POLITIQUES & MANAGEMENT PUBLIC

Politiques et management public

Vol. 26/3 | 2008
25 ans de politiques et management public

Un ou quatre managements publics ?

One or four public management(s)?

Patrick Gibert

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/pmp/1442
DOI : 10.4000/pmp.1442
ISSN : 2119-4831

Éditeur
Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée
Date de publication : 15 octobre 2008
Pagination : 7-23
ISSN : 0758-1726

Référence électronique
Patrick Gibert, « Un ou quatre managements publics ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 11 mai 2011, consulté le 20 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/pmp/1442 ; DOI : 10.4000/pmp.1442

© Tous droits réservés

UN OU QUATRE MANAGEMENTS PUBLICS ?

Patrick GIBERT[1]

Résumé *On range énormément de choses disparates derrière l'expression de management public, dans la lignée de Lynn puis Hood on peut estimer que ce fait vient de la pluralité des visions qu'adoptent auteurs et praticiens. Tantôt considéré comme un art, tantôt vu comme une science, le management public peut tout aussi bien être considéré comme un mouvement ou comme un outil de légitimation. De surcroît les frontières entre ces quatre visions sont moins que claires et leurs imbrications importantes.*

[1] Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, Laboratoire CEROS.
Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 26, n°3, 2008.
© Institut de Management Public – 2008.

Le management public a depuis 2005 une encyclopédie de langue anglaise qui lui est consacrée (Ferlie, Lynn, Pollit). Il dispose de plusieurs revues qui se réclament clairement de lui : *Journal of Public Administration Research and Theory* (JPART), *Journal of Policy Analysis and Management* (JPAM), *International Journal of Public Management*, *Politiques et Management Public*…, d'associations qui lui sont dédiées comme The Public Management Research Association aux Etats-Unis et le Réseau des enseignants, chercheurs et experts en management public (Recemap) en France… Il fait l'objet d'assez nombreux diplômes qui lui sont consacrés en particulier au niveau des masters… Cependant, l'objet reste mal identifié si l'on en juge par les acceptions des plus variées qui sont données à l'expression, aussi bien dans la littérature que par les praticiens.

Une première façon de clarifier les obscurités, ambivalences ou contradictions que l'on peut rencontrer en lisant les travaux des spécialistes du management public est de faire ressortir quelques grandes époques ou étapes de la pensée en la matière. Ainsi, Nelissen et de Gœde (2003) ont-ils distingué sept approches dominantes qui se sont succédées ou ont été en compétition dans le temps.

Ces auteurs ont résumé l'évolution de la pensée en management public par le tableau suivant :

Approches	**Nature du management public**	**Période principale**
Politique/administration	Apolitique	1900-1925
Science de l'administration	Scientifiquement fondé	1920-1940
Wébérienne	Orienté par les règles	1930-1970
Humaniste	Orienté sur l'homme	1960-1980
Politique publique	Orienté sur les politiques	1970-1980
Systémique	Orienté sur l'environnement	1980-2000
Nouveau management public	Orienté « business »	1980-2000

Cette façon de voir présente le mérite de mettre l'accent sur la variété des sources d'inspiration du management public. Par là même, comme toute hiérarchisation de ces sources serait avant tout idéologique, elle suggère que les idées - implicites mais assez souvent très fortes - d'une marche vers la bonne gestion publique considérée comme une sorte de progrès irrésistible, de « modernisations », de suites de réformes naturellement bien venues, sont des mythes dans lesquels l'interprétation du bon, du souhaitable, sont historiquement très situés.

Cette façon de voir présente cependant l'inconvénient de soulever des discussions sans limites sur la période de temps pendant laquelle une approche domine. D'abord, parce que le concept de domination demande à être précisé ; ainsi une approche peut dominer dans la littérature mais pas dans la pratique. Ensuite, parce que ce qui est vrai dans un pays ne l'est pas dans l'autre ; ainsi, jusque dans les toutes dernières années, la France a été très peu perméable au *New Public Management* (NPM). Enfin, parce que, faute d'opérationnalisation quantitative de la domination même pour un pays donné et même pour un domaine donné (littérature ou pratique), et quel que soit le soin

apporté par les auteurs dans leur travail, les classifications opérées et les périodes de domination mentionnées sont naturellement contestables. Ainsi, arrêter la prépondérance de l'approche en termes de politique publique en 1980 est discutable dans la mesure où l'on peut soutenir tout aussi bien que, sur le plan académique tout comme dans la pratique, la *policy analysis* a continué à se développer même aux plus beaux jours du NPM, quitte à donner à l'observateur le sentiment d'une quasi schizophrénie entre une approche qui soulignait de plus en plus finement les particularités et difficultés de l'action publique et une autre qui paraissait un triomphe du « business like ».

L'essentiel cependant est ailleurs. C'est la nécessité de reconnaître, derrière l'expression management public, la pluralité des dimensions dans lesquelles praticiens, académiques ou simples observateurs de la vie publique se situent. Ce problème a été attaqué relativement tôt par Lynn (1996) quand il a suggéré il y a quelques années l'existence de trois visions du management public qui pouvait tout aussi bien être considéré comme un « art », une « science » et une « profession ». Plus récemment, Christopher Hood (2005), tout en reconnaissant l'intérêt de cette trilogie, a préféré donner la primauté à la différence entre le management public vu comme un « mouvement » et le management public conçu comme une « science ».

