion opérationnelle de la relation de service qui permet au politique de se consacrer au général dans la perspective d'un Etat stratège.
- La réponse aux déficits publics en ouvrant et partageant la charge de l'investissement et tout ou partie des charges de fonctionnement avec des entreprises privées.
- L'efficacité supposée du service public ainsi géré, tant sur le plan de l'investissement (économies d'échelle) que sur celui du fonctionnement (dogme de l'efficacité du privé).
- L'accès aux compétences techniques du secteur privé et donc une meilleure adaptation aux changements techniques en termes de réactivité, d'adaptabilité et de qualité.
- Un apport à la modernisation de la gestion publique par l'introduction des techniques de management sur la base de la trilogie « efficacité – excellence – participation ».
- La simplification et l'accélération des processus de prise de décision et la réduction du délai entre la décision de faire et la réalisation effective.
- Une meilleure adaptation de l'offre de service à la demande, les agents privés étant supposés savoir mieux gérer ce type de réponse et les *PPP* à élargir l'offre.
- Une modalité efficace d'obtention d'un développement socio-économique.
- Le bénéfice d'image du fait de la modernité affichée du *PPP*.
- Une opportunité offerte aux entreprises par extension de leur champ d'action (économies d'échelle, contrat à récurrence stabilisée, gain d'image et de réputation).

Les limites généralement mises en avant sont les suivantes :

- La marchandisation de la mise en œuvre de missions d'intérêt général se heurte à des impasses (pour les fonctions régaliennes comme l'armée).
- La surenchère de services qui opère sur la rhétorique de « nouveaux besoins » dans un univers de discussion de « la » mission du service pour la mise en place d'une diversité des missions.
- Le *mix* qui vaut entre une logique de moyens (orientée vers les résultats), une logique de collaboration (au nom de transversalités, mais qui mêle interaction, mutualisation, communication, coopération et une conception de la coordination réduite à de la synchronisation) et une logique de procédures masquée par le recours à la notion de projet
- Les principes d'équité et de justice.
- La perte d'expertise des services publics et donc l'apparition d'une forme de dépendance vis-à-vis des entreprises privées.
- La difficulté de conjuguer « logiques institutionnelles » et « logiques d'efficacité ».
- L'idéologie de la supériorité de la forme privée sur la forme publique.
- La difficulté de concilier, dans le temps, la coexistence de partenaire de nature hétérogène, en particulier du fait de la confusion entre le statut d'utilisateur, de client, de consommateur,

⁹⁸ L. Abid, *Anatomie de la légitimité des hôpitaux publics tunisiens*, Thèse CNAM – IHEC Carthage, 2014

de payeur et de contribuables qu'ils supposent au regard d'une anthropologie indéterminée de la notion de « besoin ».

- La gouvernance du partenariat entre en collision avec les logiques démocratiques, en particulier les deux principes de représentativité et de contrôle démocratiques. On touche ici les limites de légitimité politique au bénéfice d'une légitimité stratégique (d'ordre managérial). L'« ordre négocié » qui en est la théorie sous-jacente est discutable d'un point de vue politique.
- La confusion opérée entre « changement institutionnel » et « changement organisationnel » par réduction de la conception du changement institutionnel aux logiques d'adjonction et / ou de conversion, modalités pourtant très spécifiques de l'institutionnalisation.
- La multiplication des manœuvres d'image des différents partenaires par confusion entre « légitimation » et « légitimité ». La légitimation ne débouche pas comme cela sur la légitimité.
- La mise en avant de la figure de l'entrepreneur institutionnel, figure contribuant à l'idéologie d'une société conçue comme entrepreneuriale par nature et venant réduire la légitimation à un modèle discursif compte tenu de trois leviers de légitimation : un levier d'ordre pragmatique (par la mise en exergue d'avantages concrets tel que l'autonomie et la reconnaissance), un levier d'ordre sociopolitique (avec l'accent sur la participation des différents partenaires et l'engagement de la direction) et un troisième d'ordre cognitif (au regard des activités d'information, de sensibilisation et de formation des différents partenaires impliqués afin de leur permettre de comprendre et de maîtriser les enjeux du partenariat).
- Le conflit de sens adressé au fonctionnaire entre sa dimension d'employé (où il peut approuver le PPP) et sa dimension de citoyen (où il peut le désapprouver).

La mise en œuvre d'un PPP repose en quelque sorte du des « imposés » en matière de communication (intra-partenariat et vis-à-vis de l'opinion publique), de confiance (intra-partenariat tout comme de l'opinion publique là-aussi), de *leadership* (par l'affirmation de la référence à un chef de file), d'*inclusiveness* (des « parties prenantes » avec l'acronyme des 4 « P » - « *Public – Private – People – Partnership* » - ou du *PPCP* – « *Public - Private - Community – Partnership* »), de transparence et de crédibilité (d'où l'importance accordée à la clarté des objectifs affichés et mis en œuvre et l'implication réclamée à la « direction »). Un PPP suppose donc l'existence d'une base juridique qui le rende possible.

La marchandisation des « services d'intérêt général » vise d'abord le service produit sur la base du système de formation de leur prix qu'il s'agit de « libérer » (l'usage du terme n'est pas neutre) des contraintes étatiques. La marchandisation passe donc par la substitution du marché au processus public de production afin de faire bénéficier les « usagers – citoyens », devenus alors « consommateurs – clients » des gains attendus de l'ouverture à la concurrence : accroissement de la variété des biens produits (notamment en matière de qualité) et diminution des prix. Mais, comme le souligne F. Morin⁹⁹, « *l'un des effets les plus visibles de cette libéralisation, c'est aussi un processus de globalisation* », tant du point de vue des acteurs que de celui des marchés. Il souligne alors que l'autonomie stratégique conférée aux entités devenues les entreprises actrices du secteur économique ainsi « décrété » conduit à la nécessité de développer des régulations, surtout dans le cas courant de la coexistence entre des activités concurrentielles et des activités monopolistiques. On est donc

