

La revue PMP, lieu de rencontre des chercheurs et des praticiens du management public : bilan provisoire d'une cohabitation

The PMP Journal at the meeting of research and professional communities: a provisional report

Danièle Lamarque



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1559>

DOI : 10.4000/pmp.1559

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2008

Pagination : 163-168

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Danièle Lamarque, « La revue PMP, lieu de rencontre des chercheurs et des praticiens du management public : bilan provisoire d'une cohabitation », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 13 mai 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1559> ; DOI : 10.4000/pmp.1559

**LA REVUE PMP, LIEU DE RENCONTRE DES CHERCHEURS ET DES
PRATICIENS DU MANAGEMENT PUBLIC :
BILAN PROVISOIRE D'UNE COHABITATION**

Danièle LAMARQUE¹

Le management public est à la rencontre de deux mondes : l'action, qui associe cadres publics, politiques et consultants, et l'analyse des formes prises par cette action, susceptible de diverses approches théoriques. La rencontre des deux mondes, celui des académiques et celui des praticiens, est une caractéristique du projet de la revue PMP. Au-delà de l'histoire de cette cohabitation et des bénéfices réels qui en ont résulté, cette rencontre illustre les rapports complexes qu'entretiennent, dans le secteur public, la connaissance et l'action. L'évaluation des politiques publiques, domaine que la revue a largement contribué à explorer et défricher, en est sans doute l'une des meilleures illustrations.

**Une
approche
plurielle du
management
public**

La confrontation d'approches académiques et de témoignages d'acteurs est courante dans les revues qui traitent de l'administration et de la gestion publique. Elle est inévitable dans le champ du management public, qui peut se définir comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation » (Bartoli, 2005).

L'action publique peut être analysée à travers plusieurs grilles de lecture, plusieurs savoirs. La diversité des champs disciplinaires susceptibles d'apporter un éclairage pertinent sur cette action est même indispensable à sa compréhension. Revue scientifique, PMP est ainsi ouverte aux chercheurs des multiples disciplines en relation avec la gestion publique : droit, économie, sciences politiques, sciences sociales, sciences de la gestion. Les référentiels théoriques y sont donc particulièrement nourris, de même que la communication de recherches en cours et l'explicitation des méthodes qui leur sont associées.

¹ Cour des comptes / Université de Paris Ouest Nanterre.
Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 26, n°3, 2008.
© Institut de Management Public – 2008.

Cette exigence scientifique n'a pas empêché la revue de s'ouvrir très tôt aux praticiens de l'action publique, principalement des hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités locales, beaucoup plus rarement des hommes politiques, témoignant de leur expérience ou de leur vision. Elle leur associe un troisième type d'acteurs, les consultants. PMP est donc le lieu de plusieurs types de cohabitations, entre praticiens et académiques, et au sein de ces derniers, entre les différentes disciplines qu'ils représentent.

Cette ouverture s'est exprimée très tôt à travers un comité scientifique mixte et plusieurs initiatives destinées à favoriser les échanges et la fertilisation croisée entre différentes lectures d'une même réalité.

Premier lieu de rencontre, le comité scientifique a été très tôt ouvert aux différents acteurs de la gestion publique, à l'instar des colloques organisés par la revue. PMP a également soutenu plusieurs actions menées à l'initiative de magistrats de la Cour des comptes, ou de la Cour elle-même : les deux colloques organisés sur le thème de l'évaluation des politiques publiques par le Club Cambon, association de magistrats de la Cour et des chambres régionales créée en 1986² ; et la Journée d'études des juridictions financières, sur le thème du contrôle interne, en 2002³. Les numéros spéciaux ou les colloques ont, de même, couvert des domaines spécifiques, comme la santé ou l'éducation.

La revue comporte également une rubrique spéciale dédiée aux « innovations et développements dans le management des organisations publiques »⁴, consacrée à divers témoignages, spontanés ou sollicités, sur ce qui change dans les administrations ou les services publics. Elle comporte une à deux contributions annuelles.

Mais l'initiative la plus originale est sans doute la Lettre de PMP, conçue et présentée comme une lettre apportant aux décideurs une information constituée pour eux. Destinée à informer les responsables publics sur les développements de la gestion publique et leur mise en œuvre, et à faciliter l'accès à la revue à des lecteurs pressés, la Lettre proposait⁵ des entretiens avec des responsables publics, des résumés de certains articles parus dans PMP, l'explication des termes et des notions à la mode du management, des points de vue critiques sur l'actualité de la gestion publique et les débats qui l'entourent.

Ce souci de faire se rencontrer acteurs et analystes de l'action publique repose sur la conviction que cette rencontre est bénéfique et porteuse d'une fertilisation croisée. Elle se nourrit des exemples étrangers, notamment celui des États-Unis, où elle est particulièrement active. Et elle va trouver dans le développement de l'évaluation des politiques

² *Évaluation de l'action publique et contrôle administratif*, vol. 6 n°2, juin 1988, et *L'évaluation des politiques publiques, principe opératoire ?* Journée d'études du Club Cambon du 25 novembre 1989, vol. 8 n°1, mars 1990.