Nous nous inscrirons ici dans cette lignée en proposant l'idée qu'il existe en fait quatre visions du management public, lequel est alternativement conçu comme un art, une science, un mouvement et un mode de légitimation. Nous proposerons une brève présentation de ces quatre visions en nous fondant de façon principale sur l'expérience française, mais aussi sur la littérature anglo-saxonne. Nous soulignerons l'existence de variantes fort différenciées à l'intérieur de ces quatre visions ainsi que les imbrications qui existent entre elles.

Le management public vu comme un *art*

Cette conception renvoie à l'idée d'une pratique dont les meilleurs connaisseurs seraient les praticiens eux-mêmes et ceux qui essaiment les « bonnes pratiques » dans les organisations publiques où ils interviennent pour appuyer des actions de changement, à savoir les consultants.
Illustrent par exemple la force de cette conception en France tous les colloques fondés sur des narrations d'expériences par des fonctionnaires, toutes les réunions en particulier au niveau international (OCDE, Union Européenne), fondées sur des échanges de « bonnes pratiques », tous les ouvrages nourris d'expériences réussies.

Dans sa version française, cette vision peut revêtir deux modalités sensiblement différentes. La première n'a pas une connotation de novation, de rupture par rapport à l'existant. Les « artisans » anciens, ou du moins un peu expérimentés, de la gestion publique sont conviés à faire passer leur savoir-faire aux plus jeunes, aux futurs cadres de la

fonction publique. C'est le mode de formation dominant des fonctionnaires dont l'archétype est l'Ecole nationale d'administration imitée par la quasi totalité des autres écoles formant des cadres administratifs. Dans cette version, le label management public n'est généralement pas revendiqué et quand il est utilisé, c'est pour désigner la partie plutôt que le tout ; il recouvre ainsi les seules méthodes (instruments) de gestion ou, alternativement, les seules méthodes d'animation et de conduite du personnel.

La deuxième version est celle des gens qui se veulent novateurs et, sans se situer en rupture totale avec l'existant, disent vouloir une inflexion profonde du mode de gestion des administrations. La majeure partie de la littérature en matière de gestion publique émanant des fonctionnaires relève de cette seconde catégorie. C'est le cas des ouvrages de Michel Massenet et Philippe Galy pour les précurseurs des années 70, Fauroux Spitz et alii, il y a quelques années, Cannac, Trosa et alii, plus récemment... Le propos de ce genre d'ouvrages est généralement assez normatif : il faut que l'Etat soit stratège, il faut décentraliser, il convient de responsabiliser… Les références aux littératures managériale et sociologique sont extrêmement variables, relativement importantes par exemple chez Massenet, inexistantes chez d'autres. Le label management public est parfois, mais pas toujours, revendiqué…

Quand Philippe Bezès (2005) souligne le rôle prédominant des hauts fonctionnaires dans les ouvrages sur la gestion publique française à partir des années 1990 et « l'appropriation de la nouvelle gestion publique par des groupes éminents de la haute fonction publique », sans jamais en utiliser l'expression, il met l'accent sur la domination de la vision « art » du management public en France par rapport à la vision du management public comme une science.

Le management public vu comme une *science*

Il s'agit d'une approche analytique mettant l'accent sur l'utilisation des sciences sociales comme outil d'étude des problèmes rencontrés dans le fonctionnement des organisations publiques et dans la mise en œuvre des politiques dont elles ont la charge. Cette vision du management public est celle des revues académiques tant anglo-saxonnes (JPART, JPAM, PAR…) que française (PMP).

Cette ambition ne va pas sans contestation. L'expression management public est un oxymore puisqu'elle sous-entend qu'il est fait usage de la façon de conduire les affaires[2] à la chose publique ou que l'on étudie celle-ci avec le cadre d'analyse de celles-là. Ce fait ne serait qu'anecdotique s'il n'existait encore aujourd'hui une contestation de la réalité, de l'opportunité, du caractère productif de cette sous-discipline du management comme instrument d'analyse des problèmes des organisations publiques et de l'action publique.

[2] Rappelons que le management, forme du vieux français ménagement, est par étymologie la conduite de la maison.

Le management public apparaît inutile ou d'apport marginal à ceux qui soulignent la vocation universaliste du management. Il est concrètement concurrencé par des approches sectorielles comme la gestion de la culture, celle des établissements ou systèmes de santé, voire le management territorial… Que ce soit au niveau des formations universitaires ou à celui des thèses, cette logique des *substantive areas* l'emporte parfois en quantité sinon en qualité sur des approches centrées sur l'objet « Public » et, implicitement ou explicitement, paraît faire fi du corpus du management public assimilé alors à un niveau « mezzo » entre le management à portée universelle et la gestion sectorielle ; on situe alors volontiers les spécificités aux niveaux des domaines étudiés bien davantage qu'à celui de la chose publique.

L'une comme l'autre de ces deux positions constituent un frein très concret à la capitalisation du savoir en matière de gestion publique lorsque des doctorants, par exemple, font porter leur travail sur une organisation publique qui est pour eux un terrain d'étude parmi d'autres, sur laquelle ils découvrent des traits peu mis en évidence dans le management des entreprises, mais sans pousser l'analyse de ces traits très loin faute de référence au savoir constitué en matière de gestion publique. Ces compagnons de route du management public peuvent faire des travaux estimables, leur approche ou celle de leur directeur de thèse ne favorisent pas l'accumulation du savoir sur la conduite des organisations publiques.