⁹⁹ F. Morin, « Les enjeux de la régulation face à la libéralisation des marchés et à leur globalisation », *Actes du colloque international « Formes de concurrence et enjeux de régulation des services d'intérêt général. Retour d'expérience des vingt dernières années*, 29-30 septembre 2005, Université de Paris 8

face à une séquence « libéralisation – globalisation – régulation » dont la conséquence débouche sur l'apparition de comportements de collusion (des entreprises entre elles aussi bien que des entreprises et des agents publics) et à la formation d'oligopoles. On retrouve alors, dans le secteur des services d'intérêts généraux, les mêmes logiques de globalisation et de concentration que dans les secteurs marchands, toute construction supranationale du secteur concerné par l'activité du service d'intérêt général (au regard d'un marché européen, par exemple), n'étant que l'avant-propos d'une globalisation plus large de l'activité concernée, cette globalisation puisant sa dynamique de la sectorisation effectuée. Et c'est bien de cela dont il est question avec la désinstitutionnalisation de l'institution et l'institutionnalisation de l'organisation. Comme le signale F. Morin, la sectorisation marchande d'une activité de service d'intérêt général se produit dans le cadre d'une économie mondialisée et y prend alors les mêmes caractéristiques, trouvant sa justification dans la vulgate du lien entre la prospérité des entreprises et la prospérité des nations.

De façon plus générale, les *PPP* reposent sur le dogme du « *Build, Operate, Transfer* », dogme développementaliste ayant été adressé aux pays en développement comme panacée en quelque sorte. Les *PPP* sont-ils susceptibles de construire l'accès aux services essentiels dans les pays en développement ou sont-ils le produit d'une idéologie occidental-capitaliste ? S'agit-il d'une des modalités possibles des « ententes » du management stratégique ? Les *PPP* ne peuvent pourtant pas être considérés comme « la » réponse à l'absence ou aux défaillances (supposées ou non) du système public. Quelles en sont les limites en particulier pour des services publics tels que l'éducation ou la santé en particulier au regard des principes d'équité, de justice et d'accessibilité dont l'Etat est garant ? Les *PPP* mettent en jeu des agents issus de monde différents afin d'atteindre des objectifs communs. Quelle part faire alors aux arguments politiques, idéologiques, économiques et managériaux ?

Les *PPP* mettent en jeu des acteurs issus d'univers fortement éloignés et présentant des valeurs antinomiques. A la logique entrepreneuriale propre à l'entreprise privée dont les activités sont prioritairement évaluées sur les bases des critères d'efficacité et de rentabilité est opposée une logique étatique plutôt orientée vers des indicateurs moins tangibles, plus qualitatifs que quantitatifs privilégiant les valeurs sociales et environnementales. L'opposition entre ces différentes valeurs est plus particulièrement perceptible dans le cas de services publics non marchands tels que l'éducation ou la santé. Faire intervenir le secteur privé dans de telles activités à vocation sociale risque d'entrer en conflit avec les valeurs d'équité, de justice sociale et d'accessibilité défendues par l'Etat.

Limites et critique des partenariats « public – privé »

La mise en oeuvre de *PPP* mettent en avant l'idée partage des ressources, des risques et des coûts permettant le développement des infrastructures. Ceci étant, leur succès est aujourd'hui perçu comme étant largement ambigu.

L'idée est ancienne. D'une certaine manière, le développement des voies romaines ou la construction des villes et villages fortifiés dans le Sud-Ouest de la France au XII^e et au XIII^e siècle relevaient déjà de cette logique avant l'expansion de la concession pour la construction de canaux et de routes aux XVI^e et XVII^e siècle. Il en fut de même au XIX^e siècle pour ce qui concerna l'expansion des réseaux de transport (chemins de fer, tramways, métros, adduction d'eau, systèmes d'égouts et de distribution d'énergie. Les *PPP* ont également été largement utilisés dans les logiques coloniales¹⁰⁰.

¹⁰⁰ A. N. Link, *Public/Private Partnerships. Innovation, Strategies and Policy*, Springer Verlag US, New York, 2006

L. M. Salamon¹⁰¹ décrit les *PPP* comme une « tierce partie de l'Etat providence » dans une situation où les agences gouvernementales construisent des partenariats et financent des organisations privées pour délivrer des services publics¹⁰². Les *PPP* ont connu une expansion internationale sur la double pression de la dérégulation et de la privatisation des infrastructures¹⁰³ au regard de la domination de « Consensus de Washington » qui émerge durant la décennie 1990 pour qui l'Etat est devenu un promoteur des logiques de marché dont la responsabilité est d'impliquer au maximum le secteur privé dans l'offre de services publics.

Toutefois, leur mise en oeuvre s'est caractérisée par des échecs, une inefficience dans l'offre de services publics, une médiocrité dans le « rendre compte » et dans les services fournis. Ils sont également accusés d'avoir accru la fracture entre pauvres et riches, générant pauvreté et inégalités du fait de la facturation d'où l'opposition croissante à la mise en oeuvre de *PPP*¹⁰⁴. Ils sont également accusés en termes de quête sans risque de profit à court terme du fait du transfert du risque opérationnel sur l'Etat et des modalités biaisées de leur gouvernance.

L'institutionnalisation du *NPM* en France : la *Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)*¹⁰⁵ et la *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)* et la montée en puissance des catégories de la *Nouvelle Gestion Publique (NGP)*

La *LOLF* est une loi organique (possédant donc une valeur supérieure à la loi ordinaire) assimilable au volet financier de la Constitution et visant à moderniser la gestion de l'État. Entrée en vigueur par étapes, elle s'applique à toute l'administration depuis 2006. Elle précise la procédure d'adoption des lois de finances jouant ainsi un rôle central dans les relations entre pouvoirs constitués et répondant à la volonté d'introduire une logique de performance, de responsabilité et de transparence de l'information budgétaire. Les gestionnaires sont tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur sont attribués par comparaison entre des *Projets Annuels de Performance (PAP)* présentant les actions pour l'année à venir (et donc une nomenclature budgétaire des dépenses par destination – article 7) et un système de suivi annuel de la réalisation des objectifs avec les *Rapports Annuels de Performance (RAP)*. De plus, pour des raisons d'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires et à l'exception des dépenses de personnel, le principe de fongibilité et de globalité des crédits permet de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement. Cette fongibilité n'est cependant qu'asymétrique, dans la mesure où les crédits de personnels sont limitatifs et ne peuvent être abondés par d'autres crédits. D'un point de vue comptable, l'article 30 indique que « *les règles applicables à la comptabilité générale*

¹⁰¹ L. M. Salamon, « Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State », in S. Ostrander & S. Langton (Eds.), *Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*, Transaction Books, New Brunswick, NJ, 1987, pp. 29-50.