³ *L'évaluation du contrôle interne*, Actes de la journée d'études des juridictions financières, 7 décembre 2001, vol. 20 n°3, septembre 2002.

⁴ Cette rubrique a été constamment pilotée par Jean Ruffat, consultant, jusqu'à son décès en 2007.

⁵ Elle a cessé de paraître en 2008.

publiques, à partir des années 1990, une légitimation particulière. L'évaluation est en effet un lieu de confrontation, et parfois de contradiction, entre approche cognitive et modification des pratiques, entre apprentissage et savoir.

Sans prétendre livrer une analyse approfondie de cette cohabitation, qui s'est d'ailleurs transformée au fil des ans et des modes, ce bilan provisoire livre deux types d'enseignements. Le premier est un constat critique : le haut encadrement public français n'a qu'une faible connaissance des outils et des méthodes du management public ; la fertilisation croisée est donc loin d'être achevée. Le second est plus prospectif : l'amélioration de la gestion publique passe par une meilleure compréhension de la relation réciproque entre l'expertise et l'action.

La faible maîtrise des outils du management public dans la haute administration

Les décideurs publics sont très peu au fait du développement des connaissances dans la plupart des disciplines qui éclairent la gestion publique, notamment dans le domaine du management public. Dans le même temps, ils privilégient une vision rationnelle de la décision publique, pourtant sans cesse contredite par les faits.

La place insuffisante des enseignements de gestion dans les écoles de formation des cadres publics⁶, la résistance du monde du droit à l'introduction de ces approches, ont été suffisamment commentées : il n'est donc pas nécessaire d'y consacrer de longs développements. S'y ajoutent les obstacles liés à l'organisation même et aux modes de fonctionnement des administrations publiques : cloisonnement, voire rivalités, entre directions, absence de transversalité, manque d'intérêt des ministres pour des démarches qui s'inscrivent dans le moyen terme et dépassent l'horizon du temps politique.

Une étude réalisée en 2005 par l'Inspection générale des Affaires sociales (Igas) sur l'emploi du temps des directeurs du ministère (Jeandet-Mengual et du Mesnil du Buisson, 2007) montre la prédominance d'un modèle de directeur super technicien, qui surveille lui-même la production de son service afin de fournir au ministre des dossiers techniquement irréprochables. Ce modèle techniciste s'oppose à un modèle managérial privilégiant la dimension collégiale ou transversale du travail, la délégation et les contacts externes, et soucieux d'améliorer les processus de gestion au sein de sa direction. L'étude montre aussi, dans un emploi du temps particulièrement lourd, le temps très élevé passé à répondre aux multiples sollicitations, notamment issues du niveau politique, qui imposent d'être disponible à tout moment.

⁶ Encore que l'analyse porte toujours sur l'École nationale d'administration (ENA), négligeant les évolutions pourtant significatives de la formation des cadres territoriaux à l'Institut national des études territoriales (INET) ou du secteur sanitaire et social à l'École nationale de santé publique (ENSP), devenue École des hautes études en santé publique (EHESP), et le poids des effectifs concernés, très supérieurs aux promotions de l'ENA.

Cette étude corrobore le constat souvent formulé d'une assez large méconnaissance des techniques, des outils et des pratiques du management public, en particulier dans les administrations centrales de l'État. En témoigne, exemple parmi d'autres, l'étude consacrée aux tableaux de bord prospectifs, ou Balanced Scorecard (Benzerafa, 2007), mis en place à la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et au ministère de la Défense, mais généralement ignorés des gestionnaires des autres ministères.

La culture du management public semble en revanche s'être mieux développée dans le secteur hospitalier, où s'est mise en place avec le PMSI une comptabilité des coûts, et dans les collectivités locales, où le contrôle de gestion conquiert peu à peu son statut.

La Lof a-t-elle eu, de ce point de vue, l'impact positif attendu ? Et a-t-on assez de recul pour en juger ? Les premières analyses critiques de la mise en œuvre de la Lof mettent en évidence un certain nombre de faiblesses qui résultent directement de l'insuffisante culture du management dans la fonction publique : faiblesse dans la définition des indicateurs, difficulté à relier la machinerie de la Lof au fonctionnement quotidien des services, lourdeur bureaucratique. Quant à la comptabilité des coûts supposée faire le bouclage entre les objectifs et les moyens, les programmes budgétaires et la gestion du service, elle apparaît de conception archaïque, caractérisée par un dispositif complexe et opaque de ventilation des charges indirectes, peu opérationnelle et d'ailleurs pour l'instant inexploitable.

