

DE L'ÉTAT-STRATÈGE AUX TERRITOIRES DÉCONCENTRÉS : VERS L'ÉMERGENCE D'INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES LIÉE À UNE OPTIMISATION PAR LA PERFORMANCE

***Etude de Cas dans le département des Alpes-Maritimes, auprès de la nouvelle
Unité Territoriale de la Direction Régionale des Entreprises, de la
Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)***

Olivia VOLTES (olivia_voltes@yahoo.fr)

35, Le Val Riant. 06330 Roquefort-les-Pins (04 93 77 15 32)

Doctorante en Sciences de Gestion, à l'IAE Nice Sophia-Antipolis

Sous les Directions de M. Jacques SPINDLER et de M. David HURON (Laboratoire CRIFP)

Mars 2009

Version finale

Résumé :

Cet article propose une étude du processus d'évolution d'innovations organisationnelles publiques, comme conséquence directe de la recherche stratégique de performance de l'État. Il s'agit de reconstituer le cheminement complexe de l'innovation, depuis la décision de l'État-stratège, jusqu'à son application locale au sein d'un territoire déconcentré. L'articulation entre la décision dans les institutions, et les dynamiques managériales dans les organisations, lie le moyen-terme stratégique au court-terme opérationnel. Outre l'objectif d'équilibre budgétaire et de reddition des comptes, les enjeux des réformes se fondent sur les valeurs d'intérêt général des services publics, sur la qualité du service de l'utilisateur/citoyen, ainsi que sur la mobilisation et l'adhésion de ses ressources humaines.

Cette recherche permet de comprendre, sur un plan théorique, le « pourquoi » et le « comment » des innovations organisationnelles, et de définir, par une expérience pratique, le pilotage territorial d'un projet de réforme. L'étude empirique porte sur la DIRECCTE, futur service déconcentré du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, issue de la fusion de dix services.

Les travaux reposent sur le paradigme constructiviste, l'étude se veut qualitative, et la démarche, inductive. Les principaux résultats de l'article sont d'ordre managérial, et correspondent au pilotage opérationnel, par la prise en compte stratégique du tableau de bord prospectif, et de la sociologie de l'action publique dans les facteurs de changements organisationnels, avec la mobilisation et l'autonomie du personnel de terrain.

Mots clés : Stratégie publique ; Performance ; Innovation organisationnelle ; Management ; Organisations déconcentrées.

DE L'ÉTAT-STRATÈGE AUX TERRITOIRES DÉCONCENTRÉS : VERS L'ÉMERGENCE D'INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES LIÉE À UNE OPTIMISATION PAR LA PERFORMANCE

***Etude de Cas dans le département des Alpes-Maritimes, auprès de la nouvelle
Unité Territoriale de la Direction Régionale des Entreprises, de la
Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)***

Résumé :

Cet article propose une étude du processus d'évolution d'innovations organisationnelles publiques, comme conséquence directe de la recherche stratégique de performance de l'État. Il s'agit de reconstituer le cheminement complexe de l'innovation, depuis la décision de l'État-stratège, jusqu'à son application locale au sein d'un territoire déconcentré. L'articulation entre la décision dans les institutions, et les dynamiques managériales dans les organisations, lie le moyen-terme stratégique au court-terme opérationnel. Outre l'objectif d'équilibre budgétaire et de reddition des comptes, les enjeux des réformes se fondent sur les valeurs d'intérêt général des services publics, sur la qualité du service de l'utilisateur/citoyen, ainsi que sur la mobilisation et l'adhésion de ses ressources humaines.

Cette recherche permet de comprendre, sur un plan théorique, le « pourquoi » et le « comment » des innovations organisationnelles, et de définir, par une expérience pratique, le pilotage territorial d'un projet de réforme. L'étude empirique porte sur la DIRECCTE, futur service déconcentré du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, issue de la fusion de dix services.

Les travaux reposent sur le paradigme constructiviste, l'étude se veut qualitative, et la démarche, inductive. Les principaux résultats de l'article sont d'ordre managérial, et correspondent au pilotage opérationnel, par la prise en compte stratégique du tableau de bord prospectif, et de la sociologie de l'action publique dans les facteurs de changements organisationnels, avec la mobilisation et l'autonomie du personnel de terrain.

INTRODUCTION

Depuis des années, on ne cesse de répéter que la France doit réformer son État. «*État moderne, État modeste* », déclarait le sociologue Michel CROZIER (1987), grand pourfendeur d'une «*bureaucratie paralysante* » (CROZIER ; 1963). De nombreux travaux, de nombreuses analyses ont démontré que cette Administration d'État, éprouvait le plus grand mal à s'adapter à de nouvelles conditions économiques, technologiques, voire sociologiques. «*État imposant, État impuissant* », répond en écho Alexandre SINE (2006), et d'autres, comme Daniel BELL (1973), sociologue et essayiste américain, le qualifiaient de vulnérable, «*trop petit pour les grands problèmes et trop grand pour les petits problèmes*». On savait l'État «*imposant* » par ses dépenses, ses effectifs, mais Alexandre SINE (2006) pose le lien entre Finances publiques et réformes : un déficit permanent depuis plus de trente ans, avec un service de la dette qui a plus que triplé, ainsi que des dépenses de personnel importantes, entraînent une rigidité accrue des Finances publiques, au détriment de la marge de manœuvre des gouvernants. Le sujet de réformes de l'État s'inscrit indéniablement dans l'actualité administrative et politique de la France.

L'État désigne la personne morale de droit public qui, sur le plan juridique, représente une collectivité, un peuple ou une nation, à l'intérieur ou à l'extérieur d'un territoire déterminé sur lequel elle exerce le pouvoir suprême, la souveraineté (La documentation Française, 2008). L'État exerce son pouvoir par le biais du gouvernement, et dispose d'un certain nombre de monopoles, comme l'utilisation légitimée de la contrainte physique, respectant la loi, ou la collecte des impôts. Par extension, l'État désigne l'ensemble des institutions et des services qui permettent de gouverner et d'administrer un pays.

Analysons, dès à présent, au travers des textes législatifs et des grands auteurs, la distinction entre l'État et l'Administration. Max WEBER (1971 ; p.97), dans «*Economie et société* », entend par État «*une entreprise politique à caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné* ». L'Administration centrale, quant à elle, rassemble les services de chaque ministère à compétence nationale, principalement situés à Paris. Selon le décret du 1^{er} juillet 1992, les Administrations centrales des ministères «*assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* ». Pour cela, elles «*participent à l'élaboration des*

projets de loi et des décrets, et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministères ».

Afin de tendre vers l'État républicain efficace, l'État se scinde sur le plan analytique en trois composantes (SAINT-ETIENNE ; 2008), nous retiendrons cette distinction au cours de cette étude : en premier lieu, *l'État régalien*, dont les missions sont celles de faire respecter et de préserver l'État de droit, par la Justice, ainsi que celles d'assurer la sécurité extérieure et interne de la nation. En second lieu, *l'État providence*, qui a pour mission de garantir les droits réels fondamentaux donnant l'accès à l'Education et à la Santé publique, ainsi que de mettre en œuvre un minimum d'assurance collective contre les risques de la vie (vieillesse, chômage, accidents du travail), et d'organiser une Santé sociale en faveur des citoyens les plus défavorisés, afin de les réinsérer sur le marché du travail. Enfin, dans le moyen et le long terme, *l'État-stratège* favorise, par les infrastructures et les capacités compétitives, le développement du niveau de vie et du bien-être de la population. L'État-stratège est au service de la liberté collective dans la préparation du long terme. Cette dernière composante de l'État est celle qui nous intéresse plus particulièrement au cours de cette recherche.

L'objet principal de ce document s'intéresse plus particulièrement à la réforme publique engagée par l'État-stratège, aux causes de ces changements, et à la manière dont les innovations organisationnelles nécessaires sont introduites et perçues par l'ensemble des acteurs territoriaux. Par la réforme, l'État entend rendre les ministères plus efficaces, plus efficaces, donc plus performants. Cette maîtrise plus raisonnée des dépenses bouleverse en profondeur le paysage administratif français, et favorise l'émergence d'innovations organisationnelles, telles que des fusions administratives de ministères, et des mutualisations de fonctions supports. Le terme d'innovation organisationnelle renvoie au concept défini par SCHUMPETER, dans « *Histoire de l'analyse économique* », parue en 1954, où il la décrit comme l'apparition d'une nouvelle organisation du travail qui s'apparente à l'innovation de procédé (apparition de nouvelles techniques/méthodes de production et/ou de vente).

L'expression française de « réforme de l'État » ne se retrouve guère à **l'étranger**. Le terme générique le plus fréquent est celui de « *Public Management Reform* » qui désigne, de façon très générale, tout changement dans les structures et les processus administratifs destiné à améliorer leur fonctionnement (*making government work better*) (POLLITT, C. and G. BOUCKAERT, 2000, p.26).

Historiquement, la réforme de l'État en France, comme la recherche de modernisation de l'Administration, sont apparues avec le développement de l'évaluation des politiques publiques, depuis le décret du 22 janvier 1990 du Premier ministre Michel ROCARD, puis, avec la redéfinition du périmètre de l'action de l'État (Rapport PICQ, « *l'État en France* », 1994), et plus récemment, avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), lancée le 10 juillet 2007, ainsi qu'avec la nouvelle réforme budgétaire (Loi organique relative aux lois de finances (LOLF, 2001), appliquée depuis le budget 2006. Objectifs des réformes: transformer l'Administration en analysant l'ensemble des ministères et des dépenses publiques, en vue d'assurer la bonne utilisation de l'argent public. La LOLF, en particulier, devient donc plus qu'une simple loi financière, elle est avant tout une réforme de l'État, impulsée par la logique de modernisation. Elle s'appuie sur plusieurs messages, tels que le contrôle Parlementaire, la transparence du budget, et le volet performance avec de nouveaux managers publics.

Il s'agit, dans cette étude, d'analyser l'articulation entre la décision stratégique d'un tel changement au sein des institutions, avec les dynamiques managériales sous-jacentes à leurs processus d'application locale. La **problématique centrale** de ces travaux de recherche est alors la suivante : **comment « naît » au sein de l'État-stratège** (notion inspirée de SAINT-ETIENNE ; 2008) **le processus de réforme par l'innovation organisationnelle, et selon quelles dynamiques opérationnelles s'impose-t-il localement dans les organisations territoriales ?** L'intérêt de cette recherche ne réside pas dans le fait de savoir s'il est nécessaire ou non de réformer l'État, mais plutôt dans celui de connaître, d'une part, les raisons principales des réformes actuelles, et notamment de comprendre l'émergence d'innovation organisationnelle, et d'autre part, dans celui de définir les dynamiques de changement opérationnel (schémas de pilotage, décisionnel et managérial) et leurs facteurs de succès (contextuels, organisationnels, processuels), au sein d'un service déconcentré d'un territoire précis, en l'occurrence celui des Alpes-Maritimes.

L'étude empirique porte précisément sur l'émergence de l'innovation organisationnelle relative à la création de la *Direction Régionale de l'Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi* (DIRECCTE), issue de la fusion de dix services¹, et

¹ La DIRECCTE est le futur service déconcentré du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Ces Directions vont donc naître de la fusion des actuelles Directions Régionales et Départementales de l'Emploi, du Travail et de la Formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), des Divisions Développement Industriel (DDI), des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), de la mission Concurrence, des Directions régionales de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

cherchant à satisfaire les attentes des bénéficiaires : les entreprises, les filières et branches, les territoires, les actifs et les consommateurs, notamment en leur rendant un service bien intégré, lisible et performant. Cette étude-terrain étant en cours, certains résultats sont déjà acquis, obtenus depuis la *Mission Interministérielle de Réorganisation Administrative* (MIRATE), et d'autres, encore provisoires.

Nous analyserons, dans un premier temps, et par une approche théorique (1.), le processus de prise de décision « macro » de l'État-stratège, au travers de l'état des lieux de l'entité étatique (1.1.), en formulant d'une part, les atouts de l'Administration (1.1.1.), et d'autre part, les faiblesses, notamment financières (1.1.2.), auxquelles l'État doit faire face. En d'autres termes, nous répondrons au questionnement suivant : quelles sont les raisons qui encouragent l'État central à s'orienter vers des innovations organisationnelles ?

Tout en respectant les finalités propres au service public français (1.2.1.), telles que la qualité et les valeurs qui le composent, et dans un objectif de recherche stratégique de performance (1.2.2.), nous étudierons, dans un deuxième temps, l'émergence d'une innovation organisationnelle (1.2.3.).

Après avoir formulé les choix méthodologiques qui guideront notre recherche (2.), nous exposerons les résultats de cette étude (3.), en matière d'innovation organisationnelle, au sein d'un territoire précis, celui des Alpes-Maritimes (analyse « micro »). Nous ciblerons précisément nos travaux, sur le pilotage d'un projet de fusion interministérielle, relatif à la création de la *Direction Régionale de l'Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi* (DIRECCTE).

1. APPROCHES THÉORIQUES DE LA RECHERCHE

Les chercheurs de l'Université de Leuven, en Belgique, suggèrent d'analyser les politiques publiques par différents niveaux (IGPDE ; octobre 2004) : préparation de la décision (clarification des objectifs, recherche d'économies, nouvelles approches, changement de stratégie) ; décision (documents budgétaires basés sur les résultats, management par objectifs, plans de performance du personnel, analyse coût/bénéfice, externalisation) ; mise en œuvre et suivi (qualité, processus, communication...) ; évaluation et *feed back* (satisfaction des

(DRCCRF), des Délégations Régionales du Tourisme (DRT), des Directions Régionales du Commerce et Artisanat (DRCA), des Directions Régionales du Commerce Extérieur (DRCE) et des Chargés de Mission Régionaux d'Intelligence Economique (CRIE).

usagers, information, rémunération à la performance...). Une politique publique se présente sous la forme d'un « *programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société, ou un espace géographique* » (MÉNY Y. et THOENIG, 1989).

Le contexte de cette recherche est donc celui de reconstituer le cheminement complexe de la genèse de la réforme (MULLER ; 2008, p.88), depuis le processus de décision publique – État-stratège – jusqu'à la mise en œuvre territoriale, dans les services déconcentrés des Alpes-Maritimes. Dans cette étude, est privilégié le lien entre le moyen-terme stratégique des institutions (« macro ») et le court-terme opérationnel (« micro »). L'évaluation et le contrôle de la réforme, considérés comme le maillon final du processus d'innovation organisationnelle, ne sont pas exposés dans cette recherche, celle-ci en étant, sur le territoire français, à son balbutiement.

Découvrons donc, dans un premier temps, une analyse « macro » de l'institution, par une étude des atouts et des opportunités (1.1.1.), ainsi que des menaces et des faiblesses (1.1.2.), caractéristiques propres, en Sciences de Gestion, du diagnostic stratégique.

Dans un second temps, décrivons le contenu de la réforme des réorganisations administratives, depuis la définition des finalités recherchées (1.2.1.), les moyens mis en œuvre (1.2.2.), jusqu'à l'émergence de l'innovation organisationnelle (1.2.3.).

1.1. ÉTAT DES LIEUX INSTITUTIONNEL : L'ÉTUDE STRATÉGIQUE DES ATOUTS ET DES FAIBLESSES

1.1.1. Atouts et opportunités : une Fonction publique « réinvestie », des valeurs d'intérêt général « particulières », et des théories explicatives des comportements des fonctionnaires et des usagers.

Rappelons d'abord, afin de l'inscrire à l'actif d'un tel bilan, que la réussite de notre Administration, qui, à travers de nombreux régimes, de crises politiques, de guerres, de victoires et de défaites, a continué sa tâche, assurant ainsi la permanence de l'État. Celle-ci prouve que l'Administration a su s'adapter, signe de réussite générale (BONNEFOUS ; 1958, p.9). L'opinion publique ne se rend pas suffisamment compte du nombre et de l'importance des tâches qui incombent à l'État moderne, des moyens indispensables pour les accomplir, ainsi que des dépenses que ces derniers impliquent.

L'État se scinde sur le plan analytique en trois composantes (SAINT-ETIENNE ; 2008), celles-ci étant, dans cette étude, considérées comme des éléments favorables, assurant un rôle social, de sécurité et de prise de décision stratégique. En premier lieu, l'État régalien, respectant et

préservant l'État de droit, et assurant la sécurité extérieure et interne de la nation ; en second lieu, l'État providence, garantissant les droits réels fondamentaux par l'accès à l'Education et à la Santé publique ; enfin, dans le moyen et le long terme, l'État-stratège, favorisant, par les infrastructures et les capacités compétitives, le développement du niveau de vie et du bien-être de la population. Cette dernière composante de l'État est celle qui nous intéresse plus particulièrement au cours de cette recherche.

Dans la « *Théorie des finances publiques* » (1959), l'économiste américain Richard MUSGRAVE définit trois fonctions économiques de l'État, comme force et atout pour la France: l'allocation des ressources, ou « affectation », qui concerne notamment la prise en charge de la production de biens collectifs. L'État doit donc appliquer, sur celle-ci, une tarification au coût marginal, également promouvoir les activités générant des externalités positives, et endiguer celles qui produisent des externalités négatives. Ensuite, la distribution, ou « répartition » des revenus et des patrimoines, qui a pour but d'influer sur les inégalités ; et enfin, la régulation de la conjoncture économique, ou « stabilisation », qui doit tenter de stimuler l'activité économique, le marché ne conduisant pas, selon cet auteur keynésien, à une situation optimale. L'État doit donc utiliser le budget de manière contra-cyclique pour amener la croissance effective au niveau de la croissance potentielle.