La légitimation du management public comme science nécessite un principe fondateur. Bozeman (1987) l'a trouvé dans la *publicness* que nous avons rendu en français par la publicitude. La publicitude caractérise les organisations qui sont soumises à l'autorité politique plutôt qu'à l'autorité du marché. La publicitude n'est pas liée à la propriété publique, la publicitude ne s'apprécie pas en termes binaires ; « All organisations are public » est, de façon significative, le titre de l'ouvrage fondateur de Bozeman en la matière mais, comme celui-ci a pu l'ajouter (Bozeman, 2007), il aurait pu aussi bien énoncer : toutes les organisations sont privées dans la mesure où la plupart des organisations sont soumises dans des proportions fort variables à la fois à l'autorité politique et à l'autorité du marché.

De façon axiomatique, nous avons utilisé le concept de publicitude pour tirer les conséquences en termes de management du fait que l'action publique et ses différentes manifestations (politiques, programmes, projets…) ne visaient pas uniquement à l'obtention de résultats ou, si l'on préfère, ne pouvait être ramenée à un simple instrument de l'atteinte de ces résultats.

On peut en effet considérer (Gibert, 2009) que l'action publique remplit quatre fonctions.

- La première est celle de l'interprétation à un moment donné du temps du bien commun, quand les mandants, les électeurs n'ont guère d'idées ou d'opinion sur un problème, qu'il n'existe donc pas quelque chose qui

ressemblerait à une « demande sociale », ce peut être l'attitude à avoir vis-à-vis d'un risque naissant[3].

- Le deuxième rôle est celui de réducteur d'attentes : les innombrables demandes de la population ne pouvant être satisfaites à court ou moyen terme, les gouvernants doivent décider de celles qui feront l'objet d'une réponse. Ce problème, traditionnellement connu comme celui de la mise à l'agenda dans l'analyse des politiques publiques, est celui qui s'accommode le mieux, en principe, d'une recherche de la précision dans les ambitions.

- Le troisième rôle est celui d' « enchanteur du réel » : il consiste à faire espérer plus que ce qu'il ne serait raisonnable d'attendre, à faire rêver. Il est en partie rempli par le discours, par la mise sur pied de politiques symboliques, il est l'une des causes principales du règne des lettres, de l'importance du verbe dans la gestion publique.

- Le quatrième rôle consiste à ne pas désespérer ceux qui ne font pas l'objet des priorités des gouvernants, voire risquent d'être négativement atteints par leur politique. Pour détourner une phrase célèbre de Jean-Paul Sartre « il ne faut pas désespérer Billancourt » ; or il y a toujours des Billancourt au bord du désespoir. Ce quatrième rôle implique que des choix stratégiques trop précis soient évités, ou que les renoncements qu'ils impliquent soient tus, voire niés, que des acrobaties linguistiques soient réalisées en signifiant que l'on fait une chose sans renoncer à une autre... que des politiques allant à l'encontre des référentiels dominants soient menées[4].

L'équilibre à réaliser entre ces quatre rôles paraît être un facteur déterminant de la publicitude des organisations publiques. Le problème naît du fait qu'autant les deux premiers rôles se prêtent bien à l'énoncé et à la formalisation d'une stratégie, et au chiffrage qui en est le corollaire, autant les deux autres sont les causes premières du flou, de l'ambiguïté que les spécialistes citent fréquemment comme étant une caractéristique mondialisée et pérenne de la gestion publique.

La limite à ce fondement du management public tient à la publicitude de tout type d'organisation. Souvenons-nous de March (1996) :

« Les processus de prise de décisions sont vus comme des signaux et des symboles de la légitimité et ont donc une valeur en eux-mêmes, indépendamment de tout effet des décisions. La communauté du discours est conçue comme indépendante de la communauté d'action avec des règles différentes et des publics différents. Il en résulte que les organisations peuvent parler de certaines choses sur lesquelles elles ne peuvent agir et peuvent agir sur des choses dont elles ne peuvent pas parler. On en est venu à reconnaître l'aspect symbolique des décisions comme un aspect essentiel de la prise de décision qui n'est pas lié nécessairement à la mise en œuvre de la décision. La technologie fondamentale d'une organisation comme une technologie du discours

[3] Dans la sémantique proposée par Jobert et Muller (1987), il s'agit des politiques d'anticipation.
[4] Chez Jobert et Muller il s'agit des politiques de légitimation.

tout autant que comme une technologie de production. Le terrain contesté des organisations est vu comme un terrain du sens. »

Le corollaire de cette brillante synthèse est de faire apparaître les traits considérés comme caractéristiques du public non comme spécifiques, mais plus particulièrement marqués dans les organisations publiques que dans les organisations privées. Le balancement entre différence de nature et différence de degrés entre les deux managements, celui de l'entreprise et celui du public, risque de continuer longtemps.

Au-delà de cette question existentielle, le management public est confronté à une série d'enjeux. Ainsi, Kelman (2005) regrette pour les Etats-Unis la « ghettoïsation » du management public dans des écoles de *public policy* qui en a fait un champ restreint par rapport à celui des études organisationnelles qui est le fait des *business schools*. Il regrette également des méthodes de recherche relativement primitives reposant sur des monographies et un large cadre théorique avec un fondement empirique faible. Il appelle de ses vœux une meilleure connexion avec la théorie organisationnelle et un travail plus important des spécialistes de la théorie et du comportement organisationnel sur le secteur public dont il rappelle qu'il fut le champ d'études fondatrices de la part de Max Weber, de Michel Crozier ou d'Herbert Simon.