¹⁰² D. Oakley, « The American Welfare State Decoded: Uncovering the Neglected History of Public-Private Partnerships. A Case Study of Homeless and Relief Services in New York City: 1920s and 1990s », *City & Community*, vol. 5, n° 3, September 2006, American Sociological Association, Washington.

¹⁰³ World Bank, *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*, World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), PPIRC, Washington, 2009, pp. 34/35.

¹⁰⁴ A. Callinicos, *An Anti-Capitalist Manifesto*, Polity, Londres, 2003 - S. George, *Another World is Possible If*, Verso, 10, Londres, 2004 - G. Monbiot, *Captive State: The Corporate Takeover of Britain*, MacMillan, Londres, 2000

¹⁰⁵ Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001

de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action », y compris la comptabilisation des actifs matériels et immatériels d'où la mise en œuvre d'un nouveau cadre normatif de la comptabilité publique.

D'un point de vue « management – contrôle », le gestionnaire public se trouve responsabilisé au regard de la dépense et des recettes, l'ordonnateur exerce des fonctions de pilotage, le contrôleur financier devient garant de l'opérationnalité budgétaire des dépenses et, plus généralement, le comptable public doit garantir l'exhaustivité et la sincérité des informations financières. En vertu des dispositions de l'article 58-5, la *Cour des comptes* se voit attribuer la mission de certification des comptes de l'État, certification opérée suivant les critères « privés » (sincérité, image fidèle) devant être annexée au projet de loi de règlement.

La *LOLF* a été complétée par une loi organique du 2 août 2005 applicable aux comptes de la Sécurité Sociale.

La révision générale des politiques publiques (*RGPP*) a été annoncée à la suite du *Conseil des ministres* du 20 juin 2007, dans l'objectif de déterminer les actions de modernisation et d'économies pouvant être réalisées, en complémentarité relative avec la *LOLF* :

- les réformes sont décidées par un *Conseil de la modernisation des politiques publiques* réuni autour du *Président de la République* dont le *Ministre du Budget* est le rapporteur général ;
- le *Président de la République* et le *Premier ministre* ont demandé l'implication de tous les ministères ;
- en matière d'effectifs, la révision repose sur l'engagement d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite.

Les objectifs généraux en sont :

- l'amélioration des services publics au regard des attentes des citoyens et des entreprises ;
- la modernisation et la simplification de l'organisation des services publics ;
- la réponse aux enjeux actuels (développement durable par exemple) ;
- la valorisation des tâches et des carrières des fonctionnaires ;
- l'équilibre des comptes publics et l'efficacité de la dépense publique ;
- la focalisation du fonctionnement de l'Etat sur les résultats.

Une deuxième phase de la *RGPP* a été mise en oeuvre à partir de septembre 2009 selon trois axes :

- la recherche d'économies portant également sur les dépenses de fonctionnement ;
- les mesures de réduction des dépenses (dont le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux) par les opérateurs de l'Etat, dans le respect de leurs spécificités ;
- la *RGP* vise également l'amélioration de la qualité de service (organisation de guichets uniques à distance seront renforcés et liens entre les services d'appels).

Un audit systématique des dépenses de l'État a été décidé, audit dont les équipes regroupent des membres des corps d'inspection et des auditeurs externes issus des « grands cabinets » (dont, par exemple, *Accenture*, *Cap Gemini*, *Ernst & Young*, *McKinsey*, *Boston Consulting Group*).

Les moyens utilisés sont les suivants :

- la mutualisation des activités de support et d'encadrement (avec, par exemple, la fusion de plusieurs directions et l'affirmation de la référence à l'échelon régional)

- la suppression de certaines missions et / ou leur transfert aux collectivités territoriales ou aux entreprises privées (par exemple le secours en montagne) ;
- la mise en place d'un système de mobilité des fonctionnaires et la création d'une indemnité de départ volontaire.

Il est aujourd'hui question – mais avec un degré moindre d'actualité, de *Nouvelle Gestion Publique (NGP)* qui tend toujours à profiter du qualificatif de nouveau, mais qui se trouve en même temps face aux échecs avérés de sa mise en œuvre (cf. la « crise » du système hospitalier français).

Les modalités du *New Public Management*

Les dispositifs du *NPM* ont pour finalité la recherche d'amélioration de la performance publique au travers de cinq axes : la planification stratégique, le management participatif, le management de la qualité, l'introduction des technologies de l'information (TIC) et de la communication, le contrôle de gestion.

Le *NPM* possède pour ambition d'assurer l'articulation entre un *Missions Statement* (les buts généraux du service concerné) et des principes de fonctionnement avec :

- Le principe de *stewardship* (être « au service de... ») qui constitue le pendant de l'*ownership* des logiques d'entreprises. Le « manager public » doit donc se considérer comme étant « au service de... » dans les mêmes catégories que celles des managers privés qui sont au service de la propriété (des actionnaires), à la référence à la propriété près.
- Le principe de transparence qui concerne aussi bien le contrôle externe des citoyens que le contrôle interne de l'activité en établissant un continuum entre les deux au regard d'une performance. L'importance accordée au contrôle citoyen y est présentée comme une innovation et pose pourtant la question de l'existence de compétences adéquates chez les citoyens en question (question du même ordre que celle qui concerne la capacité des actionnaires à lire et à comprendre un rapport annuel), d'où la validité de notions telles que celles de *best practices*, de *Knowledge Management*, d'apprentissage organisationnel, de changement organisationnel et de conduite du changement.
- Le principe d'*accountability* (responsabilité) où il s'agit de rendre compte et qui repose sur l'existence d'une performance mesurable à la fois pour être mesurée mais aussi pour être communiquée et comparée (*benchmarking*).

