

Réformes et modèles en management public

Anne Drumaux
www.ulb.ac.be/soco/adrumaux

AIX-MRS3 novembre 2006

ULB

plan

- Les réformes depuis 25 ans dans les pays de l'OCDE
- La réforme de la gestion publique est-elle exportable ?
- Les modèles de management public : une explication culturaliste
- Théorie de la décision, contexte culturel et processus de réforme

Aix-MRS3 Drumaux
novembre 2006

ULB

| bibliographie

- Hood C. (1998), *The Art of the State, Culture, Rhetoric and public management*, Oxford University Press
- Matheson A. (2004), « A Generation of Public Management : what now? », *Revue Politiques et management public*, Paris
- Matheson A. (2005), « Après 20 ans de modernisation de la gestion publique, où en est-on? », *Perspective gestions publiques*, IGPE, N°13 republié dans *Problèmes Economiques*, N°2907, pp.16-20
- OCDE(2003), La Modernisation du secteur public, *Synthèses, L'observateur*, novembre 2003, Paris
- Pettigrew A. (1997), « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », in *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1997, pp.113-120
- Politt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press
- Politt C. (2003), « Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale », *Revue de L'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol.3

| Les réformes

Un modèle nouveau, unique de management public ?

Les fondements des réformes

- Milieu des années 80
- Contrainte budgétaire et pression citoyenne
- Recherche de l'efficacité

Les réformes de première génération

(Matheson, 2003)

- Cherchent des solutions par
 - La réduction du déficit public
 - La libéralisation du marché du travail
 - L'introduction de mécanismes de marché
- Rhétorique:
 - Etat en tant que « problème » et non comme « solution »
 - Un problème générique : la bureaucratie
- But principal :
 - Restaurer l'efficacité économique
- « Managérialisation »

Un modèle de *nouveau* management public ?

(Politt, Bouckaert, 2000)

De nombreuses réformes ont visé à la :

- modification des structures administratives
- reformulation des processus de travail (BPR)
- redéfinition de la carrière des fonctionnaires (GRH)
- réforme de la comptabilité (comptabilité sur base des coûts constatés)
- réforme du contrôle budgétaire
- définition du contrôle de gestion et à l'introduction de la mesure de la performance
- Privatisation ou contractualisation
- réduction de la taille des organisations

(Politt, Bouckaert, 2000)

- Australie
- Canada
- Finlande
- France
- RFA
- Pays-Bas
- Nouvelle Zélande
- Suède
- UK

Analyse comparative

(Pollitt, Bouckaert, 2000)

Résultats ? concept difficile

- Résultats opérationnels
Simple et concret
Résultats sont quantifiables : plus d'outputs pour les mêmes inputs
Ex: diminution des vols de voiture, des agressions, diminution de l'arriéré judiciaire
- Résultats comme amélioration des processus
Processus de traitement, processus de décision, réorganisation, « reengineering »
Hypo : débouche sur des résultats opérationnels (« outputs », « outcomes »)
Ex: guichet unique, BPR
- Résultats comme amélioration du système
Changement dans la capacité du système administratif dans son ensemble
Introduction de flexibilité pour rendre le système plus adapté et adaptatif
Ex : ouverture des postes de dirigeants à des candidats externes
- Résultats comme réalisation d'une vision
Résultat dans un sens stratégique, plus doctrinal et idéologique aussi
Ex : part des activités transférées en dehors du secteur public

Aix-MRS3 Drumaux
novembre 2006

Les différentes perspectives

(Pollitt, Bouckaert, 2000)

- Changement de climat
 - Communauté de discours
 - Référence à des expériences anglo-saxonnes
- Position des acteurs
 - Responsables politiques : « tout est sous contrôle et les réponses sont apportées »
 - Les consultants : mise en garde sur les contraintes et accent sur les techniques nouvelles à développer
 - Les académiques : les moins optimistes : « ce qui est perdu par rapport à ce qui est gagné, effets de long terme »

Aix-MRS3 Drumaux
novembre 2006

Les données pour comparer

(Politt, Bouckaert, 2000)

- Discours et données
 - Décisions de réforme sont détaillées extensivement
 - L'information sur les actions et les réalisations sont plus complexes à obtenir
- Paradoxe de l'arroseur arrosé
 - Réformateurs insistent sur nécessité de construire des systèmes d'évaluation des politiques publiques
 - Cette même philosophie a été peu appliquée aux réformes elles-mêmes
- Valeur cible
 - Que signifie une augmentation de 2 ou de 5% de la productivité?
 - Quel critère de succès?