Aujourd'hui, le rôle prépondérant de l'État au sein du système public français est résumé par le terme de « modèle français », inspiré par Pascal GAUCHON (2006). Celui-ci repose sur quelques principes et héritages politiques, tels que l'émergence d'un modèle social construit sur un État providence, ou encore, tels qu'un fort attachement à la notion de service public, née en France à la fin du XIXe siècle. Ce modèle français est défendu par cet auteur, qualifié d'« *exception culturelle* », ou de « *service public à la française* », tout en considérant ce « modèle » comme une « *exception française* ».

En parallèle, le personnel de l'État, en l'occurrence ses fonctionnaires, et ce, à tous les échelons de la hiérarchie, est d'une qualité souvent supérieure à celle que l'on peut rencontrer ailleurs. La conscience professionnelle et le sens de l'adaptation qui caractérisent le travailleur français, dote l'État d'un personnel de qualité. La science, le dévouement et la culture des chefs forment une élite digne du personnel (BONNEFOUS ; 1958, p.7).

Selon l'expression de Marcel GAUCHET, philosophe et témoin du débat du « *Le Livre Blanc de la Fonction publique* » (SILICANI ; 2008), le changement de l'Administration met en valeur une dynamisation et une revalorisation de sa Fonction publique. Ce Livre Blanc a été remis pour « *faire des services publics et de la Fonction publique des atouts pour la France* ». Cela prend en considération le fait de « *revisiter et réinvestir* » les valeurs traditionnelles du service

public : à savoir ses valeurs républicaines (« *la liberté ; l'égalité, valeur particulièrement riche d'où découlent la laïcité, l'impartialité et la neutralité ; la fraternité, à laquelle se rattachent l'équité et le principe de non-discrimination* »), les valeurs professionnelles (« *la légalité, qui constitue la raison d'être de l'Administration et implique la loyauté du fonctionnaire à l'égard des autorités démocratiquement élues ; la responsabilité et l'efficacité, et les principes pratiques qui en découlent (performance, évaluation, qualité, transparence, autonomie) ; l'adaptabilité, qui a pour corollaires l'innovation et l'anticipation; la continuité, principe traditionnel ; la probité et l'exemplarité* ») et les valeurs humaines que sont l'engagement, le respect et le sens de la solidarité (SILICANI ; 2008, p.3).

Si ces travaux, à première vue, paraissent faire une place plus large aux éloges qu'aux critiques, cela ne signifie pas que les premières l'emportent incontestablement sur les secondes. L'orientation de cette étude veut apporter une représentation utile à un processus de réformes administratives, par l'émergence d'innovation organisationnelle ; cette étude impose malheureusement de donner une attention plus grande aux défauts qu'aux qualités. S'il s'agit de redresser les erreurs qui nous incombent, il est ainsi nécessaire de rechercher systématiquement ce qui est imparfait.

1.1.2. Menaces et faiblesses : une Administration « bureaucratique » et une dette « incommensurable »

Par d'inexorables réformes et changements organisationnels tout au long de son histoire, censés redynamiser l'Administration française, l'État, et plus particulièrement son personnel, donc sa Fonction publique, sont inlassablement réinvestis de nouveaux pouvoirs, sans cesse en mutation, de tâches et de missions redéfinies, d'organisations revisitées, afin de sortir du carcan dans lequel s'affaiblit de plus en plus le système « bureaucratique » actuel, et pour lequel aucune réforme ne semble venir à la rescousse de notre Administration. S'il a pris, de nos jours, une connotation péjorative, ce terme de « bureaucratie », tel qu'il était utilisé au début du XX^e siècle, était une figure de modernité occidentale qui l'opposait aux sociétés « archaïques ».

Historiquement, la bureaucratie est un concept très positif, empreint d'un certain niveau de spiritualité : les hauts fonctionnaires d'État sont considérés comme dévoués, porteurs d'une éthique collective au service du bien public. La bureaucratie définissait donc initialement le modèle de la « bonne structure » vers lequel les organisations importantes pouvaient tendre,

pour obtenir une action rationnelle et efficace (WEBER, 1971, p.226). « *La bureaucratie transcende les frontières du public et du privé [...] ; elle pénètre progressivement les sphères les plus différentes, lorsque sont réunies les conditions d'Administration et de production de masse, caractéristiques de la modernité* ». Pour Max WEBER (p.226 et s.), la bureaucratie est d'abord une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens, en fonction des fins. Derrière cette définition, se cache une révolution conceptuelle qui explique l'efficacité des sociétés industrielles, par rapport aux sociétés traditionnelles.

Vers les années quarante, par la mise en évidence de nombreux dysfonctionnements, arrivent les premières remises en cause du caractère idéal du modèle bureaucratique. Ce sont les comportements standardisés de la discipline qui retiennent, en particulier, l'attention de MERTON RK (1957). En effet, les règles ne sont plus considérées par les agents, comme un moyen de fonctionnement, mais comme une fin en soi, et provoquent une rigidité croissante, ainsi que le mécontentement du public. GOULDNER (1954), quant à lui, développe l'idée d'un « *cercle vicieux bureaucratique* », où les règles censées réduire les tensions, créées par la subordination et le contrôle, provoquent en réalité des effets secondaires, ainsi que des dysfonctionnements qui favorisent les tensions et la démotivation. Ces différents travaux ont été repris et intégrés par Michel CROZIER (1963) dans ses observations au sein d'Administrations françaises. Il montre que, même dans les organisations les plus bureaucratiques, où les contraintes de décisions sont les plus fortes, l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation, et développe une stratégie visant à améliorer sa position dans le système. Dès lors, le fonctionnement d'une organisation bureaucratique va être détourné pour évoluer en fonction des stratégies individuelles.

Autant de modèles propres aux auteurs de sociologie des organisations, pour affirmer que le système bureaucratique français tend peu à peu à s'essouffler, et nécessite prioritairement d'être revisité et réaffirmé, avec une vision plus moderne de l'Administration française.

L'État doit donc inévitablement se moderniser pour survivre, et notamment face à une dette publique sans cesse croissante. La dette de l'État est alors définie comme l'ensemble des emprunts effectués par l'État, dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits de l'État. Elle se distingue du déficit budgétaire, au sens où elle résulte de la variation annuelle de ce dernier (INSEE). Le budget public est indéniablement en déficit, l'État se lance alors dans des réformes, telles que la RGPP.

En trente ans, l'accumulation des déficits a conduit à un triplement de la dette. Près de 80% de cette dette publique est aujourd'hui supportée par l'État. En 2008, elle représente 64% de la

richesse nationale (PIB²), alors qu'en 1980, elle ne représentait que 20,7%³. Une dette de plus de 60 points de PIB représente plus de sept mois de production nationale. La dette publique s'élève alors à 1 180 milliards fin 2007. Depuis trente ans, l'accumulation des déficits ne tient pas à une diminution des recettes, mais à une hausse plus rapide des dépenses. En 1980, dépenses et recettes étaient pratiquement équilibrées (respectivement 45,7 et 45,6 points du PIB). Vingt six ans après, les recettes ont augmenté de 5,2 points, pour atteindre 50,8 points de PIB. Simultanément, les dépenses ont progressé de 7,7 points, et ont atteint 53,4 points de PIB. Durant toute la période, les dépenses ont alors toujours été supérieures aux recettes (INSEE). Les recettes publiques s'élevaient à 292,7 Md€ en 2007⁴. L'essentiel provient des prélèvements obligatoires, dont le niveau atteint 12 500 euros par Français et par an. Avec ce niveau, la France se situe parmi les pays où les charges fiscales et sociales sont les plus élevées. Si, par le seul effet des recettes, on voulait résorber le déficit, il faudrait augmenter les prélèvements obligatoires de 700 euros par Français et par an. Quant aux dépenses publiques, celles-ci s'élevaient à 334,7 Md€ en 2007⁵. La protection sociale (retraites, chômage, famille, etc.) en représente 42%. Assez loin derrière, viennent les dépenses relatives à la Santé (14%), puis les Services Publics Généraux (13%), et enfin, les dépenses relatives à l'Education (12%)⁶.

Figure 1: Évolution des dépenses publiques (taux de croissance en volume). Source : Bourdin Joël, 2003, Le Site officiel du Sénat. (Lien internet : <http://www.senat.fr/rap/r03-069/r03-06920.html>)

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de croissance des dépenses publiques (en %)	2,9	1,6	0,9	0,8	1,2	1,1	1,1
Années de tendance	1990-1996		1996-2003		2004-2008		
Taux de croissance des dépenses publiques (en %)	2,5		2,6		1		

Aujourd'hui, l'importance de la crise économique mondiale est une variable à prendre en considération sur l'échiquier financier français; elle a un impact sur le budget de l'État, par le

² Le produit intérieur brut (PIB) correspond à la somme des richesses produites dans le pays. Il intègre, moyennant des conventions de mesures, les services non-marchands produits par les Administrations publiques, comme l'Education ou la Santé. Les services marchands représentent 55% du PIB ; l'Agriculture, l'Industrie et la construction, 23% ; les services marchands administrés, 22%.

³Source : http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/chiffres_cles.pdf

⁴Source : (lien internet) http://www.budget.gouv.fr/themes/finances_Etat/budget/2007/directions_services-sircom-finances_Etat-lf-2007-depenses_recettes.php

⁵Source : (lien internet) http://www.budget.gouv.fr/themes/finances_Etat/budget/2007/directions_services-sircom-finances_Etat-lf-2007-depenses_recettes.php

⁶ Ces chiffres incluent les prestations versées et les charges de fonctionnement, dont celles de personnel.

montant accordé au plan de relance économique – « *Fond stratégique d'investissement* », à hauteur de 20 milliards d'euros (*Les Echos*, 4 décembre 2008, p. 10) – face aux exigences des engagements européens de Maastricht.

Cet état des lieux dresse un bilan mitigé de la situation étatique, du fait, d'une part, du chiffre « *incommensurable* » de sa dette publique, et d'autre part, de la qualité de son service public, ainsi que des valeurs qui le composent, caractéristiques de la particularité, voire de l'« exception à la française » du système public.

La simple évocation de l'idée de Service public nous conduit à un certain nombre de considérations qui auront valeur de principes directeurs. La logique même du Service public comporte un impératif de continuité, de permanence, de fonctionnement sans défaillance dans la poursuite des objectifs que s'est défini le corps social par ses représentants officiels. Le Service public, dans le régime politique qui est le nôtre, est le service d'une clientèle, la collectivité nationale : les principes d'égalité de tous devant le Service public, d'égalité devant les charges publiques, exigeront que dans ses rapports avec les administrés, le fonctionnaire ait un type de comportement bien caractérisé. Ces principes fondateurs vont influencer directement les règles de comportement des agents publics, ou ce que nous appellerons le code d'éthique dans la Fonction publique, et lui donneront une « personnalité » différente de celui qui régit normalement les employés de l'entreprise privée.

1.1.3. Synthèse du diagnostic stratégique : vers des théories explicatives des comportements des fonctionnaires et des usagers

Etudions, dès à présent, un ensemble de théories explicatives du comportement des fonctionnaires, ainsi que des exemples concrets au sein du secteur public : les théories de la rationalité limitée, la théorie des jeux, la théorie de l'agence, la théorie de la légitimité, la dissonance cognitive, la double contrainte, la théorie des objectifs, la théorie de l'enracinement, et la théorie des tournois.

Herbert SIMON (1955, 1979, 1991) prend appui sur la psychologie cognitive et l'observation des processus de décision, pour proposer une révision radicale de l'analyse des comportements économiques. Il va mettre en question le réalisme du choix rationnel qui repose sur un ensemble d'hypothèses fortes (connaissance de tous les choix possibles et de toutes les conséquences de ces choix, ainsi que de la capacité à les calculer). Ce qui explique

concrètement que la **rationalité limitée** n'est rien d'autre que l'impossibilité matérielle de prendre en compte toutes les conditions déterminant le choix, au moment même de décider. Cette limite est donc d'ordre cognitif. Il est impossible dans un monde complexe de prévoir et de décrire sans ambiguïté tous les événements susceptibles d'intervenir dans une relation contractuelle. La rationalité limitée empêche la rédaction de contrats complets, rendant inévitable l'apparition d'événements imprévus.

La thèse de la rationalité limitée s'accorde donc bien à plusieurs concepts de l'analyse institutionnaliste des organisations, tant en économie qu'en administration, tels que ceux d'inertie et d'apprentissage organisationnels, de dépendance de sentier, de multi-stabilité organisationnelle, de routine, et de semi-déterminisme.

À titre d'exemple, si nous ne présupposons pas la rationalité limitée, il nous sera impossible de comprendre l'apprentissage organisationnel, qui se fait sous de multiples formes (recherche et développement, virage technologique, imitation, formation continue, etc.). Si les agents avaient tous un même stock de connaissances, l'apprentissage, comme en économie néoclassique, ne serait pas nécessaire. En somme, la thèse de SIMON est devenue la base des Sciences économiques et administratives d'aujourd'hui. Elle mériterait que les sociologues et les politologues se penchent un peu plus sérieusement sur elle.

La **théorie des jeux (1944)**, quant à elle, se propose d'étudier des situations (appelées « jeux ») où des individus (les « joueurs ») prennent des décisions, chacun étant conscient que le résultat de son propre choix (ses « gains ») dépend de celui des autres. C'est pourquoi on dit parfois de la théorie des jeux, qu'elle est une « théorie de la décision en interaction ». Les décisions ayant pour but un gain maximum - elles relèvent d'un comportement rationnel -, elles peuvent se prêter au traitement mathématique - calcul d'extremums, approche probabiliste. De ce fait, la théorie des jeux est parfois présentée comme une « branche des mathématiques » ; pour les mathématiciens (Émile BOREL et John VON NEUMANN, qui se situaient dans une tradition remontant au moins à PASCAL et BERNOULLI), qui utilisent ces techniques, il faut toutefois que le contexte dans lequel les décisions sont prises soit spécifié avec précision (éventuellement en recourant à des distributions de probabilité).

Un exemple concret de la théorie des jeux, au sein du domaine public, s'apparente à la décision annoncée en conférence de presse du Président Nicolas SARKOZY : celle, dorénavant, d'un financement du service public de télévision, réalisé, non plus sur ses propres recettes publicitaires, mais sur une taxe portant sur les recettes de ses concurrents des chaînes privées. Quel sera l'effet de cette décision sur nos programmes du dimanche soir ? C'est un problème classique de théorie des jeux, un sous-domaine de l'économie développé par les brillants

esprits du siècle dernier (VON NEUMANN et NASH, entre autres, ce dernier, récompensé par de nombreux prix Nobel, notamment en 1994 et en 2007).

Imaginons d'abord – toujours simplifier pour clarifier les idées - que nous soyons dans un jeu à deux joueurs (TF1, France 2), et que l'audience soit captive entre ces deux chaînes. Nous serions dans ce qu'on appelle un jeu de coexistence. Chaque chaîne a deux stratégies possibles : passer un « grand » film (qui coûte cher en droits), ou en passer un autre de moindre importance, et moins cher. Dans cette situation, les recettes dépendent de l'audience de chaque chaîne, donc de la stratégie de l'autre. C'est ce qu'on appelle une situation d'interaction stratégique que décrit bien la théorie des jeux.

La théorie des jeux a quand même trouvé une solution : il existe une stratégie pour chacune de ces chaînes qui soit cohérente avec celle de l'autre. Chaque chaîne tirera au sort la qualité de son programme, ou se comportera de façon, en apparence, aléatoire : parfois un film à grand succès, parfois un petit programme. Si la stratégie aléatoire pour chaque chaîne est celle de choisir un bon film avec probabilité $\frac{1}{2}$, le risque d'un conflit des bons films (les deux stratégies agressives en même temps) est d'un quart seulement, ce qui limite les pertes.

M. JENSEN et W. MECKLING (1976) définissent une *relation d'agence* comme un contrat par lequel, une ou plusieurs personnes (le principal), engage(nt) une autre personne (l'agent), pour accomplir quelques services en leur nom, impliquant la délégation d'une partie de l'autorité de prise de décision à l'agent. De part sa nature, la relation d'agence pose problème, dans la mesure où les intérêts personnels du principal et ceux de l'agent sont divergents.

La **théorie de l'agence** repose sur deux hypothèses comportementales. La première suppose que les individus cherchent à maximiser leur utilité, la deuxième décrit que les individus sont susceptibles de tirer profit de l'incomplétude des contrats (G. CHARREAUX, A. COURET, P. JOFFRE, 1987).

La théorie de l'agence a le mérite de poser une question largement ignorée par l'économie de l'Education, par exemple, à savoir la question du système de rémunération des enseignants, envisagée en tant que facteur d'augmentation du niveau éducatif d'une nation. Auparavant, la liaison n'était pas, en effet, perçue de façon évidente, et l'on pouvait même parler, sans trop d'exagération, d'une neutralité parfaite de la rémunération sur la performance. Prenant le contre-pied de cette neutralité, la théorie de l'agence met en exergue l'importance des incitations monétaires au plan théorique, en faisant le pari que l'enseignant ne se démarque pas du comportement de la masse des autres travailleurs au regard des considérations monétaires. En même temps, elle vient insister sur les spécificités d'un métier complexe comportant de multiples tâches, et pour lesquelles certains résultats ne peuvent pas toujours

être aisément mesurés. Or de telles situations viennent limiter l'usage de systèmes explicites très incitatifs, car ces derniers peuvent être à l'origine de dysfonctionnements de comportements.