Ses « principes » peuvent être ainsi synthétisés :

- Mise en compétition des services administratifs entre eux et / ou avec des fournisseurs privés au regard du postulat de l'efficacité des marchés. Si cette concurrence n'est pas possible, les services publics sont invités à construire des participations avec le secteur privé et / ou le secteur associatif (le politique devient alors du social). La contractualisation intra et inter-organisationnelle est alors mise en avant.
- Management au regard de mission, d'une stratégie compte tenu d'une vision inhérente à la figure du dirigeant (l'entrepreneur institutionnel) et de la mise en avant de l'importance cruciale d'un volontarisme managérial et par séparation entre la dimension stratégique (qui vaut pour le politique) et la dimension opérationnelle qui vaut pour l'administration et doit alors fonctionner à la lumière des logiques managériales (au lieu et place de la référence à des règles et des procédures).

- Décomposition des entités du secteur public en unités stratégiques organisées au regard de services « manageables » dont la réalisation est dévolue à un « manager » visible et détenteur d'un pouvoir discrétionnaire, ceci dans le but de mettre en oeuvre une concurrence entre entités publiques mais aussi avec des organisations privées. Ce type de management décentralisé passe par une plus grande utilisation des techniques managériales issues du secteur privé (dont le recours systématique aux appels d'offre et à la sous-traitance) afin d'aboutir à l'utilisation efficiente des ressources et une quête systématique de sources de production à moindre coût. Cette évolution structurelle se fait dans l'objectif de rendre les choses calculables et comparables ainsi que celui d'une invitation à un management participatif construite sur une organisation décentralisée *via* la contractualisation afin de traiter les problèmes là où ils se posent.
- Usage systématique des TIC qui vient poser la question de la participation des fonctionnaires à la conception, au choix et à l'usage des outils correspondants, compte tenu de l'existence d'une industrie logicielle et informatique et de l'importance (en volume et en valeur) de la commande publique. Il vient aussi poser la question de la croyance en la performance de ce type d'outil pour accroître la qualité du service et développer une image « positive ».
- Usage systématique des outils et des logiques du contrôle de gestion aussi bien en amont (construction et mise en place du système informatique *ad hoc*) qu'en aval (mise en place d'une batterie d'indicateurs de suivi qui distinguent traditionnellement les *outputs* – indicateurs de suivi d'activité – des *outcomes* – indicateurs d'impact). Il s'agit d'adopter des standards de performance explicites et mesurables (contrôlables) en mettant en avant de la mesure du résultat compte tenu de dispositions concernant la comptabilité et la mesure de l'efficacité allant dans le sens de la mise en oeuvre du principe d'*accountability*, rendant les choses « comptables ». Les conséquences de la mise en oeuvre des logiques de contrôle de gestion dépassent ces modalités pour concerner l'animation associée à la contractualisation qui lui est inhérente et les politiques de rémunération avec l'introduction de modalités individualisées de rémunération du fait d'une évaluation *a posteriori* de l'efficacité organisationnelle.
- Réponse à des besoins et des attentes à rechercher et à préciser, « comme » dans une étude de marché au regard de la figure de l'« usager-client ».
- Marchandisation systématique (communication commerciale au minimum). Le *marketing* public est considéré comme devant permettre de développer des stratégies d'adaptation aux besoins du public et de promouvoir la légitimité et la valeur ajoutée des organisations publiques. Les organisations publiques s'engagent dans des démarches *marketing via* des études de besoin et des enquêtes de satisfaction, des démarches de qualité des prestations souvent intégrées dans des projets de service ou d'établissement, des actions de communication externe (explicitation du positionnement c'est-à-dire information sur les missions, les valeurs, les prestations, les spécificités et les différences par rapport à d'autres offreurs). La conséquence en est la légitimité de l'efficacité traduite en quête de surplus et de gains au regard de l'efficacité (la « bonne » dépense des fonds publics.
- Validation des catégories de l'économie des services : accessibilité au service par segmentation et tarification différenciée et évaluation de la qualité de la prestation de service.
- Validation des catégories de l'économie de la qualité : qualité et amélioration continue. La politique « qualité » est classiquement considérée comme le choix explicite d'une entité dans le but de développer ses aptitudes à satisfaire certains besoins (exprimés ou implicites) de ses « clients »¹⁰⁶ même si la notion de « client » dans le secteur public

¹⁰⁶ Définition se rapprochant de celles des certifications ISO.

présente des différences fondamentales (et reconnues comme telles) par rapport au client de l'organisation privée à savoir :

- Le client d'un service public est à la fois consommateur et « actionnaire » *via* la fiscalité.
- Le client du service public ne correspond pas à un agent unique : on retrouve notamment des figures de « l'utilisateur – citoyen » : les usagers qui passent commande ou décident directement de la prestation, les prescripteurs qui recommandent l'utilisation de tel produit, service ou fournisseur, les usagers directs, les usagers indirects qui bénéficient ou pâtissent des prestations sans être forcément les destinataires directs, les payeurs qui financent ou subventionnent la prestation sans en bénéficier directement. C'est cette multiplicité des figures qui conduira à la référence à la notion de « partie prenante ».
- L'utilisateur du service public est dans un rapport de dépendance plus fort que dans la relation « client - fournisseur » classique.

L'ancienne terminologie bannie est celle d'« assujetti ». La recherche de la qualité est supposée passer par l'écoute des agents externes, l'évaluation de la satisfaction des « usagers – citoyens », un engagement de service et un engagement sur la simplification des démarches administratives (où l'on retrouve le simplisme de l'idéologie managériale). Il faut cependant souligner que, dans l'exercice de ses missions régaliennes, il est impossible que l'action de la puissance publique considérée en termes de prestations de base satisfasse l'« usager » (cf. la prison !). Les thèmes de la gestion de la qualité à considérer selon les contextes sont alors la prestation de base, le service associé (relation avec l'utilisateur), les processus de réalisation, de soutien, de management et les démarches de conception.