Analyse comparative

(Politt, Bouckaert, 2000)

- Qui a besoin de résultats ?
 - Autonomie relative de la rhétorique par rapport à la démonstration scientifique de changements attestés
 - Production de discours et de décision sont nécessaires pour maintenir le « momentum » d'une réforme
 - Nouveauté radicale ou simple ajustement technique?

Analyse comparative

(Politt, Bouckaert, 2000)

Pas de vision uniforme et universelle des différents gouvernements

- Réformateurs prudents :
 - Allègement de la bureaucratie, économies budgétaires, statu-quo sur les structures, travail sur de meilleures pratiques
 - Allemagne, UE
- Modernisateurs :
 - Réformes budgétaires, importance de l'évaluation, décentralisation et déconcentration, levée de certaines rigidités
 - Canada, Finlande, France, Pays-Bas, Suède
- « Marketisers » :
 - Introduction de mécanismes de marché (corporatisation, agences, engagements contractuels, sous-traitance)
 - Australie, Nouvelle-Zélande, UK, Finlande et Suède plus timidement

Politique et Management

(Politt, Bouckaert, 2000)

- Les réformes ont changé quelque peu les relations entre élus et fonctionnaires
- Absence d'évidence quant à la volonté ou capacité des hommes politiques de devenir des « stratèges »
- Gestionnaires semblent avoir acquis une autorité nouvelle mais réaffirmation du contrôle politique dans le même temps
- Management public conduit à des décisions de nature politique qu'il s'agisse de décisions d'hommes politiques ou de gestionnaires
- Ambiguïté quant au renforcement de l' « accountability » au niveau politique

Trade-off et contradictions dans les objectifs poursuivis

(Politt, Bouckaert, 2000)

- Contrôle de la bureaucratie
- Flexibilité et innovation
- Priorité aux économies
- Responsabiliser le gouvernement
- Motiver staff
- Réduire le poids des procédures internes
- Augmenter l'efficacité
- Qualité
- laisser les managers «manager »
- confiance du citoyen
- priorité performance
- Réduire les tâches du gouvernement
- affaiblir statut
- renforcer responsabilité managériale
- « accountability »
- contrôle des coûts

Efficacité des réformes ?

(Matheson, 2003)

Effets positifs et effets pervers en termes de management public : exemples

- Décentralisation dans les pays de l'Est : démocratie locale mais aussi corruption au niveau local
- En Australie, la liberté managériale dans les services mais a diminué l'information dont dispose le Ministère des Finances
- En Nouvelle Zélande, réduction du coût unitaire des services mais effets pervers sur les « outcomes », y compris à LT
- Aux USA, l'engagement sous contrat d'experts a mis en danger la cohérence de la GRH dans les institutions fédérales
- En Angleterre, la privatisation du rail a diminué la confiance du public par rapport à la qualité

Efficacité des réformes ?

(Matheson, 2003)

Impact pervers en termes de gouvernance :

- Au Royaume Uni, la création des agences Next Steps : inquiétude quant à la responsabilité ministérielle
- Au Pays-Bas recours à des entités administratives indépendantes critiqué par la Cour des Comptes en termes de responsabilité
- En Nouvelle Zélande, «accountability » des agences
- Canada : dépenses publiques des nouvelles entités en dehors de la surveillance de l' « Auditor General's Office »
- Dans beaucoup de pays, complication du rendu des comptes au niveau du Parlement

Les échecs

(Synthèses, OCDE, 2003)

- Réformes insuffisantes centrées sur l'efficacité
- Peu d'intérêt pour les effets sur le système et sur la gouvernance
 - Transposition de systèmes formels de spécification et de mesures et formalisme lourd pour activités complexes
 - Etat reste une et une seule entité : les résultats sont déterminés par l'interaction de différents leviers (élaboration de la ligne d'action publique, processus budgétaire, gestion de la fonction publique, degré de transparence dans la culture)
- Sous estimation de l'impact en termes de valeurs
 - Modifications des incitations pour les hauts fonctionnaires

Agenda ?