Pour autant, quelle que soit l'efficacité des incitations, il convient de ne pas se tromper de débat et de ne pas attendre, d'elles seules, l'amélioration de la performance. Les défis que doit relever l'école, dans les années à venir, sont infiniment complexes, et la mise en incitation des enseignants n'est qu'un élément de réponse parmi d'autres, et probablement pas le premier. L'introduction d'incitations en rapport avec l'efficacité, suppose, tout d'abord, une réelle évolution des modes de recrutement et de management, ainsi que la construction de dispositifs spécifiques permettant de fixer et d'assurer la cohérence des objectifs collectifs et individuels. Elle suppose également de redonner du sens, individuel et collectif, au travail des enseignants, et d'accompagner les profondes mutations qui touchent leurs fonctions. Elle suppose enfin de les (re)mobiliser dans un environnement complexe et mouvant, sur des finalités durables et partagées.

Pour acquérir les ressources dont elle a besoin, une organisation doit interagir avec son environnement (PFEFFER et SALANCIK, 1978). La pérennité de l'organisation dépend de sa capacité à gérer les demandes de son environnement, en particulier celles formulées par les groupes qui détiennent les ressources indispensables à sa survie. PFEFFER et SALANCIK, (1978) évoquent le « contrôle externe » de l'environnement. La **légitimité** va donc assurer à l'organisation l'approbation de la société, et lui donner la possibilité d'obtenir ses ressources dont elle a besoin pour survivre : « l'acceptabilité sociale qui résulte de la légitimité peut être plus importante que la performance économique » (PFEFFER et SALANCIK, 1978, p.194). A ce titre, la légitimité organisationnelle devient une ressource stratégique de laquelle dépend la survie de l'organisation.

Pour les tenants de l'approche stratégique, la légitimité organisationnelle repose sur la notion de contrat social, explicitée par SHOCKER et SETHI (1974) : « *Toute institution sociale, et l'entreprise n'est pas une exception, agit dans la société via un contrat social, explicite ou implicite, selon lequel sa survie et son développement dépendent de la production de biens et de services désirés par la société et de la distribution de bénéfices économiques, sociaux ou politiques aux groupes qui lui confèrent son pouvoir* ». Autrement dit, pour assurer leur survie, les organisations doivent se conformer aux valeurs de la société, et répondre à ses attentes. Cette idée de l'adéquation entre les valeurs sociales et les actions organisationnelles est reprise par DOWLING et PFEFFER (1975), dont les travaux constituent le véritable socle de l'approche stratégique de la légitimité.

La **dissonance cognitive** est un concept de psychologie élaboré par Leon FESTINGER en 1957. Selon cette théorie, l'individu en présence de cognitions (« *connaissances, opinions ou croyances sur l'environnement, sur soi ou sur son propre comportement* »⁷) incompatibles entre elles, éprouve un état de tension désagréable : c'est l'état de « dissonance cognitive ». Dès lors, cet individu mettra en œuvre des stratégies inconscientes visant à restaurer un équilibre cognitif. Ces stratégies sont appelées « modes de réduction de la dissonance cognitive ». Une de ces stratégies, pour réduire la *dissonance cognitive*, consiste à oublier ce qui ne cadre pas avec ses références antérieures ; ceci est un « processus de rationalisation ». Un message visant, par exemple, à modifier le comportement d'un grand nombre de personnes (la cible) ne peut être considéré accepté, que lorsque toute dissonance cognitive a disparu chez les éléments de la cible. Il est fréquent qu'un risque de rejet subsiste par dissonance cognitive, lorsqu'une contradiction existe entre le message et des convictions ou des habitudes fortement ancrées chez des individus. Par exemple, avec le message suivant : "*l'alcool au volant est un danger mortel, dans le cadre de la Sécurité routière*", il y a dissonance cognitive si le sujet comprend le message tout en étant dépendant de l'alcool, sans un désir de se détacher de cette dépendance.

Pour réduire cette dissonance, la cible peut, soit éviter le message, soit l'interpréter pour en diminuer sa portée, jusqu'à remettre en cause sa crédibilité. Pour le faire accepter, la solution peut être de le crédibiliser en s'appuyant sur des personnes de confiance (médecins, experts...), ou sur des faits avérés.

Une "**double contrainte**" est un type spécial de conflit qui engendre une situation "non-gagnante", c'est-à-dire une situation dans laquelle "vous êtes damné si vous le faites, et vous êtes damné si vous ne le faites pas". Selon l'anthropologue Gregory BATESON (1972), qui le premier a défini la notion de double contrainte, ces conflits sont à l'origine à la fois de créativité et de psychose. Ce qui fait la différence, c'est d'être capable ou non d'identifier et de dépasser la contrainte de manière appropriée.

La structure essentielle de la double contrainte est la suivante : si tu ne fais pas A, tu ne (survivras pas, ne seras pas en sécurité, n'auras pas de plaisir, etc.) Mais si tu fais A, tu ne (survivras pas, ne seras pas en sécurité, n'auras pas de plaisir, etc.)

Des doubles contraintes surviennent également dans des cadres professionnels. Considérons la situation d'une personne dont la charge de travail est devenue tellement importante qu'elle n'est plus capable d'y faire face. Faire une partie de son travail signifie qu'une autre partie ne

⁷ Festinger, 1957, p.9

sera pas effectuée. D'un autre côté, ne pas faire cette partie du travail signifie également que celle-ci ne sera pas effectuée. Dans les deux cas, la personne n'effectue pas son travail.

De nombreuses *doubles contraintes* ont un autre degré de complexité lorsqu'elles impliquent différents niveaux de processus qui créent un paradoxe, et également un conflit. C'est-à-dire, ce que vous devez faire pour (survivre, être en sécurité, garder votre intégrité, etc.) à un niveau, menace votre (survie, sécurité, intégrité, etc.) à un autre niveau.

Les organisations publiques (hormis les entreprises publiques du secteur concurrentiel) restent soumises à la *double contrainte*, parfois contradictoire, de la rationalité de gestion et de la rationalité politique. La politique est ici à entendre dans le sens anglais de *Politics*, à savoir que le terme renvoie tout autant à la compétition et à la lutte pour le pouvoir, qu'à l'énoncé des choix de valeurs et à la détermination des principes qui orientent l'action. La question est moins, aujourd'hui, de savoir qui gouverne, que de s'interroger sur la place de la politique dans la gestion des affaires publiques.

L'idée même de management public conduit à dépasser la simple opposition entre le monde de l'administration et celui du politique, entre une vision étroitement gestionnaire et une représentation strictement politicienne de l'action publique. Le pouvoir politique est en permanence pris dans une *double contrainte*, dans la mesure où il doit à la fois gérer les problèmes qui se posent à la collectivité, et générer des interprétations favorables à son action et à ses choix. Si l'action publique peut avoir un coût politique, les exigences proprement politiques ont assurément des implications en termes de pilotage de l'action. C'est dans cette irrémédiable tension et la façon dont elle est concrètement gérée, que se situe la réalité du management public.

La ***théorie de la fixation des objectifs*** (*Goal Setting Theory*) cherche à répondre à la question « comment motiver les gens ? », et propose une solution, « en fixant des objectifs ».

Elle est initialement conçue comme un ensemble de techniques, plutôt qu'une théorie formelle (LOCKE, 1975). Par la suite, elle se structure et s'enrichit de concepts et propositions théoriques cohérentes et solides. Développée d'abord par LOCKE (1968), elle pose comme postulat de départ que l'individu a des buts qu'il essaie d'atteindre. Elle propose, comme hypothèse principale, que les objectifs seraient déterminés par des processus cognitifs et des réactions affectives, et seraient les antécédents qui influenceraient le plus fortement le comportement. La théorie ne cherche pas à expliquer les processus qui relient cognition, affect, objectif et comportement. Elle se préoccupe de comprendre comment des objectifs peuvent avoir un impact sur le comportement au travail. Cette théorie pose comme autre postulat que les individus se comportent de façon rationnelle et consciente. Elle a donc une

base cognitive, puisque l'individu aurait un certain degré de contrôle sur ses stimulus, ferait des choix, orienterait des actions, consciemment, en direction des objectifs qu'il veut atteindre. Certains engagements ne seraient pas pris en fonction de choix cognitifs, mais volontairement, sans calculs particuliers, par devoir ou guidés par l'affect. L'apport de cette théorie au management par objectif est considérable.

Nous étudions, selon CHARREAUX (1996), le rôle de la stratégie personnelle des dirigeants à travers la ***théorie de l'enracinement***. L'une des manifestations du comportement actif des dirigeants visant à la neutralisation des mécanismes disciplinaires, est l'enracinement. La stratégie de neutralisation de ces mécanismes a pour objectif d'éviter les sanctions qui suivent la découverte des comportements opportunistes des dirigeants. Les partenaires sont amenés à réaliser un arbitrage entre les coûts et les avantages de remplacement du dirigeant enraciné. A partir d'un seuil d'enracinement, les coûts excèdent les avantages, et des dirigeants échappent à toute sanction malgré leur comportement opportuniste. Cette analyse, en termes d'arbitrage, permet d'expliquer la survie de certaines formes organisationnelles jugées a priori inefficaces. La théorie de l'enracinement des dirigeants concerne, dans sa formulation initiale, les organisations privées. Les principaux articles fondateurs de ce courant sont ceux de SCHLEIFER et VISHNY (1989), et de CASTANIAS et HELFAT (1992). Ce concept est cependant connu en Sciences politiques, où sont développées les stratégies d'acquisition et de conservation du pouvoir par des élus.

La théorie des « tournois », initiée par LAZEAR et ROSEN (1981), indique l'existence d'une relation positive entre la dispersion salariale intra-firme et le niveau d'effort fourni par les travailleurs. D'après cette théorie, les firmes devraient adopter des systèmes de rémunération à la performance, où le « prix » le plus élevé (le bonus ou la promotion) est attribué au travailleur le plus productif. Dans la version statique de cette théorie, LAZEAR et ROSEN (1981) considèrent deux travailleurs identiques et neutres au risque, employés dans une firme où le système de rémunération prévoit l'attribution d'un salaire élevé (WH) au travailleur le plus productif, et d'un salaire faible (WL) au travailleur le moins productif. Sur la base de ces hypothèses, ils démontrent que le niveau d'effort d'un travailleur : i) croît avec la dispersion salariale intra-firme (l'écart entre WH et WL), et ii) décroît avec la composante aléatoire de la productivité (l'importance du facteur chance).

Les études divergent quant à l'impact de la rémunération au mérite sur la performance des organisations. De nombreux chercheurs, à partir des notions de coopération et d'équité, rapportent que la compression salariale favorise la performance d'ensemble, en diminuant les

sentiments d'iniquité au sein des équipes, et en évitant la rétention d'information, ou la concentration sur des activités de recherche de « rente » individuelle.

L'État se doit d'être plus efficace, plus efficient, d'optimiser sa gestion par la recherche de performance, tout en conservant ses valeurs et ses finalités d'intérêt général. Harmoniser efficacité et qualité, au sein des organisations publiques, devient la clé de voûte d'un management public stratégique. Il s'agit aussi de sensibiliser les fonctionnaires aux résultats de l'Administration par la « responsabilisation », et par la recherche de l'efficacité.

Selon la situation budgétaire française, et de sa lourde « bureaucratie », la réforme de l'État devient aujourd'hui une nécessité. De plus, et même si l'État en France a toujours eu une forte composante administrative, il est possible de s'interroger sur la raison pour laquelle, de nos jours, la réforme de l'État est devenue synonyme de réforme de l'Administration.

Au travers d'une analyse historique (1.2.) et politique (1.3.) de la réforme de l'État, celui-ci entend rendre l'Administration plus efficace et moins coûteuse. « Dépenser mieux », c'est-à-dire optimiser l'utilisation des crédits pour atteindre des objectifs fixés pour chaque programme, en répondant aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables.

1.2. DIMENSIONS HISTORIQUES ET POLITIQUES DES RÉFORMES DE L'ÉTAT

La modernisation de l'Administration cherche à améliorer l'organisation et le fonctionnement de celle-ci et, ainsi, l'efficacité de l'action administrative et la qualité de la gestion publique. Il s'agit de répondre aux critiques récurrentes sur l'inefficacité supposée des rouages administratifs, sur les lenteurs de l'Administration, et sur son coût. La modernisation de l'Administration a également pour but d'améliorer les relations entre celle-ci et les administrés, et donc les services rendus aux citoyens.

Depuis le début du XX^e siècle, la Réforme de l'État prend plusieurs voies (1.2.1.) : le développement de l'évaluation des politiques publiques, depuis le décret du 22 janvier 1990 du Premier ministre Michel ROCARD, la redéfinition du périmètre d'action de l'État (rapport Picq, *l'État en France*, 1994), plus récemment, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), lancée le 10 juillet 2007, la réforme budgétaire avec la mise en œuvre de la LOLF, depuis le budget 2006, et une meilleure gestion des ressources humaines de l'État.

Puis, nous analyserons le clivage politique gauche-droite, quant à la nécessité d'une Réforme de l'État, à ses moyens de mise en œuvre par le gouvernement actuel, et aux réflexions de l'opposition (1.2.2.).

1.2.1. Contexte historique de la Réforme de l'État

L'expression « Réforme de l'État » s'impose dans les années 1990 pour désigner les actions menées, afin d'améliorer le fonctionnement de l'Administration. Cette notion existait déjà dans les années 1930, mais avec un sens différent puisqu'elle pouvait alors désigner les réformes des Institutions.

En 1982, est votée la grande réforme de décentralisation qui conduit, parallèlement, à un renforcement de la déconcentration. Le concept de réforme administrative évolue en valorisant notamment les méthodes venues du secteur privé. Ainsi, la circulaire ROCARD relative au renouveau du Service public du 23 février 1989, propose de substituer une logique de responsabilité à une logique de procédure, en se prononçant en faveur de l'autonomie des services, et pose enfin l'exigence de l'évaluation systématique des politiques publiques.

En 1994, le rapport PICQ, « *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde* », marque une étape importante qui illustre le glissement de la réforme administrative vers la Réforme de l'État, regroupant une vision plus large. L'auteur du rapport met l'accent sur la définition des responsabilités de l'État et la nécessité de déterminer ses missions essentielles.

L'année 1995 voit la création du Comité Interministériel à la Réforme de l'État (CIRE). Ses travaux sont préparés par le Commissariat à la Réforme de l'État, compétent pour présenter toute proposition dans les domaines de compétences du CIRE. Ce Commissariat a été remplacé en 1998 par la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État (DIRE).

Parallèlement, le décret du 2 décembre 1998 a créé la Commission pour les Simplifications Administratives (COSA), imposant à tous les ministres d'établir un programme annuel de simplification des procédures administratives.

En 2003, les Services interministériels chargés de la Réforme de l'État ont été réorganisés. Un décret du 21 février 2003 crée, auprès du Premier ministre, une Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'État (DMGPSE), une Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA), en remplacement de la COSA, ainsi qu'une Agence pour le développement de l'Administration électronique (ADAE). Ces trois structures, ainsi que la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB), forment, depuis le décret du 30 décembre 2005, la Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME).

A ces réformes, s'ajoute la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Celle-ci propose un projet concret de modernisation de la gestion publique, fondée sur une exigence ambitieuse de transparence, d'évaluation et de performance des Finances publiques.

La réforme de l'organisation de la Fonction publique est également d'actualité, depuis le rapport du Conseil d'État pour l'année 2003, intitulé « *Perspectives pour la Fonction publique* ». Il souligne la nécessité de recherche de performance au sein de la gestion des ressources humaines publiques. Plus récemment, le discours du Président de la République, Nicolas SARKOZY, le 19 décembre 2007 à l'IRA de Nantes, a mis en avant plusieurs réformes de la Fonction publique : réflexion sur le statut, le mode de recrutement par concours, la rémunération au mérite, la mobilité vers le secteur privé, et la réforme du dialogue social.

Enfin, le 10 juillet 2007, le Premier ministre, François FILLON, a lancé la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), recherchant à adapter l'« *ensemble des missions de l'État aux besoins des citoyens* », au moyen d'audits, et en passant en revue les différentes politiques publiques dans tous les ministères. A l'issue de ce processus, des propositions de réformes vont être mis en exergue, participant à une réduction des dépenses de l'État et de l'amélioration de l'efficacité des politiques.

Pour dépasser les résistances au changement, et la méfiance face aux concepts « d'efficacité », de « productivité » et de « performance » qui demeurent « tabous » en France, la **légitimation politique** est indispensable. En cela, la nouvelle Loi Organique (LOLF) représente une opportunité à saisir. D'une part, elle crée une nouvelle nomenclature budgétaire (réforme des programmes et fongibilité des crédits). D'autre part, elle stimule la diffusion d'une nouvelle culture de la gestion publique.

1.2.2. Dimensions politiques de la Réforme : clivage droite-gauche

L'étude de la Réforme de l'État par l'émergence d'innovations nécessite un croisement entre Sciences politiques et Sciences de gestion. La Réforme de l'État a été présentée par le candidat Monsieur Nicolas SARKOZY, lors de l'élection à la Présidence de la République, comme étant l'arc-boutant de sa campagne.

Une fois élu, ce dernier entend mettre en œuvre un ensemble de réformes : un alignement des régimes spéciaux de retraite sur le régime général, des nouveautés concernant le contrat de travail, l'instauration d'un service minimum, des mesures facilitant l'accès à la propriété, un renforcement du capitalisme familial⁸, un bouclier fiscal à 50% des revenus et une diminution

⁸ Selon l'Institut français des administrateurs (IFA), l'entreprise familiale se caractérise à la fois par le contrôle du capital par une ou plusieurs personnes physiques appartenant à une même famille (que ce contrôle soit

des impôts sur la fortune (ISF), une augmentation par trois et une simplification du crédit impôt recherche, une diminution des droits de succession, des franchises médicales sur les soins, l'autonomie des universités... (LANDRÉ M., 2008).