Dans un important travail récent, Pitts (2007) a noté les traits de convergence entre auteurs autour de l'importance particulière accordée à quatre thèmes : « *la pratique du management public, l'acceptation du caractère distinct des organisations publiques, l'accent mis sur les problèmes multi organisationnels ainsi que le rôle des réseaux et la performance organisationnelle comme but important.* » Il a voulu tester l'évolution méthodologique avancée par Hill et Lynn (2005) qui distinguent trois approches utilisées par la recherche empirique en matière de management public et de gouvernance :

- descriptive et historique, faisant usage essentiellement de méthodes qualitatives ;
- étude des « bonnes pratiques» fondées sur des analyses de cas détaillées ;
- et utilisation de modèles formels de théories et de méthodes supposant en général des tests d'hypothèses et l'utilisation de méthodes quantitatives.

C'est la dernière - qu'on s'en réjouisse au nom de la « scientificité » ou qu'on le regrette au nom des simplifications, des schématisations qu'elle entraîne ou des problèmes de pertinence des méthodes statistiques utilisées - qui prendrait l'ascendant et deviendrait le « mainstream » de la recherche en management public. L'étude de Pitts, fondée sur l'analyse des communications présentées aux 6°, 7°et 8° colloques de la Public Management Research Association, sans doute la plus grande manifestation scientifique mondiale en la matière, a abouti au fait que plus des deux tiers des communications effectuaient des tests d'hypothèses[5].

[5] L'étude de Pitts a débouché sur trois autres observations importantes : 50% des communications se rangeaient sous le label management public, ce qui est important mais pas énorme dans une conférence

Le management public vu comme *mouvement*

Pour reprendre les termes de Hood, le management public est aussi « *un mouvement social et peut-être quasi-religieux qui peut être considéré comme faisant partie d'un mouvement « managérial* » plus large. Toujours selon Hood, « *de tels mouvements présentent un certain nombre de caractéristiques : ils développent un antagonisme avec une ou plusieurs approches alternatives, ils sont à leur tour attaqués, ils représentent un mélange d'idées et d'intérêts et offrent une vue particulière du monde ainsi qu'un certain style de rhétorique.* »
En France, pour s'en tenir à l'après-guerre, le premier mouvement significatif rattachable au management fut le mouvement « organisation et méthodes » dont l'appellation même **i**ndiquait l'inspiration taylorienne et, plus généralement, le rattachement au « management scientifique ». Ce mouvement avait pour animateur le Service Central d'Organisation et Méthodes (SCOM), créé en 1959, rattaché à la Direction du budget et supprimé en 1985, qui « *avait pour mission de promouvoir les techniques d'organisation et de simplification des travaux administratifs dans les administrations et les services de l'Etat, au niveau local (communes, départements) et national* ». Le SCOM disposait de relais dans chaque ministère avec les bureaux organisations et méthodes (O et M) ainsi que d'un organe de diffusion, le Bulletin O et M, devenu par la suite la revue du SCOM.

Plus large fut le retentissement du second mouvement, à savoir la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), traduction libre du PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) américain, officiellement instaurée en 1968 et disparue on ne sait trop quand, même si son abolition formelle prit place en 1984. La RCB comportait officiellement trois volets. Elle était d'abord une tentative d'éclairage des choix publics qui mettait un fort accent sur les méthodes d'évaluation *a priori* ou *ex ante* des programmes d'action publique. Elle poursuivait un but d'amélioration de la procédure budgétaire par la mise sur pied de budgets de programmes doublant le budget classique en offrant une présentation des crédits par programmes dotés chacun d'objectifs et d'indicateurs (en cela elle préfigurait la Loi organique relative aux lois de finances ou Lolf). La RCB, plus généralement mais plus vaguement, incluait enfin une tentative de s'attaquer à l'ensemble des aspects du management sous le terme de « modernisation de la gestion ».

En son temps, la rationalisation des choix budgétaires a pu être vue comme un mouvement. Car elle en possédait un certain nombre des caractéristiques fondamentales : reposant sur un petit nombre de principes (en l'occurrence la nécessité de l'évaluation *a priori*, la

---

de recherche en management public ; 70% des communications ne présentaient aucune recommandation explicite, ce qui peut paraître surprenant pour ceux qui considèrent le management public comme une « science de l'action », mais peut - Pitts l'avance - s'expliquer par une certaine autocensure d'auteurs soucieux d'être admis à présenter leur communication dans un colloque académique. Moins d'un tiers des papiers faisaient de la performance une variable clé dans leur recherche. Le pourcentage diminuant de la 6° à la 8° conférence. Ce qui est de nouveau surprenant pour une science de l'action et compte tenu de l'importance de la performance dans le débat public. Pitts avance, comme une des explications possibles à cet état de fait, les difficultés de mesure de la performance.

budgétisation par programme et la modernisation de la gestion susceptible elle-même de très larges interprétations), disposant d'un organe en charge de sa propagation (la Direction de la prévision) relayé par des cellules RCB internes à chaque ministère, disposant aussi d'un organe de prosélytisme, le bulletin RCB, s'appuyant sur une formation chargée de dispenser la bonne parole… On pouvait aussi remarquer une différenciation forte entre ses adeptes (enthousiastes) et ses (très) sceptiques.

