



POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC

COMITÉ DE RÉDACTION

RÉDACTEUR EN CHEF

Patrick GIBERT
Université de Franche-Comté

RÉDACTEURS EN CHEF ADJOINTS

Louis BOULET
ENSPTT
Institut de Management Public
Romain LAUFER
HEC/ISA

Maurice DESPLAS
Université de Paris II
Institut de Management Public
Jean-Claude THOENIG
CNRS

MEMBRES

Bertrand BADIE
Université de Clermont-Ferrand

Jérôme BON
École Sup. de Com. Paris

Alain BURLAUD
Université de Paris XII

Claude COSSU
Université de Paris V

René DEMEESTERE
ESSEC

Aymé FRANÇOIS
Université Catholique de Louvain

Guy GILBERT
Université de Rennes

Philippe HUSSENOT
Institut de Management Public

Jean Dominique LAFAY
Université de Paris I

Robert LAUNOIS
Université de Rennes

Claude LE PEN
Université de Rennes

Denis LEVY
Université de Paris II

Yves MENY
Université de Paris II

Michel MONTEBELLO
I.A.E. Aix-en-Provence

Jean-Gustave PADIOLEAU
ESSEC

Gérard de POUVOURVILLE
École Polytechnique

Jean RUFFAT
Stratégies et Structures

Guy TERNY
Université de Paris IX
Institut de Management Public

Bernard WALLISER
École Nationale des Ponts et Chaussées

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL : Chantal d'HERBES

La revue « POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC » est éditée par l'INSTITUT DE MANAGEMENT PUBLIC
avec le concours de l'ENSPTT
Directeur de la Publication : Denis DELTEIL
ADMINISTRATION : 14 rue Corvisart - 75013 PARIS - Tél. (1) 49 85 66 36
COMMISSION PARITAIRE N° 2 009 AD/PC/DC

QU'EL PROJET POUR LES ADMINISTRATIONS
ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES ?
Actes du Troisième Colloque International PMP - Deuxième partie

ARTICLES

1 Michel CROZIER
« L'Etat modeste, une grande ambition. »

1. La fonction publique, ses états d'âme

15 Jak JABES et David ZUSSMAN
« Le management des ressources humaines :
une comparaison entre la fonction publique et l'entreprise. »

37 Jean-Luc BODIGUEL
« Les fonctionnaires en période de croissance : moral, motivation et image. »

59 Francis PAVE
« L'absentéisme dans l'administration : un mode de régulation sociale. »

81 Pierre-Eric VERRIER
« Y a-t-il de mauvais fonctionnaires ? Remarques sur l'infailibilité administrative
et la notation. »

97 Jacques BOURGAULT et Stéphane DION
« Les gouvernements antibureaucratiques face à la haute administration :
une comparaison Québec-Canada. »

119 Patrick GIBERT et Géraldine PASCARD
« Des projets d'entreprise pour les organisations publiques. »

2. De la recherche de l'efficacité à la recherche des objectifs

163 Jacques CAILLOSSE
« L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif
pour relever le défi de l'efficacité ? »

183 Marcel PROULX
« Les effets pervers d'une stratégie de réduction des dépenses publiques :
le cas des tribunaux d'instance français. »

191 Jean-Louis DENIS et François CHAMPAGNE
« Politique publique et changement dans les organisations de santé :
le cas de l'implantation de la vaccination en centre d'hébergement au Québec. »

217 Jacques MARSAUD
« L'optimisation des moyens et des possibilités de choix politiques par une procédure
d'élaboration budgétaire déconcentrée basée sur la négociation des objectifs :
l'exemple de la ville de Saint-Denis. »

Mark MOORE*

**Les fonctions des
managers publics**

Les managers publics, comme tous les managers, doivent remplir trois grandes fonctions :

- Fixer des objectifs compatibles avec les exigences et les possibilités de la situation du moment ;
- Rassembler des ressources — argent, pouvoir légitime et soutien politique — pour atteindre ces objectifs ;
- Organiser et déployer les ressources disponibles de façon à atteindre les objectifs de façon fiable et au moindre coût.