Ainsi, le Gouvernement engage une centaine de réformes coordonnées par un Comité de suivi, dirigé par Messieurs Claude GUÉANT et Jean-Paul FAUGÈRE, respectivement Secrétaire général de l'Elysée, et Directeur de Cabinet du Premier ministre. Objectifs des réformes : transformer l'Administration en analysant l'ensemble des ministères et des dépenses publiques, en vue d'assurer la bonne utilisation de l'argent public. Cette maîtrise plus raisonnée des dépenses est baptisée « Révision Générale des Politiques Publiques » (RGPP).

Les chantiers annoncés par Nicolas SARKOZY montrent un souci d'accélération des réformes. En 2008, le Président de la République se préoccupait sérieusement de son abyssal déficit public ; la France promet alors un retour à l'équilibre, non pas à 2010 comme promis, mais à 2012. La Commission Européenne presse Monsieur Nicolas SARKOZY d'engager des réformes structurelles. Le Chef de l'État entend compter sur les lois TEPA - réforme du « bouclier fiscal » - et LME - Loi de Modernisation de l'Economie - pour parvenir à dynamiser l'économie, et donc, de faire entrer des recettes dans les caisses de l'État. Il s'est aussi engagé à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux, partant à la retraite dès 2009. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), un lot de 160 mesures rognant sur les dépenses de l'État, doit dégager cinq milliards d'économie d'ici 2011. La RGPP doit aussi permettre une rationalisation de la présence française à l'étranger et la fusion de plusieurs Services. Celle de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique a déjà été votée. Une négociation doit s'ouvrir prochainement pour améliorer la productivité des fonctionnaires. L'idée d'une rémunération au mérite et d'une meilleure gestion des ressources humaines vient s'ajouter aux nombreuses réformes déjà en cours.

Le gouvernement avait bâti son projet de Loi de Finances 2009 sur une hypothèse de croissance de 1%, sans prendre en compte la crise financière actuelle... Aujourd'hui, beaucoup estime qu'elle doit être révisée à la baisse, y compris Madame Christine LAGARDE et Monsieur Eric WOERTH. Les dernières estimations prévoient plutôt une croissance de la zone euro de 0,2%, estimation que Berlin a pris en compte pour son budget. En France, on s'apprête à amender le budget, et à voter un déficit au-delà de la barre des 3%.

Les réponses que le Président de la République a formulées suite à la crise financière, ont été les suivantes : concertation européenne et internationale, plan de sauvetage des banques,

intégral, majoritaire ou minoritaire), et par l'exercice de fonctions significatives dans la gouvernance de l'entreprise (sur le plan de la conduite directe des affaires et/ou de la supervision des managers opérationnels), « Gouvernance des PME-PMI patrimoniales, un nouveau modèle à construire », IFA, 2006.

mesures de soutien à l'économie, et accompagnement des conséquences sociales prévisibles de la crise. L'objectif de retour à l'équilibre d'ici 2012 n'est plus d'actualité.

La RGPP ne porte pas, en elle, suffisamment de mesures d'économie pour contenir le déficit. En juillet, Philippe MARINI, Rapporteur de la Commission des Finances du Sénat, affirmait qu'il ne voyait pas en l'état, comment réduire le déficit en 2009 et 2010. Afin de dégager de nouvelles économies, on a donc recours à la Réforme des Collectivités territoriales. Annoncée depuis 2007, et rendue indispensable par l'empilement des structures et l'illisibilité de la répartition des compétences et des moyens, la crise financière et ses conséquences sur le budget ont poussé le gouvernement à accélérer les réformes, en installant un nouveau Comité, présidé par Edouard BALLADUR. Mais rien ne permet d'affirmer que l'effort sera suffisant pour compenser la baisse attendue des recettes budgétaires.

Quant aux réflexions sur les réformes de l'État, portées par la gauche, « *les maladresses et approximations de la droite, comme la suppression de la carte famille nombreuse, ont suffi à décrédibiliser l'ensemble de la réforme* » (Émergence(s), 2009⁹). La réforme du lycée stoppée, la réforme du travail le dimanche remise... sont autant de revirements que la gauche utilise. « *Les réformes économiques et sociales de Monsieur Nicolas SARKOZY ont échoué et placeront la France d'après-crise dans une position pire qu'auparavant* », estiment mardi 10 mars 2009, les économistes Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG. L'incapacité de l'exécutif à moderniser le marché du travail, la démocratie sociale ou les institutions se traduit par une perte de compétitivité de la France et un creusement de ses déficits, expliquent-ils dans un entretien à Reuters. La crise, ajoutent-ils, masquera l'échec des réformes mais ses conséquences seront là quand l'économie repartira. ("*Les réformes de Sarkozy sont ratées*", *jugent des économistes*, NOUVELOBS.COM, 11 mars 2009).

Ce constat de Pierre CAHUC et d'André ZYLBERBERG, dans « *Les réformes ratées du président Sarkozy* » (Flammarion, 2009), est peut-être le livre le plus dévastateur publié sur Nicolas SARKOZY depuis son élection. Cette enquête déclare que les réformes mises en œuvre depuis deux ans sont pires que le statu quo. L'abolition des régimes spéciaux de retraites à la SNCF coûtera plus cher que leur maintien en l'état. La réforme du droit du travail ajoute de la complexité à une matière qui l'était déjà trop. L'ouverture à la concurrence de la grande distribution a été vidée de sa substance par les grandes enseignes. Et la soi-disant réforme de la représentativité syndicale consolidera simplement l'emprise des bureaucrates de la CGT et de la CFDT.

⁹ Émergence(s) (2009), (<http://www.emergence-s.org>) « La gauche et la réforme de l'État ».

Le clivage droite-gauche, sur la question de la Réforme, nous ferait presque oublier les discours savamment orchestrés par nos hauts dirigeants politiques, d'une ligne politique comme de l'autre, qui savent habilement justifier la complexité de leurs actions, laissant ainsi nos services publics dans une impasse, à la fois politique et financière.

Toutefois, si l'Administration est lente et compliquée, elle est également stable et solide ; si elle est routinière, elle conserve néanmoins des traditions d'honnêteté et d'honneur. Ces qualités forment une solide plateforme pour entreprendre une œuvre de réforme, telle que la réorganisation administrative, suivant un processus d'innovation organisationnelle, inspirée de l'œuvre de SCHUMPETER (1954).

1.3. OPTIMISATION STRATÉGIQUE DES ORGANISATIONS ADMINISTRATIVES OU COMMENT ÊTRE PLUS « EFFICACE » ?

Outre l'objectif affiché par les nombreux gouvernements de recherche d'économies substantielles au sein de l'appareil étatique, la qualité du service public, ainsi que ses nombreuses valeurs qui s'y réfèrent, doivent persister, même s'affirmer. Mais quelles sont les grandes finalités qui régissent les réformes et les changements organisationnels (1.3.1) ? Les enjeux de ces réformes s'inspirent et se confondent avec les principes de base du modèle du Balanced Scorecard (BSC) de KAPLAN et NORTON. Et comment l'objectif de recherche stratégique de performance publique (1.3.2.) va-t-il favoriser l'émergence de l'innovation organisationnelle (1.3.3.) ?

Inspirée d'une citation de LÉPINE (1928), où il déclarait, devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques : « *un ministère doit être comme un édifice solidement charpenté dont toutes les dépendances se tiennent, dont les lignes s'harmonisent et donnent l'impression d'unité. Supprimez les excroissances et les verrues qui obstruent la vue d'ensemble, émondez la végétation parasite* » (BONNEFOUS ; 1958, p.17), l'entité étatique est comparée, dans cette étude, à un « monument » public, qui, pour persister dans le temps, se doit d'être constitué de piliers solides, et de « fondations » très ancrées, à savoir les grandes finalités, les desseins et les missions qui le composent, également de « ciment », caractérisé ici par l'« alchimie » de recherche de performance, et enfin, d'« architecture » agrémentant le monument, métaphore décrivant l'innovation organisationnelle.

1.3.1. Les enjeux stratégiques recherchés : les piliers solides du « monument » public français

Le terme de Réforme de l'État fait référence à une modification substantielle de l'organisation¹⁰ du périmètre d'action, ou des méthodes de fonctionnement de l'État. L'objectif est généralement celui d'améliorer le service aux citoyens, de réduire les coûts de fonctionnement par des hausses de productivité¹¹, ou de réduire l'emprise de l'État sur l'économie (SIMON Yves, JOFFRE Patrick ; 1997).

Selon les conseils de l'OCDE¹² (2003), la Réforme devrait consister - pour la France - à *« allouer de façon optimale les dotations budgétaires votées ; accroître la visibilité des arbitrages entre les dépenses d'État et les autres dépenses publiques ; et faire participer le Parlement aux arbitrages budgétaires »*. La Réforme a également pour but d'améliorer les relations entre l'Administration et les administrés et, par voie de conséquence, les services rendus aux citoyens. Cela passe par un meilleur accueil des usagers (Charte Marianne définie par la circulaire du 2 mars 2004), par une simplification des formalités et des procédures administratives (ex : guichet unique), par le développement de l'Administration électronique et le renforcement des droits des citoyens (ex : droit d'accès aux documents administratifs), ainsi que par une politique de transparence.

Les enjeux de la réforme publique, que sont les intérêts pour les usagers/citoyens, les personnels et la recherche d'optimisation financière, sont considérés dans cette étude comme des finalités stratégiques à atteindre, et s'apparentent ici à des piliers solides formant l'archétype du monument public. Ces **enjeux s'entrecroisent avec les principes généraux du Balanced Scorecard (BSC)**, définis par KAPLAN et NORTON, et adaptés au domaine public. *« Le Balanced Scorecard est un système de gestion des prestations basé sur l'utilisation de tableaux de bord. C'est une technique visant à piloter une organisation de plusieurs points de vue stratégiques, à l'aide d'indicateurs. On recherche un équilibre entre divers domaines, d'où l'appellation système de mesure équilibré »* (BSC – Instrument de la modernisation de l'administration fédérale, SPF P&O, novembre 2006).

¹⁰ Une organisation est un ensemble d'individus regroupés au sein d'une structure régulée, ayant un système de communication pour faciliter la circulation de l'information, dans le but de répondre à des besoins et d'atteindre des objectifs déterminés (Source : SIMON Yves, JOFFRE Patrick, 1997).

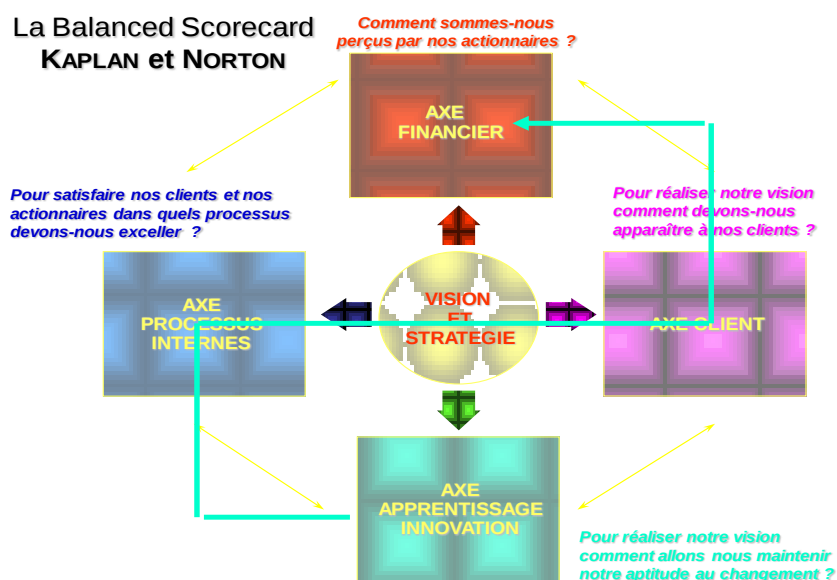
¹¹ La productivité correspond à la production (en termes de biens ou de quantité de services produits), obtenue par unité de facteur de production utilisée. Ce facteur de production est en général le travail, mesuré en temps de travail et en personnes. On peut également mesurer la productivité par quantité d'énergie utilisée, ou bien la productivité d'une unité de production, ou encore d'une chaîne de production. (Source : SIMON Yves, JOFFRE Patrick, 1997).

¹² Source (lien internet) : [Étude économique de la France, OCDE, 2003](#)

Ce nouvel outil de Contrôle de Gestion, conçu au début des années 90, s'est progressivement diffusé dans les grandes entreprises, et dont l'ambition s'est affermie depuis, en même temps que se précisait la méthode. Les initiateurs, KAPLAN et NORTON, ont considéré que le BSC pouvait s'appliquer aussi bien au monde des entreprises qu'aux organisations publiques. D'Helsinki à Washington, en passant par Bruxelles, les modes d'utilisation des BSC sont divers, sans toutefois en trahir les principes de base : pilotage stratégique, vision prospective et équilibrée de la performance à atteindre, lien entre stratégie et opérationnel (IGPDE, février 2004, p.8).

Dans le BSC, on vise l'équilibre à différents niveaux, d'où le terme, « équilibré » (balanced). Cet équilibre est considéré à partir de différents angles d'approche. Le BSC est né de la critique des systèmes unilatéraux de mesure des résultats financiers. Dans le BSC, les mesures financières sont mises en équilibre avec les mesures non financières. Les critères orientés internes concernent, d'une part, les processus internes et, d'autre part, apprendre et croître. Les critères de prestation externes renvoient aux donneurs d'ordre et aux clients. Grâce à le BSC, on peut également créer un équilibre entre des indicateurs qui concernent le passé (indicateurs retardés) et ceux qui concernent l'avenir (indicateurs avancés) et qui pilotent le développement ultérieur. L'équilibre entre les objectifs à court terme et les objectifs à long terme doit être respecté. Dans le BSC, on recherche également l'équilibre entre critères de performance quantitatifs et qualitatifs.

Figure 2 : BSC inspirée KAPLAN et NORTON (Source : Conférences EMSAM –27/05/2008- Gérald NARO).



Adaptée au Gouvernement français, cette matrice dicte trois priorités de réforme de l'État (LECHYPRE ; 2008) : « le service rendu à l'utilisateur, l'optimisation de l'utilisation des deniers publics, la mobilisation des agents ». Cependant, la prise en compte conjointe de notions,

telles que l'efficacité, l'efficience, ainsi que la budgétisation – relation objectifs/moyens – rejoint évidemment les caractéristiques de la gestion libérale du secteur privé. Il est tout à fait évident que la mise en relation de ces trois notions, sont évidemment un sujet à aborder avec prudence, s'agissant d'une Administration publique, et non d'une organisation privée, avec toutes les caractéristiques qui les distinguent. Comme le souligne fortement Patrick GILBERT (1996, p.29-30), il faut prendre garde à ne pas assimiler management des entreprises et gestion publique performante : « *les rapports essentiels d'une entreprise privée avec son environnement, se caractérisent par l'échange, le contrat, l'accord des volontés* », alors que les Administrations publiques « *prélèvent unilatéralement des ressources* », [les] *distribuent, et offrent des prestations sans contreparties, (...), et plus généralement règlent les comportements* ».

Cette stratégie repose sur une analyse préalable approfondie de l'environnement (social) des conditions connexes et du service lui-même. Les pouvoirs publics souhaitent surtout atteindre des objectifs sociaux et ce, de manière efficace et effective. Ils sont évidemment plus difficiles à évaluer que les bénéfices dans le secteur privé. Les objectifs économiques peuvent facilement être exprimés en termes de quantité, tandis que les objectifs sociaux sont souvent décrits en termes de qualité. Ci-après, le schéma BSC adapté au secteur public.

Figure 3 : Le schéma BSC adapté au secteur public.



1. **Résultat** : de la perspective financière à la perspective résultats. Comment devons-nous fournir nos services? Les services publics mettent en effet plutôt l'accent sur les services sociaux, et moins sur les objectifs économiques.

2. **Processus internes** : Quelle attention consacrons-nous à nos processus internes?

Le service doit accorder une attention particulière à ces processus qui aident à réaliser les objectifs à partir de la perspective « résultats » et « qualité/clients », avec pour but ultime la satisfaction des intéressés. La qualité, le temps, la productivité et le coût constituent à cet égard des facteurs importants, souvent concurrents.

3. **Innovation** : apprendre, croître, opportunités de développement. Un service ne peut continuer d'exister que s'il réussit à s'adapter de manière permanente à un environnement changeant. De nouveaux produits et services doivent être introduits et les produits et services existants doivent évoluer. L'efficacité du processus de production doit être optimisée et de nouvelles technologies et procédures doivent être appliquées.

4. **Qualité/clients** : Quelles sont les prestations de services et la qualité que le client/l'intéressé attend du service public?

Les clients sont les demandeurs ou bénéficiaires des services. La plupart du temps, il s'agit de citoyens, mais cela peut aussi être d'autres groupes, des entreprises ou d'autres services publics avec qui des accords de collaboration ont été conclus. L'aspect « client interne », à savoir d'autres services de la même organisation, n'est également pas à négliger.

Selon la définition des facteurs clés de succès et des indicateurs de performance et de qualité, **le BSC est un modèle de gestion qui permet de traduire la stratégie de l'organisation, depuis l'organe décisionnel jusqu'au niveau opérationnel. En l'occurrence, ce modèle sert de base à l'étude empirique au sein d'un territoire déterminé.** Développer un BSC nécessite un réel engagement du management de coupler cet instrument au cycle de planification et de contrôle de l'organisation, et de piloter réellement l'organisation sur la base des résultats mesurés.