La troisième opération significative, à ranger dans le mouvement management public, est le « renouveau du service public » initié sous le gouvernement de Michel Rocard en 1989. Cette opération initiée par un gouvernement de gauche - fut-il également d'ouverture - visait à réconcilier la modernité de la gestion et le service public, d'où un titre un peu biaisé par rapport à un contenu qui incluait essentiellement des opérations de finalisation autour de la notion de projets de service (démarqués des projets d'entreprise alors en vogue), la mise sur pied de centres de responsabilité et l'évaluation cette fois *a posteriori* des politiques publiques.

On laissera de côté, car trop ponctuelles ou peu suivies d'une mise en œuvre effective, des opérations telles les cercles de qualité ou l'appel à un Etat stratège.

Les trois opérations mentionnées ci-dessus avaient des orientations différentes : le mouvement Organisation et Méthodes relevait de ce qu'il est convenu d'appeler depuis la « gestion des opérations », la RCB faisait largement appel à la microéconomie et au calcul économique ainsi qu'à la logique de *program* ou *activity budgeting*, le renouveau du service public empruntait à la fois à l'*evaluation research* et à l'analyse de politique pour sa partie évaluation, au contrôle de gestion pour sa partie centre de responsabilités, ainsi qu'à quelques concepts de stratégie organisationnelle pour sa partie projet.

Cependant, ces trois opérations avaient en commun l'appel à une rationalisation de la gestion, l'utilisation d'instruments de gestion divers mais répondant à cette volonté de rationalisation et réputés trop peu utilisés dans l'administration française, l'absence de toute remise en cause – du moins explicite - des frontières entre public et privé. Une autre caractéristique commune est que les moyens mobilisés au niveau interministériel, dans les trois cas, furent sans commune mesure avec ceux qui furent ensuite employés pour la Lolf, les audits de modernisation ou la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Peut-on pour autant ranger ces mouvements relativement ponctuels dans un mouvement plus large de management public ? Car on remarquera également qu'aucun ne s'est prévalu formellement du label « management public »[6]. La réponse à cette question doit sans doute être positive parce que, dans ces opérations, le balancement était

[6] Sans que l'on puisse très bien savoir si cette absence de référence tenait à une allergie réelle à une expression que l'on pensait anglo-saxonne, ou à l'absence de pensée intégratrice autre qu'en termes de finalité poursuivie (amélioration de la gestion publique) qui laissait penser à un stade pré-paradigmatique.

constant entre le postulat de la possibilité de l'application de méthodes de gestion en vigueur dans les entreprises (universalisme du management) et la prise en compte des caractéristiques propres à l'action publique (particularisme du public).

S'agissant de la RCB et du renouveau du service public, même si les deux opérations faisaient l'impasse sur des traits fondamentaux de la logique politique (importance de l'ambiguïté et du flou, instabilité des préférences…) à laquelle il était pour le moins naïf de croire que les instruments utilisés pourraient changer quelque chose, la prise en compte des spécificités du public y était cependant réelle. Les méthodes coûts-avantages, qui constituaient un des piliers de la RCB, visaient à intégrer les effets non monétaires attendus des programmes d'action publique en les rendant commensurables avec les effets marchands par leur monétarisation. Les méthodes d'évaluation multicritères ambitionnaient un pragmatisme supérieur en érigeant en critères d'appréciation les préférences de tous ordres des décideurs. L'utilisation de ces méthodes anticipait également d'une certaine façon sur la prise en compte future des « parties prenantes », en dressant des bilans des programmes par groupe-cible en supplément du bilan *erga omnes* de ces programmes.

Le calcul des effets par groupe-cible permettait d'éviter le reproche d'un calcul économique cherchant à optimiser le résultat d'un projet ou programme sans tenir compte de ses aspects distributifs. La monétarisation des avantages non marchands devait à la fois permettre la prise en compte de la spécificité publique, à savoir la nécessaire internalisation des effets externes de l'action d'un décideur public, en même temps que l'utilisation des méthodes de choix d'investissement (valeur actuelle nette et taux de rendement interne, à portée universelle mais que l'exigence de flux de liquidités réel pour les alimenter limitait de fait aux investissements marchands).

C'était là le balancement typique d'une conception de la gestion publique empruntant ses outils à la gestion de l'entreprise mais les transposant en tant que de besoin. Le raffinement des méthodes multicritères permettait de publiciser davantage encore la démarche en partant des objectifs ou contraintes multiples d'un décideur pour classer des options possibles de programmes publics plutôt que de lui opposer une rationalité externe déterminée en particulier par la valorisation des effets non marchands effectuée par les économistes. Les méthodes de programmation mathématiques permettaient, moyennant des hypothèses parfois draconiennes, de chiffrer la réalité des contraintes (budgétaires, de non fongibilité des moyens, de segmentation rigide du personnel…).

Il est donc erroné de dire que la RCB souffrait du vice congénital d'oubli de la gouvernance (si on peut risquer cet anachronisme) politique. Dans certaines de ses méthodes, elle tentait de l'intégrer dans son raisonnement, elle s'illusionnait seulement, mais c'est énorme, sur l'acceptabilité d'une démarche scientifique - fût-elle adaptée - par les gouvernants. Cette position d'une version quantifiée de la gestion publique ne s'est jamais retrouvée par la suite, même si les méthodes

d'évaluation *a priori* ont perduré dans certains ministères, en particulier techniques.