Le *NPM* postule la légitimité d'un consumérisme applicable aux services publics qui tend donc à privilégier le client sur l'utilisateur et l'utilisateur sur le citoyen. Il repose sur la création et la mise en œuvre de différents instruments destinés à mesurer la satisfaction (sondages, baromètres, « usager-mystère », etc.), la mise en œuvre de logiques promotionnelles destinées à rendre plus visible la volonté de prendre en compte les besoins (chartes d'engagement, centres d'appel, etc.). La légitimité de cette perspective repose sur l'argument d'une expérience d'achat accumulée au travers des relations marchandes (en particulier des relations d'achat de service) qui conduirait à une exigence d'individualisation et donc à l'ouverture de l'éventail des choix. Mais ceci possède des conséquences sur la définition des relations entre fonctionnaires et « usagers – clients ». En particulier, la notion de client est assez contingente aux territoires géographiques et institutionnels concernés. L'ensemble de cette problématique interfère d'une part avec les modalités de la construction de l'offre (cf. la notion de « guichet unique ») et avec l'usage des TIC comme fondateur des processus de production des services administratifs dans le cadre de la « e-administration » et du « e-marketing » à l'adresse des « clients – usagers », voire d'une « e-gouvernance ».

C'est ainsi que l'on pourrait parler du développement d'un consumérisme public venant poser la question de la place de l'« usager – client » dans les processus de contrôle et d'évaluation des politiques publiques avec :

- Le *benchmarking* comme pratique d'évaluation comparative, régie en particulier par des normes émises par des entités supranationales (*UE, OCDE, FMI, Banque Mondiale*, etc.) dans la perspective de la référence à un critère de compétitivité internationale conduisant en fait à un pouvoir normatif autonome des points d'évaluation comparative choisis, ce qui dépasse largement son aspect de technique d'étalonnage et ce qui modifie les contours de l'Etat-administratif en le menant vers celles d'un *Etat-reporting*. Les logiques financières tendent à conférer au fonctionnaire en charge de ces questions une importance

tout à fait particulière, c'est-à-dire des responsabilités assimilables à celles d'un directeur administratif et financier – DAF en entreprise. On se situe ici face à un des aspects du « moment libéral » qui est d'exposer les modalités de fonctionnement des services publics à un « tribunal permanent » qui passe son temps à instruire (la comparaison, toujours évolutive dans le sens de la recherche d'une « meilleure » référence) mais qui ne statue jamais. Le *benchmarking* est considéré comme palliatif de l'opportunisme des fonctionnaires, opportunisme constitutif d'une asymétrie d'information. A défaut de pouvoir entrer dans les processus, l'évaluation sur la base des résultats semble un palliatif acceptable dans la mesure où la comparaison est considérée comme permettant de lamener cet opportunisme.

- La mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines, c'est-à-dire la remise en cause de l'emploi à vie et la primauté accordée à des contrats d'objectifs.
- La mise en place de mécanismes institutionnels de résolution des conflits et de dispositifs destinés à minimiser l'impact de la grève auprès des usagers du service public (service minimum).
- L'importance accordée aux outils qui est l'aspect le plus visible de la managérialisation du système public. Comme le soulignent P. Lascoumes & P. Le Galès¹⁰⁷, cette importance accordée aux outils peut être mise en relation avec le fait que les accords sur les instruments sont les plus faciles à réaliser. « *Débattre des instruments peut être une manière de structurer un espace d'échanges à court terme, de négociations et d'accords, tout en laissant en touche les enjeux qui sont les plus problématiques. La prolifération n'est-elle pas aussi une manière d'évacuer le politique ?* ». Par ailleurs, la référence aux instruments « colle » parfaitement au « principe » taylorien de rationalisation de l'activité qui contribue tant à l'institutionnalisation de l'organisation.
- La création de partenariats durables avec d'autres organisations qu'elles soient publiques, quasi-publiques (les organisations non gouvernementale - ONG, par exemple) ou privées (les entreprises).
- La contractualisation des relations entre sous-unités, sous-unités et partenaires, contractualisation devant d'autant plus facilement permettre le contrôle des coûts, l'obtention d'une transparence financière dans le droit-fil de la « machinerie » du contrôle financier d'entreprise. On retrouve, là encore, une autre des modalités du « moment libéral », celle du contractualisme, qui tend à vouloir faire du contrat un « fait social total », donc applicable également au fonctionnement de l'Etat.

Le *New Public Management* et la « société de l'audit »

Reprenons ainsi l'expression du titre du livre de M. Power¹⁰⁸ de « société de l'audit » dont de nombreuses pages sont consacrées au *NPM*.

Le *NPM* pose en effet la question du « tiers contrôleur omniscient » qui n'est plus, au nom du principe d'indépendance, l'Etat lui-même, mais l'audit externe. Les grands cabinets d'audit, malgré les limites de leurs compétences dans le domaine, deviennent ainsi les arbitres de ce processus d'éclaircissement. Mais il est important de rappeler, avec M. Power¹⁰⁹, « l'obscurité essentielle de l'audit ». En effet, on ne peut mesurer la qualité d'un audit ou la qualité d'une certification. On ne connaît ni la fonction de production de l'audit, ni la qualité des auditeurs et

¹⁰⁷ P. Lascoumes & P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 26

¹⁰⁸ M. Power, *op. cit.*

¹⁰⁹ M. Power, *op. cit.*

c'est de là que naît l'obscurité quant aux certitudes de l'audit. Face à cette obscurité, les cabinets d'audit opposent leur réputation : la qualité de jugement d'un auditeur se mesurerait au le temps passé, d'où l'importance de faire confiance aux « professionnels – experts », mais aussi de les payer ! C'est aussi l'importance accordée à la réputation qui rend le marché de l'audit impénétrable par des non auditeurs et qui leur confère un si obscur pouvoir, dans la mesure où l'effet réputation vient déclasser toute critique profane. M. Power va d'ailleurs associer cette place inconsidérée accordée à l'audit avec la réinvention de la gouvernance en questionnant l'application des catégories de l'audit aux services administratifs.