Fort du constat que la modernisation du secteur public n'est pas une option, mais une nécessité complexe, l'État cherche à adopter une vision financière ambitieuse, pour répondre aux exigences de gestion efficace de ses ressources publiques : accroître la valeur ajoutée, maîtriser les risques, améliorer la performance des processus, améliorer le contrôle de la gestion publique... SAINT-ETIENNE (2008) définit comme efficace, un État qui atteint les objectifs qui lui sont assignés par le corps politique, en dépensant le moins possible, tout en fournissant la qualité de service la plus élevée possible. Trois concepts se dessinent donc au

sein des organisations administratives: l'amélioration de la qualité du service auprès de l'utilisateur/client, la modernisation de la Fonction publique, au regard de la mobilisation des agents, et enfin, l'efficacité de sa gestion publique, par la rationalisation et l'optimisation des ressources, financières, humaines et matérielles, favorisant l'émergence d'innovation organisationnelle. Cela passe par une réelle prise en compte de la gestion par la performance. Ce dernier terme est synonyme de création de valeur, et doit, de ce fait, être compris, dans l'Administration, comme étant la plus-value qu'une entité apporte à la production d'un service, ou à la mise en œuvre d'une politique publique et de ses actions, tout en rendant compte de leurs résultats (IGPDE, février 2004).

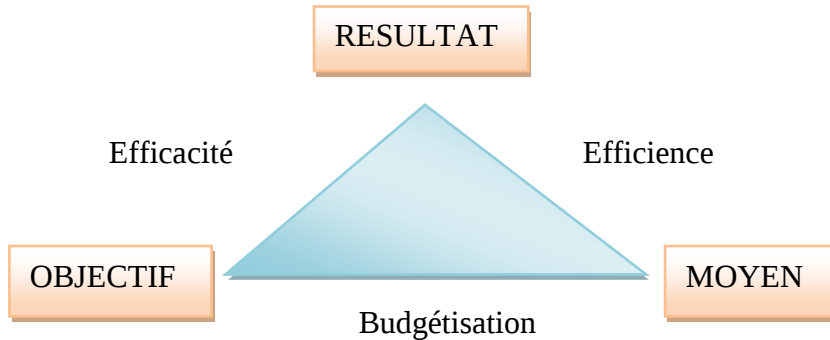
1.3.2. La recherche stratégique de performance : « sceller » le monument public dans un objectif d'efficacité

La recherche stratégique de performance permet d'établir le lien, non moins évident, entre, d'une part, les finalités de l'entité publique (1.3.1), inspirées notamment des travaux de KAPLAN et NORTON, à savoir les recherches d'intérêts économiques, de qualité de service pour l'utilisateur et de mobilisation des personnels, et d'autre part, avec le concept de changement et d'innovation organisationnelle (1.3.3.). En effet, la notion de performance (1.3.2.) rejoint à la fois l'objectif de gestion par les résultats (caractéristique de la LOLF) et de création de valeur, optimisant ainsi les fonds publics, tout en favorisant l'émergence, comme une des conséquences directes de l'innovation organisationnelle. Dans cette étude, nous présentons la performance comme un moyen détourné de modernisation, plutôt que comme une solution clé en main, visant à réaliser instantanément des économies financières.

Etymologiquement, le terme « *performance* » vient du français ancien « *parformance* » : accomplissement, réalisation. Parallèlement, si l'on retient l'origine anglaise, le mot « *performance* » signifie « *réalisation, mise en œuvre et résultats* ». La performance est fondée sur le couple valeur/coût, mettant en relation la valeur produite (valeur) et la valeur détruite (coût) (LORINO ; 2000, p. 18). Les deux termes de ce couple sont indissociables (il ne s'agit ni de minimiser les coûts, ni de maximiser la valeur produite, mais d'optimiser le rapport entre les deux). Est performant dans l'organisation, tout ce qui, et seulement ce qui, contribue à améliorer le couple valeur/coût. Comme pour toute organisation, la mise en relation des trois notions - résultats, moyens et objectifs - s'impose, ce qui implique trois logiques possibles, résumées dans la figure suivante : une logique d'efficacité, une logique d'efficience et une logique de budgétisation (BARTOLI, 1997, p.104). L'efficience est

généralement associée à l'allocation optimale des moyens, et l'efficacité, aux résultats – l'impact des programmes gouvernementaux sur la société, et la budgétisation à la relation objectifs/moyens.

Figure 4 : Le triangle de la performance (Source : BARTOLI, 1997, p.104).



Il est désormais accepté de faire une distinction nette entre les *outputs* d'une part, ou «prestations» de l'organisation publique, issues de sa première fonction de production au sens de THOENIG (2000), c'est-à-dire celle consistant à transformer des ressources entrantes (intrants) en ressources sortantes (extrants, concrétisés par les diverses prestations fournies), et les *outcomes* d'autre part, notion issue de l'analyse des politiques publiques, qui reflète les résultats obtenus par rapport au problème collectif qu'elle est censée résoudre (par exemple : diminution des taux de pollution de l'eau, de l'air...). Les *outcomes* sont la mesure ultime de l'efficacité politique de l'action publique. Les *outputs* font référence aux résultats au plus près de la production de services, et les *outcomes* concernent les résultats ultimes d'un processus de production de biens ou de services, en termes d'impacts pour la société, ou pour le « collectif » concerné (DJELLAL F. et GALLOUJ F. ; 2006, p.4).

La performance peut également être appréhendée comme un construit social, au travers d'un prisme de représentations des acteurs. Un construit social, produit des jeux d'acteurs et des rapports de force entre parties prenantes (Stakeholders). Les parties prenantes sont les individus ou les instances qui ont un intérêt direct, social, financier ou autre, dans les prestations ou la réussite de l'organisation, ou dont les agissements ont une influence ou une conséquence pour l'organisation. Exemples : ministres, dirigeants désignés et organes supérieurs du gouvernement, management, collaborateurs, grand public, agences de contrôle, médias, fournisseurs, donneurs d'ordre (fournisseurs de budgets), partenaires, consommateurs de services, autres autorités, associations professionnelles, syndicats, la société au sens large, etc. Les différentes parties prenantes ne sont pas nécessairement sur un pied d'égalité.

Il s'agit d'un construit social contingent, puisqu'il est lié à un contexte temporel, spatial et sociopolitique (NARO ; 2008). La pérennité de l'organisation repose sur sa capacité à satisfaire les attentes des différents acteurs concernés par son activité.

L'action du service public ne peut donc être jugée uniquement selon le critère de l'efficacité, mais doit être évaluée selon des prismes différents (DEMEESTÈRE, 2005, p.11) : son efficacité elle-même, son efficience (allocation optimale des ressources), ou sa qualité (pour l'utilisateur) (ORGOGAZZO I., 1990). Il est nécessaire de trouver un équilibre entre ces logiques parfois contradictoires. « *Un État performant ne se satisfait pas des résultats obtenus en maintenant simplement son cap, il cherche activement à s'améliorer en sondant le monde autour de lui et en modifiant aussi bien ses objectifs que ses programmes* » (SCHICK A. ; 2003, p.84). Plus précisément, la gestion par la performance, est un élément essentiel des réformes du secteur public : son importance, de plus en plus grande, accordée aux résultats, lui permet d'optimiser les ressources, d'atteindre les objectifs, tout en minimisant les moyens mis en œuvre.

L'organisation doit à la fois arbitrer les ressources et les objectifs de qualité, de délai et de coût. Piloter par la performance relève alors d'un choix stratégique, car la modification d'un seul critère peut influencer sur la performance. Celle-ci naît de sa capacité à exercer des choix cumulatifs, plutôt que des compromis (FNEP ; 2004, p.42).

Alors que la gestion par la performance est au cœur même de la recherche, il s'agit alors d'en analyser les conséquences (1.3.3.), notamment au niveau organisationnel, telles que des fusions interministérielles, des mutualisations de fonctions opérationnelles, voire des créations de Centres de Services Partagés ou d'Agences publiques autonomes. Apparaît alors le concept incontournable d'innovation organisationnelle.

1.3.3. Innovation organisationnelle ou « architecture » du monument: la structure rénovant l'œuvre publique

Les conséquences de ce recours à la gestion par la performance, et en accord avec les restrictions budgétaires, favorisent l'apparition d'innovation organisationnelle. Les auditeurs des Administrations réorganisent dès à présent les ministères, afin de dégager des économies, de mutualiser les moyens, donc, de chasser les « doublons » et les empilements de structures (FARGUES Laurent ; 2008). Ainsi, naissent des réorganisations administratives, au travers de l'apparition des mutualisations des fonctions supports, au sens de Michael PORTER (1986), des fusions de ministères au sein de l'Administration centrale et des territoires déconcentrés.

Les travaux de Joseph SCHUMPETER (1954) montrent que l'innovation peut prendre plusieurs formes (5): il distingue l'innovation de procédé, l'innovation de produit et l'innovation organisationnelle. L'innovation de produit correspond à l'apparition d'un produit nouveau ou encore à un produit déjà existant mais incorporant une nouveauté. L'innovation de procédé correspond à l'apparition de nouvelles techniques/méthodes de production et/ou de vente. Enfin l'innovation organisationnelle correspond à l'apparition d'une nouvelle organisation du travail ; elle s'apparente à l'innovation de procédé, dans la mesure où elle contribue à modifier la méthode de production et/ou de distribution (par exemple, l'OST, l'organisation du travail à flux tendus, l'invention des grands magasins au XIX^e siècle, le self-service dans la restauration...). Ces travaux montrent également que toutes les innovations ne s'équivalent pas, opposant ainsi les innovations majeures (radicales) des innovations «incrémentales» (mineures). Alors que les premières bouleversent les manières de produire et/ou de consommer et, en ce sens, modifient donc les conditions de la concurrence, dans le secteur privé, les secondes ne représentent que de simples améliorations de l'existant.

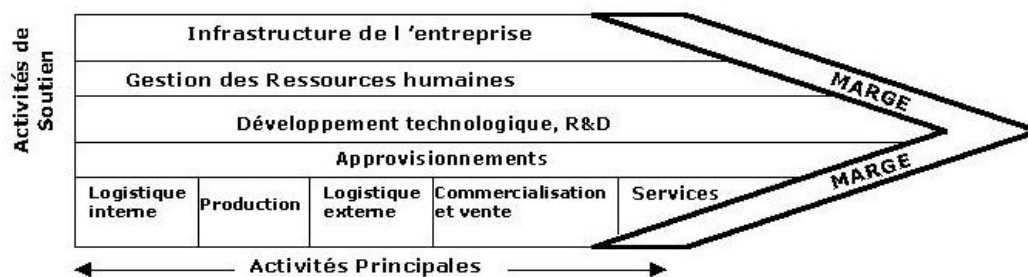
On peut appréhender les enjeux de l'innovation à deux niveaux. Au niveau microéconomique, c'est-à-dire à l'échelle de l'entreprise, l'innovation est un facteur déterminant dans la compétitivité. En effet, certaines innovations permettent d'améliorer la productivité de l'entreprise, ce qui, en abaissant les coûts unitaires de production, favorise sa compétitivité-prix. D'autres innovations permettent de se différencier en renouvelant l'offre de produits ou de services, ce qui favorise sa compétitivité hors-prix. Dans certains cas, même, l'innovation peut conduire l'entrepreneur à une situation de monopole (temporaire) lui permettant de capter un «sur-profit». Au niveau macroéconomique, c'est-à-dire à l'échelle de l'économie toute entière, SCHUMPETER a mis en évidence une relation entre l'innovation et le rythme cyclique de la croissance. Ainsi, des « grappes d'innovations » apparaissent durant la phase de croissance, s'accompagnant d'un intense processus de destruction créatrice. Progressivement, l'effet d'entraînement des innovations s'estompe, les entreprises les plus fragiles font faillite, l'économie entre alors dans une phase descendante où la croissance est ralentie. Dans ces conditions, les entrepreneurs sont incités à innover afin d'éviter de disparaître, afin d'enregistrer à nouveau du profit, ce qui génère une nouvelle phase de croissance s'articulant autour de nouvelles « grappes d'innovations ».

Dans le domaine public, au fil des ans, on a ainsi assisté à la multiplication et à l'empilement des fonctions supports à tous les niveaux, avec de nombreux effets de redondance et de doublons. Une dynamique malheureusement coûteuse et peu efficiente. La mutualisation, comme dans une entreprise privée, permet de réduire les coûts de fonctionnement en diminuant les coûts des achats, ou en rationalisant des tâches support, de faible importance

stratégique pour la politique publique. L'émergence de mutualisations des fonctions de soutien et la création de Centres de Services Partagés (CSP) participent, au sein des Administrations, à l'apparition d'innovations organisationnelles, au sens de SCHUMPETER (1954), et constituent, par des actions d'optimisation de ces fonctions de soutien, un levier important de modernisation, et un fort enjeu d'amélioration de performance de l'action publique.

Selon Michael PORTER (1986), il est important de distinguer, comme créatrice de valeur, les activités principales¹³ (fonctions opérationnelles), de celles de soutien (fonctions de support), qui fournissent les ressources nécessaires au bon fonctionnement des activités principales. En effet, au sein de la « chaîne de valeur » de PORTER, les activités de soutien permettent la bonne marche des unités opérationnelles, et comprennent « *l'infrastructure, les approvisionnements, le développement technologique et la Gestion des Ressources Humaines* ».

Figure 5 : Schéma classique de la chaîne de valeur de PORTER (Source : PORTER, 1986, p. 52)



Les activités de soutien viennent donc à l'appui des activités principales, en assurant les achats des moyens de production (approvisionnement), en fournissant la technologie (recherche et développement des technologies directement liées aux produits et au processus de production, ou à des activités de soutien), également en gérant les Ressources Humaines (recrutement, embauche, formation, développement du personnel...), et en assumant les activités administratives indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble. Ces activités englobent la direction générale, la planification, la finance, la comptabilité, le juridique, les relations extérieures et la gestion de la qualité. Elles forment ce que Michael PORTER appelle « l'infrastructure de la firme ». « *La performance globale de la chaîne de valeur peut être améliorée à la fois par un renforcement de chaque maillon et par un renforcement des liaisons entre les maillons* » (STRATÉGOR, 1993, p.551).

¹³ Les activités principales sont « celles qui impliquent la création matérielle et la vente du produit, son transport jusqu'au client et le service après vente » PORTER (1986).

En regroupant sur un lieu unique, l'ensemble des activités, jusqu'alors dispersées à différents niveaux de l'Administration, le CSP appartient à la classe des innovations organisationnelles, et devient un levier important de réduction des coûts et des gains de productivité, d'une part, en standardisant et professionnalisant les fonctions de soutien, et d'autre part, en permettant au service métier de se recentrer sur leur cœur d'activité. Les CSP regroupés en un lieu unique, ont déjà été adoptés par d'autres pays. Au sein de l'OCDE, de nombreux États ont, en effet, intégré cet enjeu dans leurs programmes de modernisation (IGPDE ; octobre 2004).

Autre innovation organisationnelle, effet de la modernisation et de la recherche de performance, la création d'Agences publiques autonomes, comme nouveau mode d'organisation des services au sein de l'État, qui devront prochainement voir le jour : la première Agence sera celle des Achats de l'État. La création d'Agences autonomes et souples de service public, sans personnalité morale, est donc lancée en France, en s'inspirant au préalable du modèle suédois. En 1988, le Royaume-Uni s'est initié aux Agences, avec le programme «*Next steps*», les Pays-Bas, en 1994, le Japon, en 1999 avec le projet «*IAI*» (Institutions Administratives Indépendantes), et l'Italie, plus récemment, en 2001, avec la création de quatre Agences (impôts, immobilier, cadastre et douane). Les Agences de Service Public (ASP) sont chargées d'assurer des prestations, ou des productions de biens ou de service. Pour réaliser plus efficacement leurs missions, ces services ont souvent besoin de plus de souplesse, de réactivité et d'autonomie. Ces Agences, dont le mode de fonctionnement est proche de celui des entreprises, peuvent s'émanciper du droit public. Elles sont placées sous la responsabilité directe des ministres et des responsables des programmes de l'État. En tirant les enseignements des nombreuses expériences de même nature, conduites dans des pays comparables au nôtre (ROCHET ; 2007), l'enjeu est celui de conserver un lien renforcé avec les décideurs ministériels chargés du pilotage des politiques publiques, tout en favorisant une nette séparation entre leur conception et leur réalisation. Cette séparation permettra de responsabiliser chacun des éléments de la chaîne de conduite des politiques publiques, dans un souci de recherche de performance.

Toujours en suivant l'optique d'analyser les conséquences de la performance publique, serait également envisageable, au sein du paysage administratif français, et sous certaines réserves, une externalisation de certains domaines de l'activité des ministères, telle que, par exemple, la gestion du parc automobile de la Défense. Les Administrations des pays de l'OCDE sont déjà de plus en plus nombreuses à envisager la possibilité de confier à des tiers, l'exécution de certaines activités, jugées accessoires (IGPDE ; octobre 2004). Généralement baptisée sous-traitance, ou externalisation («*outsourcing*»), cette pratique s'est développée en France, face à la nécessité de réduire les coûts, surtout les coûts fixes, comme, par exemple, les

équipements et les logiciels informatiques. L'externalisation est, dans cette étude, considérée comme une innovation organisationnelle, modifiant le procédé de gestion habituelle, et participant à la stratégie de long terme de l'entité, par l'abandon de certaines activités pour les confier à des tiers, et suppose le développement d'une véritable relation de confiance entre le donneur d'ordre et son sous-traitant. L'externalisation ne signifie pas une délégation totale pour l'Administration qui conserve à la fois une compétence, mais aussi une responsabilité de suivi et d'encadrement de la prestation.