Pour le renouveau du service public, l'importance donnée à l'évaluation *ex post* de politique, sans véritable équivalent dans la panoplie des instruments de gestion empruntés aux entreprises, pourrait suffire à conclure à la « publicitude » de l'opération. Les précautions, peut-être excessives dans le design des centres de responsabilité, pour transposer une notion clairement centrée sur le mode de participation à la réalisation de la rentabilité dans le privé, peuvent également être considérées comme une autre forme de prise en compte de cette publicitude.

Au niveau des opérations officielles de l'Etat, le mouvement de management public a été, jusque sous la présidence de Nicolas Sarkozy (où, avec un certain décalage, la Révision générale des Politiques publiques (RGPP) semble teintée notamment par les vertus supposées de l'externalisation), peu inspiré par le NPM qui semblait pourtant triompher dans beaucoup de pays industrialisés, en particulier les pays anglo-saxons. Assimilé à une aile marchande du néolibéralisme par la confiance qu'il met dans tous les mécanismes de type marché (délégation de services publics, partenariat public-privé, création d'agences autonomes, rémunération à la performance…) et les ruptures introduites avec les modes de fonctionnement traditionnel des administrations, incarné par des champions - la Nouvelle Zélande, le Blairisme - le NPM est d'abord un mouvement où la croyance, le prosélytisme, les gourous (Osborne et Gaebler), la propagation par effet d'imitation, ont tenu un rôle fondamental[7].

Le management public comme *mode de légitimation*

Laufer et Burlaud sont partis de la crise du critère de délimitation des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif pour introduire le management public. Après la puissance publique et le service public, la crise du critère est pour eux une crise de légitimité et le management public est la légitimité nouvelle. Prés de 30 ans plus tard, on peut reformuler avec la sémantique d'aujourd'hui cette problématique de la façon suivante : la légitimité dominante d'aujourd'hui n'est ni la légitimité traditionnelle, ni la légitimité charismatique et la légitimité démocratique a triomphé comme mode de dévolution du pouvoir mais pas comme mode de justification *ex post* de l'exercice de celui-ci et de l'activité des administrations qui lui sont soumises.

[7] Au plan international, à l'heure actuelle, on peut constater l'existence d'un fort mouvement visant à développer dans les administrations publiques une rationalité procédurale forte sous forme de démarche de qualité, de recherche de certification, du *Common assesment framework* (CAF) européen… Ce qui paraît être parfois une assimilation de la bonne gestion au respect, en tout cas formel, de procédures paraît paradoxal dans un monde où l'on valorise la culture de résultat, et a pu être considéré comme une forme actuelle du néo-taylorisme (par exemple, Dupuy dans le *Le client et le bureaucrate*, Dunod).

Le mode de légitimation dominant pour les organisations est la performance. Une organisation est légitime parce qu'elle est performante, c'est-à-dire atteint ses objectifs avec une consommation de moyens relativement restreinte. Le management public est alors orienté vers la recherche, et plus encore l'affirmation, de la performance de l'ensemble du système public. L'*accountability*, l'obligation de rendre des comptes (lorsqu'elle dépasse le simple compte rendu de la régularité financière des dépenses), n'est rien d'autre que le rappel des contraintes de la revendication à être légitime. La mise sur pied tous azimuts d'indicateurs de performance est alors l'instrument concret de cet *accountability*. Le rapprochement entre public et privé existe en la matière mais ne saurait s'analyser en une simple convergence. Le public, dont la finalité externe sociétale n'est guère contestée, doit affirmer qu'il est performant dans la mise en œuvre de cette finalité ; le privé réputé globalement - en dehors de périodes de crise paroxystique - performant doit affirmer la congruence de ses actions avec le bien commun, d'où l'évocation de l'entreprise citoyenne, de la responsabilité sociale de l'entreprise ou encore de la mise de celle-ci au service du développement durable.

De la même manière que l'on a quelque raison de penser (Vogel, 2005) que l'invocation par une entreprise de la prise en compte de sa responsabilité sociale est, en règle générale, conçue comme un moyen d'être plus performant au regard de la finalité qu'elle poursuit en termes de profit ou de rentabilité, il se pourrait fort que l'invocation de la performance par l'Etat ne soit qu'un moyen de poursuivre ses activités de façon habituelle. Dès lors, les craintes des adversaires du « managerialisme », de même que les espoirs des tenants de celui-ci, s'avéreraient infondés, la règle du jeu nouvelle n'étant guère qu'une façon de consolider la règle du jeu classique.

Des frontières poreuses

Les frontières entre ces quatre visions du management public sont non seulement poreuses mais mal délimitées.

La cohabitation sous un même concept « parapluie » de visions et dimensions très différentes, de développements académiques comme de pratiques diverses, est assumée par de nombreux auteurs. Rainey et Chun (2005), par exemple, posent que, dans leur texte :
« Management public fera référence à un vaste domaine de pensée et d'activité académique aussi bien que de pensée et d'activité d'application pratique relatifs aux organisations gouvernementales, aux programmes et aux activités de tout niveau d'administration. « Management public » fera référence aux personnes et à leurs comportements à tous les niveaux dans ces organisations y compris les personnes que l'on peut qualifier de dirigeants, de leaders, de managers, de membres, de subordonnés, d'employés aussi bien qu'à la recherche et à la théorie en provenance de la théorie organisationnelle, de la psychologie et du comportement organisationnels. »

Les imbrications deux à deux des quatre visions du management sont nombreuses. Citons-en trois binômes caractéristiques.