La forme d'audit qui s'est développée n'est cependant pas la copie conforme de l'audit financier. Il s'agit plus d'un audit d'optimisation des ressources concentré sur les trois « E » du *NPM*: « Economie », « Efficacité » et « Efficience ». Cependant il existe un dilemme au sein même de l'audit d'optimisation des ressources : l'injonction à l'économie pour préserver la ressource fiscale est intrinsèquement antinomique avec l'objectif d'une plus grande qualité des services publics, malgré le discours sur les gains de productivité. L'audit possède une apparence politique neutre, mais cela ne permet pas pour autant de sortir de ce dilemme. Le développement de l'audit dans le cadre du *NPM* s'est donc accompagné de son institutionnalisation qui pose tout autant la question de la neutralité des cabinets et / ou des agences d'audit que celle de leur omniscience. En effet, l'audit peut être mis en œuvre de différentes façons car il existe une marge de manœuvre dans sa conduite. Cette latitude (tout comme cela est vrai pour l'audit financier) lui permet d'exister et d'évoluer selon les besoins, par exemple en privilégiant l'économie plutôt que l'efficacité ou inversement, mais surtout de pouvoir faire cohabiter des objectifs pourtant antinomiques.

M. Power souligne l'existence d'un autre problème. L'audit a besoin de mesures quantitatives, de preuves pour établir un jugement. Or, la mesure de l'efficacité des services publics n'est ni évidente, ni même définie avant que l'audit ne soit en place. Ainsi, l'audit va construire la performance par la construction d'indicateurs de performance autant qu'il va la vérifier. De plus, sachant que l'audit d'optimisation des ressources est fortement influencé par l'audit financier, les mesures d'efficience et d'économie auront tendance à prendre le pas sur les mesures d'efficacité. On peut alors affirmer que l'audit est tout sauf neutre.

L'audit est également le moyen d'internaliser la gouvernance du fait de la redéfinition du rôle de l'Etat et de sa position de contrôleur externe des services publics, redéfinition concomitante à une discussion sur la régulation (le contrôle interne et externe) tant au niveau public que privé. On attend une plus grande efficacité de la régulation par contrôle externe *via* l'audit que de l'inspection classique et l'on voit alors apparaître une couche de strates réglementaires de nature différente (les normes d'audit) entre la loi et les indicateurs qui servent au jugement d'évaluation par l'« usager – citoyen » (ou plutôt par ses représentants), l'audit servant d'intermédiaire, ce qui contribue en même temps à l'explosion du recours à l'audit.

Conclusions critiques

La primauté accordée au pragmatisme par le *NPM* conduit à privilégier les modes de résolution des problèmes par les instruments qui fondent ainsi un fonctionnalisme rassurant. La problématique centrale tend alors à devenir celle de l'efficacité des instruments et d'un changement lié à leur usage adéquat. Ils constituent donc non seulement le masque du fonctionnalisme, mais aussi celui de la standardisation et du simplisme inhérents au « vieux » projet du « management scientifique » et constituent bien, à ce titre, une véritable doctrine de

l'action publique, mais sans être obligé de le dire. Ceci boucle d'ailleurs avec le supposé bénéfique de l'instrumentation managériale qui va justifier tous les efforts de l'inventaire de sa mise en œuvre, et l'imputation de son inexistence ou de son mauvais usage aux agents administratifs (et non aux instruments ou bien aux politiques). C'est aussi à ce titre qu'il se produit une collision entre les cultures professionnelles des fonctionnaires du secteur public et les conséquences opérationnelles de la mise en œuvre de tels instruments.

C'est au travers de cette idéologie à la fois fonctionnaliste et instrumentaliste que se fonde la légitimité d'un volontarisme managérial permettant l'assujettissement des missions (du *Missions Statement*) au contrôle de type managérial. Le *NPM* se trouve ainsi être un nom donné à un ensemble de pratiques de gestion outillées tirées des techniques de gestion des entreprises, venant constituer en même temps le support du managérialisme¹¹⁰ du domaine (son idéologie), la gouvernance des organisations publiques ainsi instituée étant en quelque sorte une gouvernance sans « gouvernement ». Au-delà même de l'Etat-administratif, le *NPM* ouvre l'idée d'une société « post-libertaire » qui puisse se passer du « gouvernement ». Or, pour que la gouvernance existe, il faut tout de même bien que l'Etat existe antérieurement d'où, en quelque sorte, son impossibilité ontologique. Sauf à penser qu'il s'agit, au travers de la concurrence érigée en principe, de faire du marché la « forme ultime » de l'organisation politique et sociale, en particulier en tant que forme supérieure à celle de l'Etat.

Le *NPM* a introduit la question de la motivation des agents publics dans la mesure où elle met en avant d'autres valeurs professionnelles telles que l'initiative individuelle et la flexibilité, ce qui crée de l'incertitude pour des fonctionnaires recrutés dans les services publics qui valorisaient des aspects tels que le respect des procédures, la continuité du service public, l'égalité de traitement des usagers. Les politiques de gestion de la motivation inspirées des logiques d'entreprises mettent alors en avant des modalités de gestion extrinsèque des rémunérations et des avancements au regard de la réalisation d'objectifs sur la base d'une gestion par les résultats de portée courte dans le temps par rapport à celles de la motivation intrinsèque qui prévalaient jusqu'ici et de portée longue. C'est le principe même de la stabilité de l'emploi qui se trouve mis en question. De plus, dans les conditions de fonctionnement des services publics, de tels modes de rétribution tendent à être perçus comme peu « transparents », suscitant un sentiment d'injustice. Les modalités de la gestion de la motivation modifient donc les fondements de l'implication des fonctionnaires car elles visent à développer la confiance et l'autonomie sur des bases différentes du classique « sens du service public ». L'organisation du travail qui en découle tend à multiplier les contrôles et les évaluations qui entrent en tension avec l'organisation traditionnellement compartimentée des services publics. L'intéressement entre en quelque sorte en collision avec la considération, liée à la traditionnelle omniscience des Pouvoirs publics et à la position indiscutable qui fonde le statut des fonctionnaires, ces aspects donnant sens à la citoyenneté dont les services publics sont l'expression. Les dispositifs de contractualisation laminent en quelque sorte les bases de la confiance par la tension ouverte entre l'évaluation procédurale et impersonnelle et l'évaluation personnalisée liée aux logiques de contractualisation. Les fondements de l'effort collectif se trouvent ainsi remis en cause. Les trajectoires de différenciation des rémunérations viennent lamener les solidarités collectives. Ceci a donc des conséquences sur l'identification des fonctionnaires aux entités dans lesquelles ils travaillent alors que la question ne se posait que dans les termes de l'identification à des « grands » services publics (par exemple

¹¹⁰ J.-F. Chanlat in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duverrier & J.-L. Genard & A. Piroux (Eds), L'Harmattan, collection « Logiques de gestion », Paris, 2003, définit le managérialisme comme un « système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion privée »

l'éducation, l'armée, etc.). La question du stress, des conflits, de l'ambiguïté des tâches à accomplir face à la variété des compétences requises se trouve ainsi posée face à des éléments tels que le niveau de positionnement dans un corps, les possibilités de promotion, les rémunérations, l'âge, etc.