L'État doit donc, « *faire faire* » (SAINT-ETIENNE C.; 2008), sans pour autant chercher la privatisation dans les fonctions autres que régaliennes. Les Administrations publiques ne disposent souvent que de peu d'avantages compétitifs pour être efficaces et flexibles dans les missions de service public.

Un processus de recherche se définit comme étant la construction itérative et le pilotage d'un projet porté par la formulation d'un problème de recherche (concevoir, mettre en œuvre, analyser/évaluer) (WACHEUX ; 1996, p. 171). Une « initiation au contexte », un apprentissage progressif du terrain, mais aussi un test de la pertinence des premières intuitions de recherche, seront progressivement affinés, mais peuvent aussi être totalement remis en cause, l'étude empirique étant en cours. Les contraintes et opportunités de terrain orientent la stratégie de la recherche. Ainsi, les choix de méthodes ne sont pas des choix premiers ; ils sont subordonnés à des choix antérieurs : nature de la question de recherche, paradigme et accessibilité du terrain (KOENIG, 2002, p. 2).

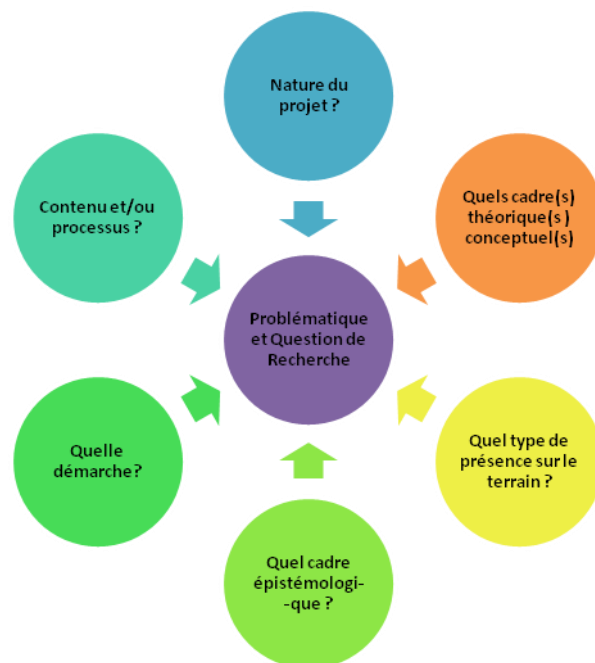
2. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Un bon sujet de recherche suscite l'intérêt pour plusieurs raisons : il soulève une question théorique pertinente et peu explorée, il correspond à une réalité empirique importante sur le terrain, et les résultats attendus sont susceptibles d'aider à en améliorer la pratique (GIORDANO, 2003). L'analyse de réformes étatiques s'inscrit au cœur-même de l'actualité économique et politique de la France, l'appréhension du sujet en termes stratégiques est évidente, puisque le rôle de l'État-stratège est celui d'orienter la politique publique depuis sa genèse (1.), (décision stratégique publique), jusqu'à son application empirique territorialisée (3.), (application et mise en œuvre locale). Il ne s'agit pas, dans cette étude, de rechercher des régularités statistiques (étude quantitative), mais de rechercher les significations, d'en comprendre les processus dans des situations uniques et/ou fortement contextualisées, au

travers de recherches qualitatives privilégiant la profondeur de la description (« *thick description* », GEERTZ, 1973).

Les principales composantes pour définir une recherche est illustrée par la figure suivante :

Figure 6 : Concevoir une recherche, les questions à se poser (source : GIORDANO, 2003, p. 30).



2.1. NATURE DU PROJET ET CADRE ÉPISTÉMOLOGIQUE DE RECHERCHE

La nature du projet de connaissance est celui de « *décrire, expliquer, prédire ou changer* » (WACHEUX ; 1996, p. 19). Le type de démarche utilisé de cette recherche est plutôt celui de construire/enrichir dans un contexte de découverte, que celui de tester/justifier dans un contexte de vérification, c'est-à-dire d'induire, du terrain, des observations afin de les analyser. L'induction consiste à trouver une règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique était vraie (DAVID Albert ; 2002, p.85).

La phase ultime recherchée, mais rarement atteinte en Sciences Sociales, est celle de maîtriser, c'est-à-dire de comprendre les situations pour proposer des interprétations théoriques globales de la complexité d'un phénomène : générer des conclusions pour une théorisation à partir de l'étude de cas, développant *in fine* un modèle du processus de management stratégique, dans l'objectif de réussite d'un projet de réforme territoriale. La théorie, en Sciences de Gestion, doit établir des liens entre des éléments (actions, évènements, etc.) pour expliquer pourquoi un phénomène est susceptible de se produire.

Une théorie est donc, pour SUTTON et STRAW (1995), un ensemble d'arguments inter-reliés logiquement, et qui sont convaincants. MAGGIO (1995) complète en affirmant que la théorie

est un produit social, le fruit de la coopération entre son auteur et son lecteur. Selon Karl WEICK (1999), les théories qui font une différence sont celles qui ont une résonance émotive, qui sont sensibles au contexte et aux particularités de la situation vécue par les protagonistes, et à la temporalité de l'évènement (activité humaine à part entière avec des impacts sociaux importants, et soumis à des critères éthiques).

Dans cette étude, il s'agit tout particulièrement d'expliquer les causalités de la nécessité d'une innovation organisationnelle comme réforme de l'État, convergeant vers des réorganisations administratives ou encore des mutualisations de fonctions supports, ainsi que d'en expliquer son processus au sein d'un territoire géographique (le « *Pourquoi* » et le « *Comment* » de l'innovation organisationnelle). « *Les projets de recherche en gestion s'inscrivent dans la volonté de connaître et d'expliquer des phénomènes sociaux s'inscrivant dans l'organisation, et de donner aux acteurs les moyens de comprendre et d'agir sur les réalités* » (LE MOIGNE ; 1994). Les innovations organisationnelles sont donc à analyser en tant que processus de changement, plutôt que comme le résultat d'une décision. La recherche pour étudier les processus (VAN DE VEN ; 1992) se partage entre expliquer, en amont, l'action de l'État dans ses systèmes de prise de décision et de formation des stratégies (« *pourquoi changer ?* »), et étudier, en aval, les processus d'innovation organisationnelle (« *comment changer dans un territoire déterminé ?* »). Il s'agit ensuite de construire les interdépendances entre les niveaux de l'analyse.

Le cadre épistémologique, ou paradigme, est celui d'un choix d'une posture constructiviste en rupture avec la posture positiviste classique. La réalité est une conception active du sujet (GLASERSFELD ; 1987). Ce sont des recherches qui étudient des constructions sociales, comme le changement organisationnel (MIR & WATSON ; 2000). Cependant, la posture ne se réduit pas à vouloir comprendre des phénomènes sociaux, comme l'innovation organisationnelle, mais à co-construire le projet de recherche avec les acteurs, l'interaction étant alors mutuellement transformative (relation sujet/objet) (GIORDANO ; 2003, p.23).

En revanche, la recherche ne prétend, ni changer les réalités sociales par la recherche-action ou la recherche expérimentale, ni les prédire en anticipant les évolutions résultant de régularités observées dans le passé. Le changement de la réalité sociale, par la production de connaissances, ne nécessite donc pas de conduire un projet de « recherche-action », c'est-à-dire une « *action délibérée de transformation de la réalité, recherche ayant un double objectif : transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations* » (HUGON & SEIBEL ; 1998, p.13).

2.2. CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS DU TERRAIN ÉTUDIÉ

La démarche sur le terrain nécessite une négociation avec les acteurs, la construction des outils d'enregistrement et d'analyse nécessite également la compréhension des situations réelles sur lesquelles l'attention se porte. Les choix concernant l'unité d'analyse, la nature des données à recueillir et la durée de l'observation (« *protocole de recherche* ») sont exposés ci-après.

Les objectifs de l'étude empirique, sont, dans chaque service déconcentré, de décrire et de comprendre le processus d'innovation organisationnelle, sa dynamique managériale de diffusion au sein des services administratifs, et les comportements associés des acteurs, en vue de développer *in fine* un modèle stratégique de réussite de projet d'innovation organisationnelle et territoriale. L'accès au terrain se rapproche du choix de l'étude de cas, multi-sites : méthodes comparatives, confrontations entre plusieurs contextes, et multiplication des stratégies d'accès au réel. La méthode des cas se définit comme une analyse spatiale et temporelle d'un phénomène complexe, par les conditions, les événements, les acteurs et les implications (WACHEUX ; 1996, p.89). L'étude de cas permet d'intégrer la dimension chronologique, d'en comprendre les causalités, donc de repérer comment les configurations se forment au cours du temps dans un contexte défini (WACHEUX ; 1996, p.93). L'approche nécessite généralement une présence sur le site pour l'observation du contexte, des acteurs, ainsi qu'un recueil de données par différentes sources, pour permettre la triangulation (détails sur les acteurs, leur contexte d'action, et sur les événements qui surviennent pendant la période étudiée (REVAULT D'ALLONES, 1989 ; WOLCOTT, 1990)).

L'unité d'analyse, ou l'échantillonnage théorique, se positionne au sein de la Préfecture et des services déconcentrés des Alpes-Maritimes, avec la possibilité, dans un second temps, d'accroître la validité externe de la recherche dans un autre département. L'étude de cas débute actuellement, et les résultats finaux sont estimés à début Juin 2009. Les résultats obtenus dans cette recherche sont provisoires. La durée minimum de l'observation pour atteindre les objectifs de la recherche est de 6 mois minimum.

Le phénomène d'innovation organisationnelle change au fil du temps (« *variation temporelle* ») (GIROUX ; 1990). A l'intérieur d'une même organisation, l'étude se veut retracer une dynamique de changement dans diverses unités administratives (« *variation intra-organisationnelle* ») (DEMERS ; 2003), et des réactions au changement dans plusieurs organisations (services déconcentrés), où des phénomènes similaires (innovations organisationnelle) se produisent (« *variation inter-organisationnelle* »), (AKTOUF, 1986 ; BOUWEN, 1991), en vue d'induire une théorisation. Sont étudiées comme innovations

organisationnelles, les fusions de ministères, les mutualisations de fonctions supports (achats, logistique...), voire les créations d'Agences ou de centres de services partagés. Les processus d'externalisation s'intègrent indirectement dans les réorientations de missions de la sphère publique.

Concernant les techniques de collecte de données sur le terrain, la première étape consiste à analyser le contenu des documents, et à observer de manière participative, en accord avec la posture constructiviste, le suivi de la mise en place de l'innovation organisationnelle (réunions ciblées, textes en vigueur, acteurs en présence, procédés utilisés...). La seconde étape concerne **le questionnement d'entretiens semi-structurés (ou semi-dirigés). L'entretien d'une étude qualitative, se distingue du questionnaire de l'étude quantitative, par ses questions ouvertes, et le fait qu'il soit caractérisé par l'interaction entre chercheur et répondant. Aussi, il se tient sur le mode de la conversation, le chercheur va adapter l'ordre et la teneur des questions aux réponses de son interlocuteur.** L'entretien de recherche porte sur des comportements, des pratiques sociales diverses, et concerne également plus fréquemment la recherche et la compréhension de représentations mentales. Ce qui intéresse le chercheur, c'est la personne par elle-même qui possède telle caractéristique, a connu tel type d'expérience, qui représente tel aspect de la vie sociale, tout en sachant ce à quoi elle pense en tant qu'acteur. Les entretiens semi-directifs sont menés sur la base d'un guide d'entretien constitué de différents thèmes-questions préalablement élaborés en fonction des hypothèses (cf. annexe A). Un guide d'entretien comprend généralement une douzaine de thèmes-questions qui, sauf exception à justifier, seront abordés dans un ordre à chaque fois identique, afin d'éviter que la place du thème dans l'interview n'influence la qualité des réponses. Les sources internes comprennent les dossiers et rapports courants, les archives, les journaux internes, les messages politiques, les discours des dirigeants et des organisations syndicales... Les sources externes, quant à elles, concernent les usagers/citoyens, les textes de lois et de réglementations, les revues de presse... L'inscription des données se pratique par un support papier et audio permettant la transcription des entretiens *verbatim*. L'atteinte de la « saturation » est à privilégier dans cette étude qualitative, c'est-à-dire de cesser les entretiens lorsque l'ajout d'information à la marge est de moins en moins générateur de nouveaux savoir (GIORDANO ; 2003, p.59). Lorsque les répondants se répètent, les observations se ressemblent, les documents se confirment.

Un contact a déjà été pris avec la MIRATE (*Mission Interministérielle de Réforme de l'Administration Territoriale*), me permettant ainsi de tester la faisabilité du projet, d'en saisir l'ampleur, de bâtir une première chronologie des événements, et d'identifier les ministères et services concernés par l'innovation organisationnelle au sein des territoires déconcentrés.

3. RÉSULTATS DE LA RECHERCHE SUR L'INNOVATION ORGANISATIONNELLE DANS LES TERRITOIRES DÉCONCENTRÉS

L'innovation cherche à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'État, et ainsi, l'efficacité de l'action administrative et la qualité de la gestion publique, en vue d'une meilleure satisfaction usager/client. Il s'agit également de répondre aux critiques récurrentes sur l'inefficacité supposée des rouages administratifs, sur les lenteurs de l'Administration, ainsi que sur son coût. En effet, la modernisation de l'Administration poursuit plusieurs objectifs : les principaux se concentrent sur l'amélioration de la gestion et des performances de l'Administration, sur la réforme de l'organisation de la Fonction publique, et sur la priorité donnée aux attentes des usagers.

En matière de mutualisation, certaines initiatives ont été lancées, telles que la gestion au sein des services déconcentrés (plateformes régionales de gestion dans les réseaux de l'Équipement...), la mutualisation dans des domaines d'expertise (le pôle d'appui au contrôle de légalité de Lyon, et le service de Direction générale aux collectivités locales rattaché au Ministère de l'Intérieur), ainsi que la mise en place de centres de traitement à distance (pôles nationaux de soutien au réseau du Trésor public) et de centre d'encaissement, celui de Lille, par exemple. Créé en 2007, et chargé, dès 2012, de la paye pour l'ensemble des ministères (Opérateur national de Paye), le service à compétence nationale constitue un exemple de mutualisation interministérielle.

3.1. PROJETS D'INNOVATION ORGANISATIONNELLE AU SEIN DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Les services déconcentrés ont une compétence territoriale et assurent, au niveau local, les relais des décisions prises par l'Administration centrale. Ils mettent en œuvre les politiques conçues au niveau central, et regroupent plus de 95% des agents de l'État. La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République, et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant sur la charte de déconcentration, chargent les services déconcentrés de la mise en œuvre des politiques communautaire et nationale sur le plan territorial. L'expression « service déconcentré » est apparue dans la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République. La majorité des services déconcentrés sont placés sous la direction du Préfet, même si certains (Éducation nationale, Justice, Services fiscaux) échappent à sa gouverne.

Selon la circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réformes de l'Administration départementale de l'État, une procédure pour expérimentation, dans le département, d'ici à 2009, préconise, comme innovation organisationnelle, une réorganisation des services déconcentrés de l'État placés sous la seule autorité du Préfet, et qui seront rattachés à « *trois directions générales de nature opérationnelle – [direction générale des territoires, des populations, de la sécurité], et à une direction générale de soutien – [la direction générale des Ressources Humaines et de la Logistique]* » (JORF n°5, du 6 janvier 2006, page 254, texte n°3). A titre d'exemple, la fusion des directions départementales de l'Équipement avec celles de l'Agriculture et de la Forêt, la fusion de l'Architecture et du Patrimoine, le rapprochement de l'Inspection du travail du régime général avec l'Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, ou encore le rapprochement entre services de l'État et opérateurs locaux, aux modes d'intervention et aux missions proches, favorisent, sur le plan local, la recherche gouvernementale de performance publique et d'optimisation des moyens.

Au niveau régional et départemental, les mutualisations des fonctions Ressources Humaines – le recrutement et la mobilité, la formation professionnelle et la politique sociale - ainsi que les mutualisations de moyens des fonctions logistiques – parcs immobiliers de l'État, achat et approvisionnement, ainsi que Logistique – viennent s'ajouter aux diverses fusions des directions départementales, en vue d'une meilleure efficacité des réorganisations fonctionnelles des services déconcentrés de l'État. Les fonctions de soutien représentent généralement 15 à 20 % des budgets, hors engagements financiers particuliers.

Les bénéfices attendus sont multiples : une rationalisation des processus comprenant une forte composante de traitement de masse (économies d'échelle), une plus grande spécialisation / professionnalisation des agents, sur leur cœur de métier (gain qualitatif), et un recentrage des organisations sur le service rendu aux destinataires finaux (usagers, clients).

A titre d'exemple, la DGME travaille actuellement au sein d'une mission interministérielle de création d'une Agence des achats de l'État. Les économies attendues, évaluées à un milliard d'euros sur les 10 consacrés aux achats, viendront en grande partie de la mutualisation et de l'amélioration de l'efficacité de l'Achat public.

L'optimisation des fonctions de soutien, telle qu'elle a été décrite plus haut, ne correspond pas uniquement à une logique stricte de réduction des coûts. L'un des premiers objectifs recherchés de l'optimisation des fonctions supports, est sans nul doute, la professionnalisation des acteurs. En effet, recruter le profil recherché par un service pour un gestionnaire de Ressources Humaines, et obtenir une prestation à un prix très compétitif pour un Acheteur public, participent pleinement à la performance de l'État.