- Réformes de la première génération sont centrées sur l'efficacité du gouvernement et sur le rôle de l'Etat (décentralisation, privatisation)
- « *it is now evident that such instrumentalist reforms can have unforeseen effects on government as a whole- and the same instrument may perform very differently among countries* »
- « *A concern for efficiency is being supplanted by problems of governance, strategy, risk management, adaptability, collaborative action and the need to understand the impact of policies on the society* »

Alex Matheson-OECD/PUMA-New Zealand, 2003

Vers une approche plus systémique

	Approche instrumentale	Approche systémique
Environnement	Incertitude et risque modérés Division du travail claire entre les acteurs Pression pour réduire les dépenses Pression pour la transparence et anti-corruption	Incertitude et risque élevés Partenariat entre gouvernement, entreprises, société civile Globalisation Pression pour la crédibilité et la prédictabilité
Points clés	Management Incitants pour l'efficacité	Politique Incitants pour l'efficacité et la mesure d'impact
Enjeux	Efficacité macro pauvre Mentalité silo	Efficacité globale Conception transversale

Gouvernance et gestion publique

CT

Administration réactive

Les politiques publiques
satisfont les attentes
des citoyens engagés

Administration responsable

Prise en compte de
l'intérêt général

LT

Administration légitime

Maintenir et construire la confiance
dans les institutions publiques

La réforme de la gestion publique est-elle
exportable?

Les bonnes pratiques, de quoi parle-t-on?

Les « best practises » comme outil de diffusion?

- Réponses communes par exemple pour les procédures budgétaires
- Attention à l'écart entre la communication et la réalité des réformes
- Bonnes pratiques sont plus un recueil de nouvelles idées que d'expériences abouties

Importer ou exporter des bonnes pratiques ?

- Dans quelles conditions est-il possible de mettre en œuvre une « bonne pratique » ?
- Quels sont les freins éventuels ?
- Comment fonctionnent les réseaux institutionnels qui facilitent la circulation des idées?

Pré-requis 1 : Le transfert de techniques de gestion suppose une relative simplicité

- Les outils (comptabilité sur base des droits constatés, BPR, gestion de la qualité totale, agences autonomes...) sont toutes des techniques complexes, non standardisées
- Les attentes par rapport à ces outils dans les organisations peuvent être très variées (ceux qui y croient, ceux qui espèrent un effet « Hawthorne », ceux qui y voient une opportunité)

Pré-requis 2: Les contextes dans lesquels les outils sont importés sont simples

- Les réformes ont des objectifs souvent multiples, contradictoires et vagues, le critère de réussite est imprécis
- L'organisation qui « importe » une bonne pratique est enracinée dans un réseau de relations plus vaste et dans une culture administrative particulière
 - Ex /Les relations entre une agence britannique et l'organe législatif sont très différentes des relations entre une agence fédérale américaine et l'organe législatif américain, qui est beaucoup plus puissant

Pré-requis 3 : Le transfert de connaissances est simple

- Les réformes de gestion publiques sont des processus multiples qui sont longs
- La décision sur le développement d'un outil peut être formelle mais la mise en œuvre peut être réalisée sans les compétences ni les moyens nécessaires

Pré-requis 4 : le transfert est volontaire de la part du pays qui applique une bonne pratique

- **Isomorphisme institutionnel (Powell, Di Maggio, 1991)**
 - Isomorphisme coercitif : imposition par une autorité supérieure ou dominante (organismes donateurs pour les PVD)
 - Isomorphisme mimétique : en conditions d'incertitude, copie de ce qui a été fait par d'autres, apparemment avec succès; permet d'accroître la légitimité même si on se trompe car on copie le meilleur
 - Isomorphisme normatif : un organisme professionnel décrète que des processus particuliers devraient être organisés d'une certaine manière (consultants)

Pré-requis 5 : le transfert se déroule entre un «exportateur » et un « importateur » en direct

- Il est rare qu'une administration A informe directement les autres administrations
- Il existe d'autres acteurs du transfert de bonnes pratiques :
 - Personnel des organisations internationales
 - Consultants en gestion et universitaires
 - Hauts fonctionnaires récemment retraités

Les modèles de management public

Comment expliquer les différences?

Anne Drumaux

Les modèles de management public

- Comment comparer? Les 3 réponses
- L'approche culturaliste des organisations publiques

Comment comparer?