Mouvement et recherche de légitimation peuvent aller de pair. Perret (2006) estime que « *Le renouveau du service public, et notamment l'évaluation, cherchait à mobiliser les fonctionnaires et visait tout autant à « relégitimer » l'Etat qu'à le rendre plus performant*. » La mise sur pied d'indicateurs de performance peut être aussi bien tournée vers la communication aux parties prenantes de cette performance qu'être associée à des réformes « dures » relevant du NPM par exemple.

La différentiation **entre art et science** est elle-même souvent problématique. Le rôle donné au sein des réformes de la gestion publique aux outils de gestion le montre bien : ces outils sont le fruit plus ou moins sophistiqué de démarches scientifiques mais le caractère plus ou moins profitable de leur utilisation dépend des aptitudes des managers et de leurs collaborateurs à se les approprier, aptitude qui relève tout autant de l'art que de la science. Les concepts de *craftmanship* cher à Bardach (1998) ou d'arts pratiques remis au goût du jour par J-G. Padioleau, ou encore le discours de Monnier (1987) sur l'évaluation vont dans le même sens. Ils insistent tous sur la clé du succès conçue comme un mélange entre la rigueur, la prudence méthodologique au cœur de la démarche scientifique et les savoir-faire nécessaires aux décideurs ou à leurs conseillers-analystes dans un monde où la complexité du réel, la réactivité nécessaire, les contraintes du politique nécessitent des tours de mains qui prennent des libertés avec la scientificité pure.

Nelissen et de Goede (2003) ont reformulé cette idée autour de la notion de nécessaire tolérance de l'ambiguïté par les managers publics :

« Ainsi, la tolérance de l'ambiguïté est une qualité interpersonnelle cruciale pour les managers dans le monde actuel de gouvernement... (Elle) implique de traiter des situations complexes, avec des exigences très variées, des cultures plurielles, des attentes contradictoires, des visions multiples, des valeurs en concurrence les unes avec les autres, des controverses sur l'opportunité respective de la carotte et du bâton, le fait de diriger ou d'aider les personnes ainsi que les groupes, la gestion de conflit individuel et d'équipes, de l'intelligence cognitive et émotionnelle, la direction fondée sur l'affectif ou sur la raison etc. »

Mouvement et sciences peuvent pour le moins cohabiter. Dans le même temps où des tenants de la RCB faisaient figure de prosélytes maniant des mots d'ordre simplistes et où le bulletin RCB coiffait de son pavillon des actions éclectiques - dont certaines on ne peut plus traditionnelles - des travaux rigoureux visaient à étayer cette rationalisation des choix budgétaires. Il en fut ainsi de ceux de B. Walliser sur la pluralité des structures et la difficulté de conciliation entre structures de programmes et structures d'objectif et de B. Roy sur la méthode Electre en matière de procédure de choix multicritères.

Dans le cadre du renouveau du Service public coexistaient et s'interpénétraient d'une certaine manière les efforts du Conseil scientifique de l'évaluation pour appliquer une procédure stricte et

dégager une méthodologie relativement rigoureuse pour les évaluations interministérielles de politiques et des aspects idéologiques prégnant en provenance de conseillers proches du premier ministre (Viveret). Ce mélange, scientificité et mouvement, paraît ne pas avoir de frontières ; ainsi Steve Kelman devenant rédacteur en chef de la revue *International Public Management*, revue qui se veut par ailleurs académique, indique :

« La revue a été dans une certaine mesure associée aux idées que l'on range sous le terme de nouveau management public. Tant de personnes veulent dire tellement de choses différentes sous ce libellé qu'on hésite à s'y associer par crainte de voir sa pensée mal comprise. Tout en reconnaissant ce risque, je dirais que, dans la mesure où le NPM suggère une attention aux résultats et à la performance dans le secteur public, par opposition à la vision traditionnelle selon laquelle il suffit que les activités publiques soient conduites honnêtement, de façon transparente et en respectant les règles de droit, j'apporte personnellement à cette revue une vision sympathique à ce courant. Cependant la revue ne sera pas partisane (Will have no "party line") » (I.P.M.R. Vol. 8, n°1, 2005).

La distinction entre sciences et mouvement reste cependant importante pour éviter des discussions inutiles et pour relativiser la normativité dont le management public est accusé par des auteurs de disciplines voisines (par exemple Chevallier, 2007)

Il semble vain de vouloir aboutir à une conception du management public relativement claire et « généralement acceptée ». A défaut, il paraît moins improbable de rechercher les causes du caractère polysémique de ce « management public » - c'est ce que l'on s'est efforcé de faire dans le présent article - en privilégiant l'idée qu'il existait quatre visions du management public et en sous-entendant que la hiérarchisation de ces visions n'aurait pas grand sens tant leurs imbrications paraissent importantes.

BIBLIOGRAPHIE

BARDACH (Eugene) ***Getting Agencies To Work Together: The Practice And Theory Of Managerial Craftsmanship*** (Paperback – Oct. 1998) Brookings Institution Press.

BARZELAY (Michael) and GALLEGO (Rafael), From “new institutionalism” to “institutional processualism” :"Advancing Knowledge about public Management Policy Change"*,* ***Governance,*** Vol. 19, n°4 October 2006 : 531-557.