Comme il existe en externe – à destination des usagers – des démarches du type client/fournisseur, il s’agit de développer le même type de prestations en interne. Les acteurs chargés du soutien se transforment ainsi en prestataires pour les clients internes, avec l’objectif de rendre le système efficient à tous les niveaux. On valorise ainsi, à la fois la prestation en interne au niveau des métiers des agents, et la prestation en externe vis-à-vis de l’usager.

3.2. PÉRIMÈTRE D’ÉTUDE PLUS RESTREINT : IMMERSION AUPRÈS DE LA DIRECCTE

La Direction Régionale de l’Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l’Emploi (DIRECCTE) se situe dans un contexte de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). L’objectif est de regrouper, au niveau local, les services de l’État tournés vers les entreprises, et de mettre à leur disposition un interlocuteur unique. L’État disposera ainsi au niveau territorial, d’un relais efficace et opérationnel des politiques économiques définies au niveau national, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et de développer l’emploi, tout en assurant le respect des réglementations du travail et la loyauté des marchés.

La DIRECCTE est le futur service déconcentré du Ministère de l’Economie, de l’Industrie et de l’Emploi. Ces Directions vont donc naître de la fusion des actuelles Directions Régionales et Départementales de l’Emploi, du Travail et de la Formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), des Divisions Développement Industriel (DDI), des Directions Régionales de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement (DRIRE), de la mission Concurrence, des Directions régionales de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF), des Délégations Régionales du Tourisme (DRT), des Directions Régionales du Commerce et Artisanat (DRCA), des Directions Régionales du Commerce Extérieur (DRCE) et des Chargés de Mission Régionaux d’Intelligence Economique (CRIE). Issue du regroupement de ces dix services, la DIRECCTE devra se mettre en capacité de satisfaire les attentes des bénéficiaires : les entreprises, les filières et branches, les territoires, les actifs et les consommateurs, notamment en leur rendant un service bien intégré, lisible et performant.

Cinq régions ont été sélectionnées pour préfigurer la mise en place des DIRECCTE, selon l’annonce du comité de pilotage (COPIL) du 10 juillet 2008, mis en place dans le cadre de la RGPP : Aquitaine, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, et Provence-Alpes-Côte d’Azur. Le responsable de la région PACA pour conduire le processus

est Monsieur Jacques MARTELLI, issu de la DRCCRF. La création juridique des premières DIRECCTE a vu le jour début 2009, pour une généralisation prévue pour 2010. Il est important de veiller à ce que l'ensemble des agents soit informé du déroulement des travaux, et que les partenaires sociaux soient associés à la démarche de conduite du projet. En ce qui concerne les unités territoriales de la DIRECCTE, notamment les futures directions départementales interministérielles, elles seront également examinées dans le cadre de la mission de la MIRATE, pour parvenir à un dispositif bien articulé, innovant et fonctionnel.

3.3. DÉMARCHE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE DU PROJET DE RÉFORME TERRITORIALE

La Loi Organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux Lois de Finances, en révisant profondément la manière de concevoir et de présenter le budget de l'État, crée un cadre désormais favorable à la rénovation du pilotage des organisations publiques. Les règles budgétaires et comptables qui prévalaient jusqu'alors (et qui ne céderont la place que progressivement aux nouvelles normes posées par la Loi Organique) étaient largement incompatibles avec les exigences du pilotage stratégique des organisations : organisation comptable par chapitre, absence de comptabilité analytique...

Des conditions nouvelles sont ainsi créées, et doivent être mises à profit pour développer un véritable pilotage stratégique des politiques publiques. Nous retrouvons, dans cette approche, la distinction entre valeur de la politique (définition des objectifs et évaluation des impacts) et politique de la valeur (capacité à créer de la valeur par la mise en œuvre). La liaison entre ces deux faces est essentielle, car « bien faire les choses » n'est pas « faire les bonnes choses ». On peut bien gérer une mauvaise politique, mal gérer une bonne politique, et il arrive même, que mal gérer une mauvaise politique donne de bons résultats. La démarche de pilotage stratégique consiste précisément à faire ce lien.

Figure 7 : La démarche de pilotage stratégique d'une réforme (source : Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de L'état et de l'aménagement du Territoire, 2002).



La démarche de pilotage stratégique de la réforme est une démarche itérative, un cycle permanent qu'il faut organiser dans le temps, généralement sur trois à cinq ans avec une déclinaison en cycles de planification annuelle. Cette activité nécessite d'y consacrer du temps et des ressources. Elle correspond à une démarche en cascade, car elle peut – et devrait – s'appliquer au niveau gouvernemental pour la définition des missions, puis au niveau des ministères pour l'organisation des programmes, et enfin au niveau du service, des équipes et même, de chaque individu, pour définir et piloter ses missions.

Chaque échelon élabore sa propre démarche à partir des objectifs résultant de la démarche de planification au niveau supérieur.

L'outil que nous retenons ici est le « Tableau de Bord Prospectif », tel que développé par KAPLAN et NORTON¹⁴. Il nous paraît être une synthèse des principes et pratiques du management stratégique : il décrit le pilotage des organisations, son application au sein des organismes publics et organismes à but non lucratif ; il est centré sur la finalité : c'est elle qui assure la convergence des quatre composantes : les ressources, le client, les processus et l'organisation, et le personnel ; il est équilibré, puisqu'il permet de mettre en convergence les objectifs des autres doctrines : les bénéfices pour l'utilisateur, les contraintes de ressources, les processus organisationnels et de production de l'établissement et les objectifs de gestion des ressources humaines.

Pour construire le Tableau de Bord Prospectif (TBP), il faut commencer par traduire la stratégie en objectifs concrets pour chacun des secteurs. Le TBP va devoir mettre en relief des objectifs quantifiables de performance qui se déclineront en objectifs pour chacun des quatre secteurs : le bénéfice pour le client (terme générique que nous employons pour recouvrir les diverses catégories : client pour les services à caractères commerciaux, usager ou assujetti), les objectifs de gestion, les objectifs d'amélioration des processus et les objectifs d'amélioration de la gestion des personnels, et d'une manière générale, les compétences des salariés, notamment dans l'usage des systèmes d'information et le pilotage des processus.

Un bon plan stratégique est celui qui explique les hypothèses retenues, en termes d'effet des actions entreprises, et en termes d'évolution de l'environnement de l'action publique. Le pilotage stratégique doit fonctionner en double boucle : une première, mesure les liens et les écarts causes/effets, et permet de corriger les erreurs de pilotage. Elle correspond donc au « bien faire les choses ». Par contre, elle ne répond pas à la question « fait-on les bonnes choses? ». La seconde boucle doit permettre de réviser les hypothèses de base de la politique. La pratique du TBP est excellente, mais demande un temps d'apprentissage assez long. En

¹⁴ Robert S. KAPLAN et David P. NORTON, « Le tableau de bord prospectif », Les éditions d'organisation, 1998.

tout état de cause, l'évolution de Gestion des Ressources Humaines reste une question critique. C'est une expérience qui comporte deux volets : la redéfinition des statuts des personnels et la gestion des carrières et des compétences, ainsi que le développement des pratiques d'apprentissage organisationnel au niveau de l'établissement.

3.4. MANAGEMENT ET SOCIOLOGIE : LES CLÉS DU SUCCÈS DE L'INNOVATION ORGANISATIONNELLE DANS UN TERRITOIRE DÉCONCENTRÉ

Les changements organisationnels sont toujours des opérations délicates, car ils touchent aux cultures « de maison » et de corps, c'est-à-dire à l'identité collective des personnels. Les structures administratives (ministères, directions) et les corps sont des institutions, c'est-à-dire des réalités chargées d'histoire, dépositaires de traditions, de savoirs, de savoir-faire et de routines, et en cela, des lieux de socialisation véhiculant des principes, des valeurs, ainsi que ses croyances qui s'y rattachent. La stratégie de communication des managers doit donc être pleine de tact, la cible visée étant moins le grand public que les agents concernés. Il ne suffit pas de présenter l'innovation organisationnelle comme motivée par le seul souci de réduire les dépenses budgétaires, pour susciter la mobilisation des agents. Il est essentiel au succès de toute innovation, que les agents concernés y adhèrent pleinement.

La mise en place d'une solide méthodologie, qui s'inspire de la sociologie des organisations de CROZIER, sur des dispositifs robustes de négociation du contenu de l'innovation, doit se bâtir avec les responsables et agents de terrain, comme avec les syndicats. Il est donc vital au succès des innovations, que les dispositifs de dialogue participatif, les projets de service et les démarches de tout changement négocié, soient mis en place en amont de l'opération, et que celle-ci fasse l'objet d'un investissement constant de la part de la hiérarchie, afin que les personnels soient accompagnés dans cette grande transformation.

Il importe ensuite d'établir un plan opérationnel et stratégique de mise en œuvre, dont les objectifs, ambitieux mais réalistes, «mettent en marche» l'innovation recherchée par une politique symbolique sur le long-terme. Il s'agit que le changement apparaisse aux yeux des agents comme le vecteur d'une amélioration de la qualité du travail quotidien qu'ils auront à accomplir, et donc une source de satisfaction professionnelle. L'objectif managérial est que ces perspectives de satisfaction professionnelle viennent, à terme, contrebalancer l'insatisfaction immédiate due à l'obligation de changement.

Enfin, le type de modèle de conduite de l'innovation doit être partenarial, et doit laisser une place au volontariat et à la spontanéité des agents de base. Dans des ensembles bureaucratiques, le rôle du management intermédiaire de terrain est crucial : il importe de

l'associer et de le valoriser au travers de l'innovation. Ecouter et prendre en compte les avis des agents est le plus sûr moyen d'assurer leur loyauté aux objectifs de la réorganisation : les associer sous formes de groupes de réflexion, en les faisant travailler sur le contenu de leur métier, sur les changements introduits par la réforme de mutualisation, et sur les besoins en formation professionnelle qui en découlent.

Pour emporter la conviction des acteurs, il est donc nécessaire de justifier la fusion, non pas de façon extrinsèque et diffuse, par la réalisation d'économies budgétaires, mais en référence aux missions intrinsèques de service public, et aux activités concrètes dont ces agents ont la charge. Ces missions de service public sont associées, dans l'Administration française – et la remarque ne vaut ni pour la Fonction publique britannique, ni néerlandaise, par exemple – à l'intérêt général, le seul principe de légitimation assez puissant pour permettre de changer les pesanteurs administratives, avec le souci d'intérêt particulier des membres d'un même groupe professionnel.

CONCLUSION

Alors que fin 2007, l'État supporte une dette publique de 1 180 milliards d'euros, soit 64% du PIB en 2008, et que cette dette s'alourdit encore davantage, au regard des exigences du pacte européen de Maastricht, et avec la prise en compte de la crise économique mondiale actuelle, l'Institution française recherche alors, comme issue, à réformer intégralement son Administration « bureaucratique », sa Fonction publique (la gestion de ses ressources humaines), sa gestion financière (au travers notamment de la LOLF), et son management public en « mutation » (terme emprunté à SPINDLER et HURON ; 2008). Cet article n'entend pas remettre en cause les décisions prises par l'État-stratège et les hautes instances gouvernementales pour gérer la crise de l'État français, mais plutôt, analyser de manière stratégique les tenants et les aboutissants, soit le « pourquoi » et le « comment » de telles réformes, et notamment celles relatives à la réorganisation administrative, étudiée ici en tant qu'innovation organisationnelle. Cette réorganisation, aux moyens de fusions de ministères et de mutualisations de fonctions, ne peut, évidemment pas à elle seule, résorber définitivement et totalement le déficit public français, mais au moins peut-elle, conjointement avec la mise en place d'un management stratégique par la performance, participer à l'objectif d'économie et de rationalisation de l'État français. En conséquence, l'optimisation de la gestion publique par la recherche de performance reste le levier principal de la reddition des comptes, dégageant ainsi des marges de manœuvre financière pour l'avenir. Cependant, cette optimisation doit rester compatible avec les valeurs et la culture du Service public français.

Au sein des Administrations publiques, l'innovation organisationnelle est appréciée comme étant une conséquence directe de la recherche de performance. En s'inspirant des travaux de Stéphane VERDOUX et Patrick IRIBARNE (2008), ce qui différencie aujourd'hui une organisation publique de « haute performance », est le « triple challenge » des entreprises publiques, à savoir la satisfaction des clients par la mise en œuvre de services de qualité, la satisfaction des contribuables, par l'intégration de l'efficacité économique dans le management de l'entreprise, et la satisfaction des citoyens, par la prise en compte des changements sociaux et sociétaux. Le choix de « haute performance » illustre les tendances qui marquent une véritable mutation dans le pilotage et l'évaluation des performances publiques.

Parallèlement, la Fondation européenne pour le management de la qualité a élaboré un modèle type de management : le modèle EFQM. Celui-ci a pour but de mener les entreprises qui l'appliquent sur la voie de l'excellence, en reliant et combinant des principes forts, tels que la comparaison des pratiques (*benchmarking*), l'orientation résultats et clients, le management par les processus, l'implication du personnel ...

L'innovation organisationnelle désigne à la fois les nouvelles formes d'organisation du travail, les systèmes de gestion des connaissances, les méthodes de mobilisation de la créativité des personnels, ainsi que les nouvelles formes de relations entre les organisations et leur environnement économique. De nombreuses études sur l'innovation et ses conséquences démontrent que celle-ci est considérée comme une clé de réussite dans la mise au point de nouveaux produits, de nouveaux services, et de procédés plus performants. Lorsqu'il s'agit d'innover dans les services, c'est-à-dire dans les Administrations publiques, la dimension organisationnelle est souvent primordiale. Les nouvelles formes d'organisation favorisent le travail en équipe, l'autonomie encadrée, le travail par projet, le temps de travail plus flexible, et l'implication professionnelle.

Dans cet environnement mouvant, et animé par de nombreux acteurs, apparaissent donc des modifications dans le style de management des leaders territoriaux. Un meilleur fonctionnement, une meilleure efficacité, un meilleur rapport entre la qualité de l'Administration et son coût, ne peuvent découler que d'un meilleur management, c'est-à-dire d'une meilleure combinaison des facteurs de production, tout en respectant les intérêts de l'usager et de la société, la culture et les valeurs du Service public ainsi que des personnels.

BIBLIOGRAPHIE

- AKTOUF (1986), « La parole dans la vie de l'entreprise : faits et défauts », *La Revue Internationale de Gestion* (p.31-37)
- ASHFORTH B.E. et GIBBS B.W (1990), "The double-edge of organizational legitimation", *Organization science*, Vol. 1, n°2, p. 177-194.
- BARTOLI Annie (2005), *Le management dans les organisations publiques*, Paris : Dunod, 419p.
- BELL Daniel (1973) "The Coming of Post-Industrial Society", *A Venture in Social Forecasting Book*.
- BONNEFOUS Edouard (1958), *La réforme administrative*, Paris : Presses universitaires de France, 230p.
- BOUWEN R. et FRY R. (1991), «Organizational Innovation and Learning. Four patterns of Dialogue between the Dominant Logic and the New Logic», *International Studies of Management and Organization*, vol.21, n°4, 1991, (37-51).
- BSC – Instrument de la modernisation de l'administration fédérale, SPF P&O, novembre 2006.
- CAHUC et ZYLBERBERG (2009), « *Les réformes de Sarkozy sont ratées* », NOUVELOBS.COM, 11 mars 2009.
- CAHUC et ZYLBERBERG (2009), « *Les réformes ratées du président Sarkozy* », Flammarion.
- CASTANIAS R.P., HELFAT C.E. (1992), « Managerial and windfall rents in the market for corporate control », *Journal of economic behavior and organization*, vol.18, p.153-184.
- CHARREAUX G. (1996), « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue française de gestion*, n°111 p.50-64.
- CHARREAUX G., COURET A., JOFFRE P. et alii (1987), « *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise* », Paris, Economica.
- Charte Marianne : circulaire du 2 mars 2004, <http://droit.org/jo/20040303/PRMX0407176C.html>
- Circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réformes de l'Administration départementale de l'État, JORF n° 5 du 6 janvier 2006, p. 254, texte n° 3.
- CROZIER Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Le Seuil.
- CROZIER Michel (1987), *État modeste, État moderne*, Paris : Editions Fayard, p. 250.
- DAVID Albert (2002), « Les nouvelles fondations des sciences de gestion », FNEGE, p. 215.
- Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.
- Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques du Premier ministre Michel ROCARD,
- DEMEESTÈRE (2005), *Le Contrôle de Gestion dans le secteur public*, Systèmes Finances publiques, 2^e édition, LGDJ, 224 p.
- DEMERS (C.) (1993), « Le changement radical vu de l'intérieur : la diffusion stratégique dans les organisations complexes », *Communication et Organisation*, vol. 16, n°2, mai, (p.22-31)
- DJELLAL F., GALLOUJ F. (2007), Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics, *Revue d'Economie Industrielle*, n° 119, 3e trimestre, p. 25-54.
- DOWLING J. et PFEFFER J. (1975), Organizational legitimacy : social values and organizational behavior, *Pacific Sociological Review*, vol. 18, n° 1, p. 122-136.
- Émergence(s) (2009), (<http://www.emergence-s.org>) « La gauche et la réforme de l'État ».
- [Étude économique de la France, OCDE, 2003](#)
- FAMA E. (1980), « Agency problems and the theory of the firm », *Journal of Political Economy*, n°88, pp. 288-307.
- FARGUES Laurent (2008), « L'an I de la réforme de l'État », Dossier « Acteurs publics.com », 08 mai.
- FESTINGER (1957), "A theory of cognitive dissonance". Evanston, IL: Row, Peterson.
- BATESON, G. & BATESON, M., *Steps to an ecology of mind*, University of Chicago Press Ed., 1999 (1972 1ere éd.).