- La recherche d'universaux
- L'analyse institutionnaliste
- L'analyse culturelle ou culturaliste

La recherche d'universaux

- sélectionner des faits sociétaux qui peuvent être considérés comme des universels.
- cette approche est implicite par exemple dans la construction d'indicateurs comme le taux de chômage, le taux d'alphabétisation
- Indicateurs doivent être vraiment universels

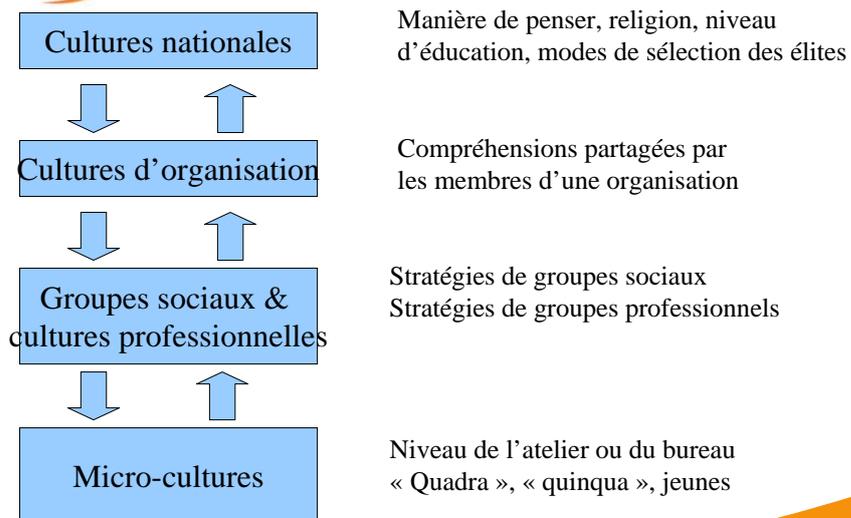
L'analyse institutionnelle

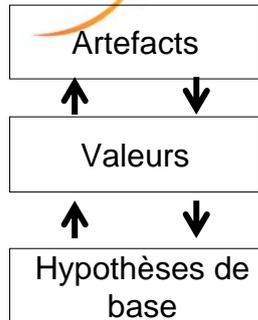
- Les institutions nationales sont imbriquées dans leur histoire :
 - « Path dependency » : histoire de la construction des politiques publiques, genèse des institutions
 - Etat-providence : 3 idéaux-types
 - Modèle libéral (USA, Canada, Australie...)
 - Modèle social-démocrate (Danemark, Norvège, Suède...) dans les années 90
 - Modèle conservateur corporatiste (Allemagne, Italie...)

L'analyse culturaliste

- Caractéristiques d'une société prise dans son ensemble résumant un mode de relations sociales
- Recherche des hypothèses du modèle culturel
- Mais aussi analyse plus « anthropologique » des organisations

Les différents niveaux de la culture





Visibles mais pas toujours déchiffrables

Principes sociaux, buts, standards considérés comme ayant un sens intrinsèque
Souvent associés à des normes qui en sont les règles non écrites

Considérées comme données et invisibles

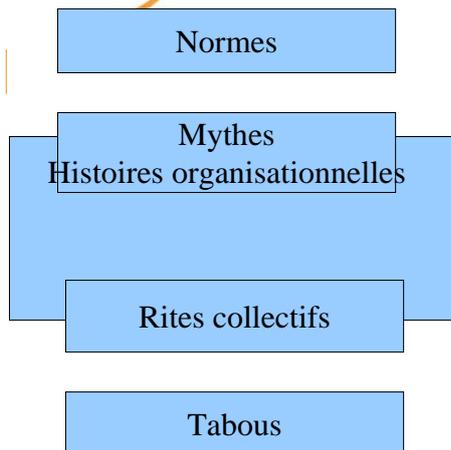
Les trois niveaux de la culture selon Schein

Schein E. H.

Organisational Psychology 1965

Organisational Culture and Leadership, a dynamic view 1985

Le fonctionnement de la culture selon STRATEGOR



Styles d'organisations publiques : la théorie culturaliste en application

Importance Normes /Groupe	Haute	Faible
Haute	<p>Le modèle hiérarchique Cohésion sociale, Organisation contrainte par des normes</p>	<p>Le modèle fataliste Faible coopération, Organisation contrainte par des normes</p>
Faible	<p>Le modèle « égalitarien » Structure à haute participation dans laquelle la décision est un enjeu de contrôle permanent</p>	<p>Le modèle individualiste Vision atomisée de l'organisation, organisation fondée sur la négociation et le marchandage</p>

(Hood, 1998)