Le désarroi de maints responsables publics apparaît dès lors comme une réaction de bon sens, plutôt qu'il ne signale une coupable résistance au changement. Les cadres peuvent à juste titre éprouver le sentiment d'une perte du sens de leur action, réduite à des champs périphériques sélectionnés parce qu'ils se prêtent mieux à une mesure quantitative. L'exemple de l'action extérieure de la France, mesurée par le nombre de connections au site internet (Brunetière, 2006 ; Boussard et Lorient, 2008) est devenu la caricature de cette déviation.

S'ils négligent le management, les cadres publics valorisent en revanche à l'excès le rôle de l'expertise dans la décision, au nom d'une vision rationalisatrice largement démentie par les faits.

Le lien entre expertise et décision

Le haut niveau d'expertise dont bénéficient en France de nombreux champs professionnels, le prestige élevé des corps de contrôle, conduisent à sur-valoriser l'analyse et le discours, au détriment de la mise en œuvre. Le sentiment que la décision politique résulte de ce processus d'élucidation et de mobilisation des connaissances est ainsi largement répandu mais pourtant constamment infirmé par les observations.

De nombreuses études, notamment dans le domaine éducatif (Lapostolle, 2007)⁷, montrent le faible impact de l'expertise dans la décision et le poids de considérations politiques ou subjectives qui viennent contredire les recommandations des experts. S'il y a rationalisation, elle est réalisée a posteriori, selon une démarche qui consiste à légitimer par le biais de démarches analytiques rationnelles et formelles des choix prédéterminés.

Ce constat est pourtant bien connu, depuis les analyses formulées dès les années 1970 (Cohen, March, Olsen) récusant l'enchaînement logique selon lequel l'analyse du problème préexiste à la décision. Et le peu de cas qui est fait de la plupart des rapports supposés orienter la décision, illustre bien le phénomène d'amnésie (Gibert, Thoenig, 1993) qui caractérise l'administration française.

La notion de gouvernance permet de rendre compte de ces nouveaux modes d'exercice de l'action publique, associant un faisceau d'acteurs aux statuts et aux comportements différenciés. Dans ce nouveau contexte, on est rarement en présence d'un décideur unique et rationnel, formulant ses choix sur la base d'une connaissance maîtrisée. Les politiques publiques résultent davantage de compromis, plus ou moins explicites, entre ces différents intervenants.

**Pour une
recherche
utile à
l'action**

Cela ne signifie pas pour autant que la connaissance ne soit pas utile à l'action. L'expert, médiateur entre le savant et le politique (Lapostolle, 2007), contribue à réduire, pour le citoyen, la complexité de l'action publique, et à améliorer l'usage des connaissances dans la décision politique. C'est la même ambition que poursuit l'évaluation, et c'est pourquoi elle se situe à mi-chemin entre la connaissance et l'action, et au croisement de multiples disciplines.

L'action publique a besoin, plus que jamais, de l'apport de la recherche. Mais d'une recherche consciente des enjeux réels de la gestion publique, apte à éclairer les praticiens sur les risques et les incertitudes auxquels ils sont quotidiennement confrontés. Des modes nouveaux de gestion et d'intervention apparaissent, qui demandent à être analysés. Les enjeux de la Lof, et plus généralement de la performance publique, notamment dans des secteurs à forte dimension politique ou régaliennne, doivent être explicités. Les modes de gestion en partenariat doivent être interrogés, au-delà des développements convenus sur l'asymétrie d'information qui n'apprennent rien aux gestionnaires qu'ils n'aient déjà éprouvé dans leur pratique quotidienne de l'externalisation.

⁷ Voir aussi « Une génération de réformes dans l'éducation nationale », *Politiques et Management Public* vol. 23, n°1, mars 2005, et notamment les contributions de Claude Pair - « L'évaluation dans le système éducatif : un instrument qui n'a pas porté tous ses fruits » - et de François Louis : « L'évaluation a-t-elle « bouleversé » les modes de gestion du système éducatif français ? »

Il y a donc matière à poursuivre un dialogue plus étroit que jamais entre le monde académique et celui des praticiens. Les premiers y trouveront l'ancrage dans la réalité de la vie administrative nécessaire à la validation de leurs analyses. Les seconds y puiseront les éléments théoriques et méthodologiques propres à structurer leurs pratiques.

BIBLIOGRAPHIE

BARTOLI Annie (2005) *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris.

BENZERFA, Manel (2007) « L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État en France. Premières conclusions d'une recherche empirique », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°4, Paris.

BOUSSARD Valérie et LORIOL Marc (2008) « Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la Lof », *Revue française d'Administration publique*, n°128, Paris.

JEANDET-MENGUAL Emmanuelle, Du MESNIL du BUISSON, Marie-Ange (2007), « Des dirigeants écartelés entre supervision technique et stratégie. L'exemple des directeurs des ministères sociaux », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°2, Paris.

GIBERT Patrick, THOENIG Jean-Claude (1993) « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n°1, Paris.

LAPOSTOLLE, Guy (2006) « Du bon usage de l'expertise dans les politiques éducatives », *Politiques et Management Public*, vol. 24, n°1, Paris.