- FESTINGER L., RIECKEN H. W., & SCHACHTER, S. (1956), *“When prophecy fails”*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- FNEP (2004), « Comment accroître les performances par un meilleur management », *Pangloss* n° 35.
- FREEMAN R.E. (1983), *“Strategic Management: A Stakeholder Approach”*, éd. Pitman.
- GAUCHET Marcel, blog <http://gauchet.blogspot.com/2007/11/sarkozy-cest-la-derniere-cartouche.html>.
- GAUCHON Pascal, *Le Modèle français depuis 1945*, PUF, Que sais-je ?, 2006 ;
- GEERTZ C (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.
- GIORDANO Yvonne (2003), *Conduire un projet de recherche, Une perspective qualitative* Colombelles (Calvados) : EMS management & société
- GIROUX N. (1990), *Le retournement stratégique: le cas de la carte Visa-Desjardins*, Thèse de Doctorat, Montréal, UQAM, 1990
- GLASERSFELD (VON) E., (1987) *The Construction of Knowledge*, Seaside: Intersystems publications.
- GOMEZ P.Y. (1996), « *Le gouvernement de l'entreprise* » Paris, Interéditions, 271 p.
- GOULDNER AW. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe.
- HARMON-JONES & MILLS (1999), *Cognitive dissonance: a pivotal theory in social psychology*.
http://www.budget.gouv.fr/themes/finances_Etat/budget/2007/directions_services-sircom-finance_Etat-lf-2007-depenses_recettes.php
http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/chiffres_cles.pdf
<http://www.senat.fr/rap/r03-069/r03-06920.html>
http://www.budget.gouv.fr/themes/finances_Etat/budget/2007/directions_services-sircom-finance_Etat-lf-2007-depenses_recettes.php
- HURON D. avec SPINDLER J. (dir.), (2008), *Le management public en mutation*, L'Harmattan, Collection « Management public », dirigée par Gérald ORANGE et Jacques SPINDLER, Paris, 354p
- IGPDE (2004), « Gestion publique de qualité, un nouvel enjeu européen », *Perspectives gestions Publiques*, Recherche – Etudes – Veille, n° 12, octobre.
- IGPDE (2004), « La performance dans tous ces États », *Perspectives gestions publiques*, Recherche – Etudes – Veille, n° 9, février.
- INSEE <http://www.insee.fr/fr/default.asp>
- JENSEN M. et MECKLING W (1976), « Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure », *Journal of Financial Economic*, pp. 305-360.
- JORF n°5, du 6 janvier 2006, page 254, texte n°3
- KAPLAN R. S. and NORTON D. P. (1996), *The Balanced Scorecard*, Boston : Harvard Business School Press.
- KAPLAN Robert S. et NORTON David P. (1998), « *Le tableau de bord prospectif* », Les éditions d'organisation.
- [La Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001](#) (J.O. du 2 août 2001).
- LANDRÉ Marc (2008), « Tout juste la moyenne pour la première année de réformes », « Modernisation de l'État : inaccessible défi ? », *L'Expansion*, n° 730 de mai 2008.
- LAZEAR E. et ROSEN S. (1981), « Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts », *Journal of Political Economy*, 89, pp. 841-864.
- LAZEAR, E. (1989), « Pay Equality and Industrial Politics », *Journal of Political Economy*, 97, pp. 561-580.
- LAZEAR, E. (1995), *Personnel Economics*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- LECHYPE Emmanuel (coordonné par), « L'État d'urgence », *L'Expansion*, p. 38-60, n° 730 de mai 2008.
- LINDBLOM C.K. (1994), 'The Implications of Organizational Legitimacy for Corporate Social Performance and Disclosure'. Paper presented at the *Critical Perspectives of Accounting Conference*. New York

- LOCKE E.A. (1968), « Toward a theory of task motivation and incentives », *Organizational Behavior and Human Performance*, vol.3, n°2, p.157-189.
- LOCKE E.A. (1975), « Personnel attitudes and motivation », in Rosenzweig, M.R. et
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République.
- LORINO Philippe (2000), *Méthodes et pratiques de la performance. Le pilotage par les processus et les compétences*, Editions d'Organisation, 2^e édition, 550 p.
- MAGGIO (DI) P.J. (1995), « Comments on What Theory Is Not », *Administrative Sciences Quarterly*, vol. 40, p. 391-397.
- MAUJEAN Guillaume (2008), « Fonds souverains français : une naissance au forceps », *Les Echos*, 4 décembre, p. 10.
- MCLAUGHLIN K. (1988), « Aspects of Tournaments Models: A Survey », *Journal of Labor Economics*, 15, pp. 403-430.
- MÉNY Y et THOENIG (1989), *Politiques publiques*, Paris : PUF.
- MERTON RK (1957), *Social theory and social structures*, Glencoe.
- Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'aménagement du territoire. « *Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État. La mise en œuvre des politiques publiques par les établissements publics nationaux. De la conception de la stratégie à l'évaluation de la politique* ». Rapport rédigé sous la direction de Claude ROCHET. La Documentation française, Paris, 2002.
- MIR R. & WATSON A. (2000), « Strategic Management and Philosophy of Science: The Case for a Constructivist Methodology », *Strategic Management Journal*, vol.21, p.941-953
- MULLER Pierre (2008), *Les politiques publiques*, Paris : PUF.
- MUSGRAVE Richard A., *The Theory of Public Finance (la Théorie des finances publiques)*, New York, Mc Graw-Hill 1959 chapitre 1, traduction française de Marc BLOCH.
- NARO Géraud (2008), Conférence EMSAM, «LOLF et Management », Montpellier, 27 mai.
- ORGOGOZZO I. (1990), « Administration : les paradoxes de la modernisation », *Futuribles*.
- OUCHI W.G. et WILLIAMSON O.E. (1981), « The markets and hierarchies and visible hand perspectives » pp. 347-369, in VAN DE VEN A. et JOYCE W.F., « *Perspectives on organization design and behavior* » New York, John Wiley and sons.
- PFEFFER J. et SALANCIK G.R. (1978), *The external control of organizations : a resource dependence perspective*, New York : Harper & Row,
- PICQ Jean (1995), *L'État en France, servir une nation ouverte sur le monde*, Documentation Française, Paris.
- POLLITT C. and G. BOUCKAERT (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 314 p.
- PORTER (1986), *L'avantage concurrentiel. Comment devancer ses concurrents et maintenir son avance*, Paris : Inter-Editions, 647 p.
- PORTER, L.W., *Annual Review of Psychology*, Palo Alto, CA, vol.26, p.457-480.
- POST, J. E. ET PRESTON, L. E. SACHS, S. (2002), *Redefining the Corporation : Stakeholder Management and Organizational Wealth*. Stanford, Stanford University Press
- RGPP <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>
- ROCHET Claude (2007), *L'innovation, une affaire d'État : gagnants et perdants de la troisième révolution industrielle*, Paris : l'Harmattan
- SAILLOT I. (2006), « Dissonance cognitive et langage inconsistent de Pierre Janet : rapprochement », *Janetian Studies*, Vol.3.
- SAINT-ETIENNE Christian (2008), *la France est-elle en faillite ?* Bourin, 160 p.
- SCHICK Allen (2003), « L'État performant: réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, n° 2, OCDE, Paris.

SCHUMPETER Joseph (1954), « *Histoire de l'analyse économique* », Edité par Gallimard - Paru en 1983

SHLEIFER A. et VISHNY R.W. (1989), "Management Entrenchment: the Case of Manager-Specific Investments", *Journal of Financial Economics*, vol.25, 123-139.

SHOCKER A.D. et SETHI S.P. (1974), An approach to incorporating social preferences in developing corporate action strategies, in Sethi S.P (dir.) *The Unstable Groung : Corporate Social Policy in a Dynamic Society*, Melville , CA.

SILICANI Jean-Ludovic (2008), Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction publique.

SIMON H. (1991), « Organizations and markets », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n°2, pp. 25-44.

SIMON H. (1955), « A behavioral model of rational choice », *Quarterly Journal of Economics*, n°69 pp. 99-118.

SIMON Herbert (1979), *Models of thought (Vol. 1)*, New Haven, CT: Yale University Press.

SIMON Herbert (1991), *The science of the artificial*, (1969), MIT Press, traduction et postface par Jean-Louis Le MOIGNE, *La science des systèmes, science de l'artificiel*, (1974), EPI éditeurs, Paris. Réédition chez Éd. Dunod en 1991. Réédité en 2004 sous le nom de *Les sciences de l'artificiel*, Éditions Gallimard, Coll. Folio Essais.

SIMON Yves et JOFFRE Patrick (1997), *Encyclopédie de gestion*, 2^e édition, Broché, 1205 p.

SINE Alexandre (2006), L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État, Paris : Economica.

STRATÉGOR (1993), *Politique générale de l'entreprise*, 3^e édition, Paris : Dunod, 551 p.

SUTTON et STRAW (1995), What theory is not, *Administrative Science Quarterly*, p.371-384

THOENIG J.- C. (2000), « *L'aventure des réformes administratives est aussi une affaire de professionnalisme* », L'Administration dans tous ses États, Emery Y., Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 163-173.

VERDOUX S. et IRIBARNE P. (2005), Prix, modèle & démarches EFQM - Guide de terrain pour réussir, Broché, AFNOR, 314 p.

VERDOUX S. et IRIBARNE P. (2008), La haute performance publique - Comment piloter et évaluer les performances des organismes publics, Broché, AFNOR, 152 p.

VON NEUMANN et MORGENSTERN (1944), "*The Theory of Games and Economic Behavior*".

WACHEUX F. (1996), Méthodes qualitatives et recherche en Gestion, Paris : Economica.

WEBER Max (1971), *Economie et société*, Paris : Plon, 1971, p. 226 et suivantes.

« *Gouvernance des PME-PMI patrimoniales, un nouveau modèle à construire* », IFA, 2006.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1: Évolution des dépenses publiques (taux de croissance en volume). Source : Bourdin Joël, 2003, Le Site officiel du Sénat. (Lien internet : http://www.senat.fr/rap/r03-069/r03-06920.html)	11
Figure 2 : BSC inspirée KAPLAN et NORTON (Source : Conférences EMSAM –27/05/2008-Gérald NARO).	26
Figure 3 : Le schéma BSC adapté au secteur public.	27
Figure 4 : Le triangle de la performance (Source : BARTOLI, 1997, p.104).	30
Figure 5 : Schéma classique de la chaîne de valeur de PORTER (Source : PORTER, 1986, p. 52)	33
Figure 6 : Concevoir une recherche, les questions à se poser (source : GIORDANO, 2003, p. 30).	36
Figure 7 : La démarche de pilotage stratégique d'une réforme (source : Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de L'état et de l'aménagement du Territoire, 2002).	43

Guide d'entretien semi – structuré :

Approche purement inductive : l'entretien semi-structuré d'une étude qualitative se distingue du questionnaire de l'étude quantitative par ses questions ouvertes, et par le fait qu'il soit caractérisé par l'interaction entre le chercheur et le répondant.

Périmètre de l'étude de cas : le département des Alpes-Maritimes, auprès de la nouvelle Unité Territoriale de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)

La formulation des questions doit s'adapter au profil des personnes interrogées, le contexte souligné reste identique.

Entretiens anonymes et enregistrés pour les besoins des travaux.

Présentation personnelle:

- Etudes Supérieures en Gestion et Management (Ecole Supérieure de Commerce IPAG), puis spécialisation dans le domaine public (Université Nice Sophia-Antipolis).
- Expériences dans le secteur public : stages à la Mairie de Nice (département RH), à la Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis (CASA), service Politique de la Ville, et à la Direction Alpes-Maritimes de la SNCF.
- Domaines étudiés en Thèse (« ***Performance et Innovation organisationnelle : depuis l'État-stratège jusqu'aux territoires déconcentrés*** »), et utilité pour les travaux de Thèse d'une étude-terrain au sein de l'Unité Territoriale de la DIRECCTE des Alpes-Maritimes.

1. Interprétation du changement :

Amorce du sujet quant à l'innovation (1.1.)

1.1. Pouvez-vous me décrire un changement auquel vous avez été associé dans une organisation ?

Recherche l'origine d'une innovation (1.2.)

1.2. Quelle est, selon vous, l'idée de départ d'un changement ?

Rapprochement de l'innovation organisationnelle (DIRECCTE) étudiée dans ce document avec celle de la LOLF, recherchant les enjeux et les limites du pilotage managérial et les comportements des personnels (1.3.)

1.3. Comment avez-vous vécu les changements relatifs à la mise en œuvre de la LOLF en 2006 ?

2. Liens entre Réforme de l'État et changement organisationnel territorial (analyse « macro ») :

Légitimité politique de la réforme. Le gouvernement a-t-il bien informé ses personnels quant à la Réforme de l'État engagée actuellement ? (2.1.)

2.1. Pourquoi, selon vous, doit-on réformer l'État ?

Légitimité territoriale de la Réforme. La Préfecture et les services déconcentrés ont-ils communiqué l'innovation organisationnelle de la DIRECCTE ? (2.2.)

2.2. Parallèlement, pourquoi, et toujours selon vous, est-il nécessaire de changer la structure de votre Administration territoriale ?

Interprétation personnelle du lien entre Réforme de l'État et innovation territoriale (2.3.)

2.3. Existe-t-il un lien entre, d'un côté, la réorganisation territoriale de votre ministère, et de l'autre, les objectifs gouvernementaux de Réforme de l'État ? Lequel ?

Lien de la question avec les études antérieures de la « performance » et les théories mobilisables (BARTOLI, 1997 ; LORINO, 2000 ; THOENIG, 2000), (2.4.)

2.4. Si je vous dis « performance publique », que cela vous évoque-t-il ?

3. Coordination et coopération interministérielles :

Définir la coordination, la participation et les interrelations nécessaires entre les ministères regroupés par la fusion territoriale.

3.1. Qui coordonne l'ensemble des réorganisations des différents ministères ?

3.2. Concernant le changement organisationnel, existe-t-il une coopération entre les différentes administrations déconcentrées ? Entretenez-vous des interrelations entre les ministères ?

4. Identifier le contenu et les étapes du changement dans l'organisation (étude « méso »):

Contenu de la Réforme, étapes du processus d'innovation, et délai final pour la mise en œuvre définitive du projet.

- 4.1. Pouvez-vous me parler du contenu de cette Réforme territoriale ?
- 4.2. Connaissez-vous, chronologiquement, les étapes/l'évolution de ces réorganisations administratives?
- 4.3. Quel est le délai final de la démarche des réorganisations ?

5. Rôles des décideurs/managers, et leurs outils de pilotage au sein de l'organisation (« micro ») :

Gestion et pilotage de la Réforme : Chef de projet, cahier des charges, budget, évaluation et contrôle par la hiérarchie, management du changement (Questions ciblées sur les managers).

- 5.1. Qui est le Chef de projet des réorganisations au sein de votre Administration ?
- 5.2. Comment se décline le plan d'actions/cahier des charges opérationnel de ce changement dans votre service ?
- 5.3. Quels sont les managers qui participent à la conduite du projet ?
- 5.4. Comment rendez-vous compte du processus de changement à votre hiérarchie ?
- 5.5. Au niveau financier, connaissez-vous le montant du budget alloué à ce projet de changement ?
- 5.6. Au niveau social, comment contourner la résistance au changement et favoriser l'acceptation et l'adhésion du personnel ?

6. Communication/information relative au processus de changement :

Le personnel est-il régulièrement informé sur le processus de Réforme ? La Direction communique-t-elle, afin de mobiliser et impliquer les personnels et les organisations syndicales ?

- 6.1. Le personnel est-il régulièrement informé du processus de changement ? Comment ?
- 6.2. Vous sentez-vous impliqué/mobilisé dans ce changement ?
- 6.3. L'application de la Réforme est-elle négociée avec les organisations syndicales ?

7. Comportements professionnels et individuels face au changement :

Analyser la participation des personnels au projet, étudier les éventuels gains pour l'organisation, comme la performance, et les comportements individuels ; cibler les craintes et résistance aux changements.

- 7.1. Participez-vous aux changements relatifs à la réorganisation actuelle ? De quelle manière ?
- 7.2. Vos activités vont-elles changer ?
- 7.3. Pensez-vous, qu'avec cette réorganisation, vous allez être plus performant ?
- 7.4. Quelles peuvent être les contraintes, et vos craintes face à ce changement ?

8. La qualité de service pour les usagers :

Croisements et réflexions entre les valeurs propres aux services publics et les principes libéraux et néoclassiques de « performance » (3 E : économie, efficacité, efficience)

- 8.1. La qualité des services aux usagers va-t-elle en être modifiée ?
- 8.2. Quels peuvent être les effets et conséquences de ce changement organisationnel pour les usagers ?
- 8.3. La recherche de performance peut-t-elle s'harmoniser avec les valeurs et la culture du Service public ?

9. Succès effectifs de la Réforme :

Comment pérenniser la Réforme ?

- 9.1. L'avancement du projet est-il évalué et contrôlé ? Et avec quels outils ?
- 9.2. Comment poursuivre et prolonger le changement dans le temps, en vue d'en réussir son application ?
- 9.3. A quoi attribueriez-vous le succès technique de cette Réforme ?
- 9.4. Pensez-vous qu'au final l'organisation sera plus performante, plus efficace ?

Merci de votre coopération.

Certains résultats vous seront communiqués à la fin des travaux de recherche.