BEZES P. (2005), "L’Etat et les savoirs manageriaux : essor et développement de la gestion publique en France"*,* in Lacasse et Verrier.

BOZEMAN (Barry), ***All organizations are public. Bridging Public and Private Organizational theories***, Josey Bass publications, 1987.

BOZEMAN (Barry), "La publicitude normative: comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché"*,* ***Politiques et management public****,* Vol. 25 n°4, Décembre 2007.

BUTT (Henry) and PALMER (Bob), ***Value for money in the public sector. The decision-maker’s guide****,* Basil Blackwell, 1985.

CANNAC (Yves) et TROSA (Sylvie) (sous la direction de), ***La réforme dont l’Etat a besoin, pour un management public par la confiance et la responsabilité****,* Dunod, 2007.

CHEVALLIER (Jacques) ***Science administrative***, 3° édition, PUF, 2007.

DENTE (Bruno), GIBERT (Patrick) et LÖFFLER (Elke), *De la qualité des services à la qualité démocratique : Imaginer, évaluer et apprendre.* Conclusions des rapporteurs scientifiques de la 5ème conférence sur la qualité des administrations publiques dans l'Union Européenne, Paris, 2008.

FAUROUX (Roger), SPITZ (Bernard) *et alii,* ***Notre Etat : le livre-vérité de la fonction publique***, éd. Robert Laffont, 2000.

FERLIE (Ewan), ASHBURNER (Lynn), FITZGERALD (Louise), PETTIGREW (Andrew), ***The new public management in action****,* Oxford University Press, 1996.

FERLIE (Ewan), LYNN (Laurence E. Jr), POLLIT (Christopher) (edited by), ***The Oxford Handbook of public management****,* Oxford University Press, 2005.

GALY (Philippe), ***Gérer l’Etat, corriger la déviation bureaucratique****,* Berger-Levrault, 1977.

GUILLAUME (Henri), DUREAU (Guillaume), SILVENT (Franck), ***Gestion publique. L’Etat et la Performance***, Presses de sciences Pô et Dalloz.

GIBERT (Patrick), ***Le tableau de bord pour les organisations publiques***, Dunod, 2009.

HILL C. J., LYNN L. E. Jr., "Is Hierarchical Governance in Decline ? Evidence from Empirical Research", ***Journal of Public Administration Research and Theory***, 15(2) p. 173-195, 2005.

HOOD (Christopher) "Public management, the word, the movement, the science", in Ferlie, Lynn, Pollit p. 7-26, 2005.

KELMAN (Steve) "Public management needs help", ***Academy of Managemement Journal***, Vol. 48 N°6, pp. 967-969, 2005.

JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre)., ***L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes***, Paris, France, PUF, 1987.

LACASSE (François) et VERRIER (Pierre-Eric) (sous la direction de), ***30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans,*** Dunod, 2005.

LAUFER (Romain), BURLAUD (Alain), ***Management public. Gestion et légitimité***, Paris, Dalloz, 1980.

LYNN (Laurence E. Jr), ***Public management as art, science and profession***, Chatham House publishers, 1996.

LYNN (Laurence E. Jr), HEINRICH (Carolyn J.) and HILL (Carolyn J.), "Studying governance and public management : Why ? How ?", in Carolyn J., Heinrich and Laurence E. Lynn Jr (ed.) ***Governance and performance ; new perspectives.*** Georgetown University Press, 2000.

MARCH (James. G.), "Continuity and change in theory of Organizational Action", ***Administrative Science Quaterly,*** 41, p. 278-287, 1996.

MASSENET (Michel), ***La nouvelle gestion publique, pour un Etat sans bureaucratie***, éditions Hommes et Techniques, 1975.

MONNIER (Eric), ***L'évaluation de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan***, Economica, 1987.

MOORE (Mark), ***Creating public value, strategic management in government***, Harvard University Press, 1995.

NELISSEN (Nico) and DE GOEDE (Peter), "Public Management: The Need for Ambiguity Tolerance and Moral Engagement", ***International Journal of public administration***, Vol. 26 n°1, pp. 19-34, 2003.

O'FLYNN, "From new public management to Public Value : paradigmatic Change and Managerial Implications", ***The Australian Journal of Public Administration***, Vol. 66 n°3, pp. 356-366.

OSBORNE (David) and GAEBLER (Ted), ***Reinventing government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector***, A Plume Book, 1993.

PERRET (Bernard), "De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (Lolf)", ***Revue française d'administration publique,*** Vol. 1 n°117, pp. 31-41, 2006.

PADIOLEAU (Jean-Gustave), ***Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne*** , Paris, L'Harmattan, 2004.

PITTS (David W.), *How Effective is Public Management Research? An Analysis of Scope and Methodology.* Paper prepared for presentation at the *9th Public Management Research Conference*, Tucson, Arizona, October 25-27, 2007.

POLLIT (Christopher), BOUCKAERT (Geert), ***Public management reform, a comparative analysis***, Oxford University Press.

RADIN (Beryl A.), ***Challenging the performance movement, accountability complexity and democratic values***, Georgetown University Press, 2006.

RAINEY (Hal G.) and CHUN (Young Han), "Public and private management compared" in Ferlie, Lynn and Pollit (2005) p. 72-102.

VOGEL (David), ***The Market for virtue. The potential and limits of corporate social responsibility***, Brookings institution Press, 2005.