La contractualisation mise en avant par le *NPM* généralise les dualités de type « maîtrise d'ouvrage – maître d'œuvre » dans le droit fil de l'idéologie contractualiste considérée comme étant fondatrice de la confiance, de l'autonomie et de la responsabilité.

Le *NPM* acte le passage de l'inspection au contrôle du fait de l'importance accordée au « tiers auditeur » considéré comme omniscient au nom d'un *public watching* indépendant. Ce *public watching* se trouve en outre fondé par la référence à une « mise sur agenda », cette logique étant considérée comme valant celle qui consiste à « rendre public » au nom de la « stratégisation » de l'action administrative impliquant la référence à un plan stratégique. Cette primauté accordée au « tiers auditeur » au nom du « principe » d'indépendance pose, comme on l'a déjà vu, la question de la qualité de l'auditeur. Mais en supposant qu'elle soit résolue (car la question de la qualité éventuelle du « tiers auditeur » ne peut être opposée comme cela à celle de la non-qualité supposée du fonctionnaire public), il s'agit aussi, au travers de l'efficacité auditée, de marquer la légitimité accordée à un projet d'hyper rationalisation qui se situe dans le droit-fil du « management scientifique » et, en contrepartie, la très discutée remise en cause de l'omniscience des Pouvoirs Publics. On peut donc, à ce titre, parler du développement d'une véritable « libéral-bureaucratie » qui consomme des ressources (en particulier de considérables frais d'audit) sans rien créer en échange. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer l'impasse qui est faite sur les coûts de gestion propres à la mise en œuvre de telles catégories qui, bien au-delà de la diminution des coûts directs du service public, induisent aussi une migration des structures de coûts des services vers un alourdissement des frais de gestion.

Pour ce qui concerne la « marchandisation », voire le « client-centrisme » du service public, de nombreuses questions se trouvent ouvertes :

- Peut-on parler comme cela d'une forme de consumérisme adressé aux services publics ? La mise en œuvre d'instruments d'évaluation de la satisfaction des usagers (sondages, baromètres, enquêtes de satisfaction, etc.) va dans ce sens. Les actions promotionnelles d'engagement des services publics à satisfaire les usagers (chartes, centres d'appels, etc.) en constitue l'autre versant.
- Cette perspective *marketing* acte l'idée que l'utilisateur du service public a accumulé une expérience d'achat des services privés qu'il voudrait retrouver dans le service public. C'est qui justifierait les exigences supposées en matière d'individualisation de la prestation ou de la relation avec le service public, exigence corroborée par la pression croissante de l'utilisateur à faire valoir ses droits. En d'autres termes, la relation avec le service public se serait professionnalisée du fait de l'expérience accumulée dans la relation de service privée. Mais cette pression n'est-elle pas non plus la résultante de la légitimité croissante accordée à la *soft law* par rapport à la *hard law* ? Par ailleurs, ne peut-on considérer cette expérience de la relation de service privée (orientée vers des « clients ») comme prédatrice de la relation de service public (orientée vers des « usagers ») ?
- Que peuvent faire les services publics ainsi marchandisés des « mauvais clients » ?
- Les organisations privées ne sont pas exemptes de problèmes managériaux et ne constituent pas comme cela un idéal d'autant que les services publics ne sont pas dénués d'une certaine souplesse et que le statut de fonctionnaire n'est pas démotivant comme les tenants du *NPM* l'assurent.

- En quoi les fonctionnaires sont-ils habilités à segmenter les clientèles ? La validation de l'approche des « parties prenantes » de R. K. Mitchell *et al.* peut-elle alors servir de référence ? R. K. Mitchell *et al.*¹¹¹ classent les parties prenantes sur la base de la question qui est de savoir « qui compte vraiment ». Ils proposent moins un classement qu'un principe de classement à partir de la trilogie « pouvoir - légitimité – urgence » où les parties « incontournables » sont à l'intersection des trois perspectives, les parties « dominantes » à l'intersection des critères de pouvoir et de légitimité, les parties « dangereuses » à l'intersection des critères de pouvoir et d'urgence et les parties « dépendantes » à l'intersection des critères de légitimité et d'urgence. La segmentation validée au regard d'une théorie des parties prenantes contribue, là aussi, à valider une « théorie faible » de la société civile.

C'est ainsi que le *NPM* conduit à la désinstitutionnalisation de l'Etat et à la confusion entre « individu – citoyen – consommateur – client », faisant de la gouvernance une concrétisation de la démocratie, mais conduisant aussi à faire de l'individu un « otage » des catégories managériales et non plus un citoyen d'autant que le *NPM* constitue le cœur de ce qui est qualifié de « réforme de l'Etat » par les dirigeants politiques qui en défendent la mise en œuvre. Comme pression sur les fonctionnaires, il construit une fracture entre les élus issus de la représentation et la continuité du service public qui fonde le statut des fonctionnaires. C'est à ce titre que les dirigeants politiques « se retrouvent » plus à l'aise dans la figure des dirigeants d'entreprise inhérente au *NPM*, semant ainsi le trouble sur la mission même des services publics tout comme sur la figure de référence qui est la leur. S'agit-il alors d'un accroissement d'efficacité ou de la diminution des droits des citoyens ? Prenant acte de la dimension normative de ce qui peut alors être qualifié de véritable doctrine administrative, on pourrait alors presque parler de totalitarisme libéral.

Avec le *NPM*, il est aussi question d'accaparement du pouvoir politique par des fonctionnaires formés à cette idéologie sans recul critique, fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur. Ils se sont crus autorisés à exercer le pouvoir administratif dans le sens des catégories du *NPM*, d'autant que cela confortait leur position de pouvoir indépendamment de leur rang hiérarchique (une caste, alors). C'est aussi cela qui a été à l'origine de l'argument populiste sur l'accaparement du pouvoir.