Styles d'organisations publiques : la théorie culturaliste en application

Importance Normes /Groupe	Haute	Faible
Haute	<p>Le m... hique C... le, Organisation... ar des normes</p> <p>Armée</p>	<p>Le... ste Fail... on, Organisation... r des normes</p> <p>Justice</p>
Faible	<p>Le m... n Structure... on dans laquelle... enjeu de</p> <p>Université</p>	<p>Le mod... liste Vision atom... anisation, organisation fo... égociation et</p> <p>Agence</p>

(Hood, 1998)

4 réponses aux désastres en management public selon la théorie culturaliste

Réponse de type hiérarchique

Focus : expertise, prévision et gestion
Cause : non respect des procédures établies, manque d'expertise professionnelle
Remède : plus d'expertise, procédures plus contraignantes, plus grande « prise » managériale
Mot-clé : contrôle

Réponse fataliste

Focus : imprévisibilité, effets non voulus
Cause : le doigt du destin ou la théorie du chaos
Remède : anticipation minimale, réponses adhoc principalement après l'évènement
Mot-clé : résilience

Réponse égalitarienne

Focus : structures de pouvoir et groupes
Cause : abus de pouvoir par les dirigeants de l'organisation corruption du système
Remède : participation, communautarisme, « whistle blowing »
Mot-clé : participation de la communauté

Réponse individualiste

Focus : individus sont des décideurs rationnels poursuivant des intérêts individuels
Cause : mauvais incitants du fait d'un poids excessif du collectif et absence de signaux prix
Remède : mécanismes de type marché, compétition, information pour guider les choix (ex: systèmes de classement)
Mot-clé : intérêt individuel éclairé

(Hood, 1998)

Faiblesses internes des différentes organisations: quatre talons d'Achille

Organisations	Talon d'Achille Vulnérabilité	Conséquence
de type hiérarchique	Confiance excessive en l'autorité et en l'expertise associée à une grande capacité de mobilisation	Effondrement dramatique de « grands plans » ou « grands projets »
fataliste	Absence de volonté de prévoir ou de mesures drastiques dans des circonstances extrêmes	Echecs résultant de l'inertie excessive et de la passivité
égalitarienne	Refus d'accepter l'intervention des dirigeants en vue de lever les obstacles	Echecs résultant de conflits non résolus ou collégialité dégénérant en coexistence
individualiste	Tendance à placer le bénéfice individuel avant celui de la collectivité	Echecs résultant d'un manque de coopération ou de la corruption individuelle

(Hood, 1998)

Organisations

de type
hiérarchique

Fiascos coûteux causé par le « groupthink »
Confiance excessive dans des solutions de type « big thing »
Confiance excessive dans le leadership exercé par la direction ou dans l'autorité de la science

fataliste

Incapacité à apprendre par expérience, conduisant à reproduire des erreurs graves y compris dans le cas d'évènements raisonnablement récurrents
Perception répandue que la survie ne dépend de la performance

égalitarienne

Incapacité à résoudre les disputes ou à exercer une autorité effective
Processus de décision collégial dégénéralant en coexistence, évitant les questions qui gênent
Multiplication des « whistle blowers »

individualiste

Détournements, pratiques douteuses
Abandon de la première ligne, évitement
Grandeur, complaisance, ego-trip

- Il n'existe pas de modèles à l'abri de l'échec ou des catastrophes
- Le problème central de « design » en management public est d'éviter les formes d'échec inhérentes à leur modèle dominant
- Les modes de contrôle hybride peuvent aider à contrecarrer une faiblesse inhérente

Théorie de la décision, contexte culturel et processus de réformes

Quelques hypothèses

AIX-MRS3 novembre 2006

Buts poursuivis ou définition du problème

		<i>accord</i>	<i>désaccord</i>
méthodes	<i>accord</i>	Modèle rationnel	Modèle de la coalition
	<i>désaccord</i>	Modèle Essais-erreurs	Modèle de la poubelle

Basé sur: Thompson, Tuden (1959) et Thompson (1967)

Aix-MRS3 Drumaux
novembre 2006

Le modèle rationnel

Schelling

<i>Qui ?</i>	<i>Grands acteurs</i>
<i>Pourquoi ?</i>	<i>Intérêt général, objectifs</i>
<i>Comment ?</i>	<i>Processus de décision rationnel</i>
<i>Règle de décision ?</i>	<i>Optimisation</i>

Modèle
rationnel de
la prise de
décision

Définir le problème



Évaluer les choix



Choisir une option



Mettre en œuvre



Assurer un suivi

Le modèle organisationnel

Simon

Qui?

Un organigramme, une structure

Pourquoi ?

On fait son métier

Comment ?

*Recherche de l'information, fractionnement
du problème,
solutions toutes faites*

Règle de décision ?

*Satisfaction, acceptable par l'autorité formelle
ou informelle*

Rationalité limitée

- Les agents économiques sont intentionnellement rationnels et visent non pas à maximiser un résultat mais à obtenir au mieux un résultat acceptable (Herbert Simon)
- leur rationalité est limitée en raison :
 - de l'information incomplète et imparfaite
 - de la complexité des problèmes
 - de limites dans les capacités cognitives humaines
 - du temps pour la prise de décision
 - des préférences conflictuelles dans le processus de décision

Modèle organisationnel

- Basé sur l'hypothèse de la rationalité limitée « bounded rationality » (Herbert Simon)
 - Les décideurs prennent la décision la plus logique dans leur horizon immédiat car leur information est limitée
 - Une décision satisfaisante n'est pas nécessairement optimale
- Basé sur le processus d'apprentissage dans l'organisation (R.M.Cyert, J.G. March)
 - Modification des objectifs par analogie à des organisations comparables
 - Sélection des parties de l'environnement permettant l'analogie
 - Adoption de règles ayant déjà conduit au succès

Le modèle politique

Crozier

Crozier

<i>Qui ?</i>	<i>Acteurs aux ressources et aux intérêts propres</i>
<i>Pourquoi ?</i>	<i>Intérêts particuliers à préserver</i>
<i>Comment ?</i>	<i>Jeux de pouvoir, conflits, alliances, ruses, compromis</i>
<i>Règle de décision ?</i>	<i>L'entente</i>

Modèle politique

- « comme les hommes politiques »
- Micro-décisions permettant à tout moment de faire marche arrière
- Actions décidées en fonction de la possibilité de créer le consensus

March

Le modèle anarchique

- Toute décision est le produit de la rencontre *fortuite* de quatre flux :
 - Les *opportunités de choix*
 - Les *problèmes en suspens*
 - Les *solutions toutes prêtes*
 - Les *participants*
- L'opportunité de choix est la poubelle dans laquelle les participants déversent les solutions et les problèmes.

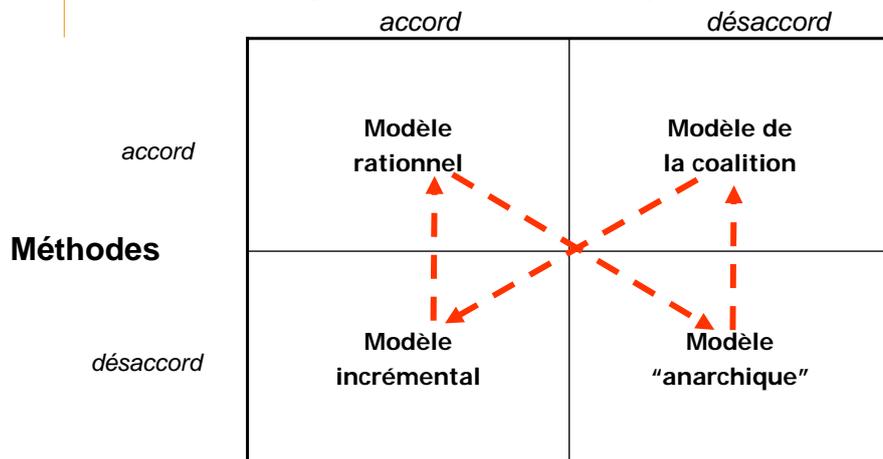
Modèle de la Poubelle (J. March, M. Cohen, J. Olsen)

- Comme dans une poubelle
 - On retrouve pêle-mêle du fait des circonstances différents éléments qui se sont déposés par strate
- La décision résulte de la convergence de diverses circonstances (mise à l'agenda, disponibilité d'un budget..), de problèmes en attente, de solutions toutes faites, de décideurs qui se sentent concernés...
- Les solutions préexistent et sont « à la recherche de problèmes»

Hypothèses

- Il existe pour chaque modèle culturel un chemin critique pour la conduite des réformes
- Ce chemin peut être analysé en référence à la théorie de la décision dans les organisations

Objectif ou définition du problème



Inspiré de : Thompson, Tuden (1959) and Thompson (1967)