Il est aujourd'hui avéré l'échec des catégories du *NPM*, échec ayant induit des réactions de révoltes des populations dans de nombreux pays (les *Gilets jaunes* en France – 2018-2019, les révoltes au Chili, en Colombie, au Liban en 2019, etc.) et la montée en puissance du vote populiste. La question de l'efficacité est également aujourd'hui ailleurs avec ce qu'il est convenu de qualifier de « transformation numérique », qui vaut aussi pour les services publics et qui pose alors une autre question que celle de l'efficacité et qui est celle de l'accessibilité des usages du numérique aux « usagers – citoyens » avec la notion de *literacy*. Enfin, les services publics sont aujourd'hui les premiers concernés par les attendus du développement durable, attendus absents des catégories du *NPM*. Même si on continue à en parler, en particulier dans les *business schools*, le *NPM* est aujourd'hui confiné au « capitalisme académique », c'est-à-dire un capitalisme dont il n'est question que dans ces mêmes *business schools*.

¹¹¹ R. K. Mitchell & B. R. Agle & D. J. Wood, « Toward a Theory of Stakeholders Identification and Saliency: Defining the Principles of who and what really Counts », *Academy of Management Review*, vol. 22, n°2, 1997, pp. 833-886

Focus : A propos de S. P. Osborne, *The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*¹¹²

Cet ouvrage critique la thèse de C. Hood¹¹³ sur la nature du *New Public Management (NPM)* dont on va d'abord rappeler les attendus. Il fait du *NPM* un « nouveau paradigme » au regard de sept composantes doctrinales : un management professionnel, des normes explicites de mesure de la performance, l'accent mis sur le contrôle des réalisations (*outputs*), la décentralisation, l'accroissement de la concurrence, l'adoption des méthodes de gestion du secteur privé, l'efficacité dans l'usage des ressources conduisant à une combinaison entre managérialisme et rationalité économique comme condition nécessaire à l'accroissement de la performance des services publics.

Les critiques adressées à ce corpus sont les suivantes :

- une dimension en fait encore plus politique du fonctionnement des services publics du fait de la dévolution des responsabilités à des managers « indiscutables »,
- une logique de production qui a induit une dégradation des responsabilités en suscitant une « incompétence de la prudence »,
- un accroissement de la référence à des règles formelles (donc d'une bureaucratie formelle),
- l'usage rhétorique incontrôlé du « mot valise » de « performance » connoté positivement indépendamment de tout examen du détail de ses effets.

C'est face à cela que S. P. Osborne décline la notion de *New Public Governance*¹¹⁴ (*NPG*) qu'il présente en continuité avec la tradition de l'« administration publique » qui a prévalu jusqu'au début de la décennie 80, celle du *NPM* dont les effets conduisent à mettre en avant la *NPG*, ces trois étapes se recouvrant les unes avec les autres, des caractéristiques majeure de chacune des deux précédentes perdurant dans ce qui permet de parler de *NPG*.

Les éléments constitutifs de l'administration publique « classique » ayant conduit au *Welfare State* peuvent ainsi être résumés : la focalisation sur des règles administratives, le rôle central de la bureaucratie dans la définition et la mise en oeuvre des politiques publiques, la séparation « politique – administration », la logique d'un incrémentalisme budgétaire, l'hégémonie attribuée au professionnalisme dans le mode de réalisation du service public - tous éléments ayant conduit aux critiques de ce système administratif.

Pour ce qui est du *NPM*, on est face aux arguments suivants : l'attention accordée aux leçons à tirer de l'efficacité du secteur privé, l'importance accordée au management sur le professionnalisme et l'autonomie managériale qui offre une relecture de la dissociation « politique – administration » non plus du fait des personnes concernées (politiciens élus et fonctionnaires publics) mais du fait de la distance « organisation – politiciens élus », l'accent mis sur un *leadership* entrepreneurial avec la figure de l'« entrepreneur institutionnel », l'accent mis sur le contrôle de l'usage des ressources dans la réalisation des *outputs* au regard des catégories d'un management de la performance des du recours à l'audit, la décentralisation des services publics en unités élémentaires construites sur un management par les coûts, l'accroissement dans l'utilisation du recours au marché au nom de la concurrence et aux contrats comme mode d'allocation des ressources et de fourniture du

¹¹² S. P. Osborne, *The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Londres 2010

¹¹³ C. Hood, « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, 1991, pp. 3-19, DOI 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

¹¹⁴ S. P. Osborne, *op. cit.*

service public. Ceci a conduit au fait que le management public est devenu une discipline des sciences de gestion compte tenu de la diffusion internationale des catégories du *NPM* même si ses catégories servent moins de référence en dehors du monde anglo-américain. Ses résultats en sont en effet contestés au regard de ses résultats et de l'application des techniques du privé et plus globalement du simplisme de ses thèses en particulier sur l'anthropologie d'un fonctionnaire médiocre et la critique adressée à l'inefficience de la démocratie. Le *NPM* est en quelque sorte un avatar de l'économie néo-classique.

C'est face à cela que S. P. Osborne met en avant le concept de *NPG* en continuité avec d'autres auteurs (cf. Kickert, Rhodes, etc.¹¹⁵) en accord avec les catégories de la sociologie des organisations, en particulier pour ce qui concerne les réseaux sociaux avec une approche intra- et inter- organisationnelle).

¹¹⁵ W. Kickert, « Complexity Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management », in J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993 - (1997) « Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American « Managerialism » », *Public Administration*, vol. 75, n° 4, 1997, pp. 731 – 52. W. Kickert & E. H. Klijn & J. Koppenjan (Eds.) *Network Management in the Public Sector*, Sage, Londres, 1997 – E. H. Klijn, E.-H. (2002) « Governing Networks in the Hollow State: Contracting-Out, Process Management or a Combination of the Two », *Public Management Review*, vol. 4, n° 2, 2002, pp. 149 – 166

J. Kooiman, « Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design », *Public Management Review*, n° 1, 1999

R. Rhodes, *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham, 1997