Pour réussir, un manager public doit calibrer ces fonctions — définition des objectifs, soutien, capacité de production — de façon à garantir que les finalités bénéficieront d'un large soutien et seront atteintes.

Ces mots sont certes très abstraits, peut-être si abstraits que l'on pourrait penser que d'autres mots feraient aussi bien (ou aussi mal) l'affaire pour décrire les préoccupations et les actions du manager. Mais cette formulation, une fois admise, a des conséquences importantes pour la manière dont nous voyons le cadre et le contenu des tâches des managers publics. Il sera plus facile de saisir ces implications en opposant l'image des managers publics qui est présentée ici aux conceptions plus traditionnelles de l'administration publique.

* *Harvard University, JFK School of Government*

Article traduit par Philippe de Lavergne

**Administration
publique et
management
public**

Dans les conceptions traditionnelles et "l'administration publique", les managers publics avaient pour première responsabilité de définir des moyens efficaces et bien programmés pour réaliser des objectifs bien définis dans le cadre d'une politique. En outre, on insistait fortement sur le maintien d'une responsabilité stricte dans l'utilisation des ressources financières et des pouvoirs juridiques accordés à l'organisme. Généralement cette responsabilité impliquait que les ressources disponibles fussent utilisées conformément à des politiques annoncées au préalable, et non qu'un objectif devait impérativement être atteint. En conséquence les techniques fondamentales de l'administration publique tendaient à porter sur la conception et l'utilisation de systèmes de management (budgétisation, comptabilité, gestion du personnel), visant à garantir une stricte responsabilité et une réalisation efficace des finalités imposées. Les "administrateurs publics" devaient exercer leurs tâches avec une compétence politiquement neutre. Toute idée d'une responsabilité dans la fixation des objectifs était manifestement absente de même que toute action visant à manœuvrer dans l'environnement politique pour configurer la mission destinée à orienter leurs activités administratives.

Par contre, notre conception du "management public" ajoute la responsabilité de la fixation des objectifs et le management politique aux responsabilités traditionnelles de l'administration publique. Certes nous ne proposons pas que les managers publics se considèrent comme ayant un *monopole* de la fixation des objectifs ou comme disposant d'un large pouvoir dans le modelage de leur mission. Nous voulons dire qu'ils ont une part de la responsabilité dans la fixation des objectifs à côté de nombreux autres acteurs de la scène politique. C'est précisément la raison pour laquelle nous concentrons notre attention sur le management politique externe à côté de l'administration interne. Mais nous pensons qu'il est tout à la fois inévitable et souhaitable que les managers publics assument la responsabilité de la définition des finalités qu'ils entendent promouvoir et participent en conséquence au dialogue politique relatif à leurs objectifs et à leurs méthodes. C'est inévitable parce que l'environnement politique dépendra toujours des managers pour obtenir des informations sur les possibilités techniques et administratives de réaliser les programmes envisagés, pour rendre opérationnels les grands objectifs fixés par les instances parlementaires et pour recevoir des informations en retour sur les résultats — recherchés ou non. C'est souhaitable parce que, pour garantir l'efficacité et l'efficience, les managers publics doivent accroître leurs connaissances sur les objectifs ultimes susceptibles de justifier l'utilisation de l'autorité et des ressources de la puissance publique et se sentir responsables de leur utilisation. Ainsi les managers publics doivent concilier ces objectifs ultimes et regarder vers le haut, c'est-à-dire vers les environnements politiques qui leur donnent leurs pouvoirs, en même temps que vers le bas et les moyens administratifs.

**Implications
institutionnelles**

Dans la mesure où les managers publics assurent une certaine responsabilité dans l'articulation des objectifs, ils se retrouveront inévitablement impliqués dans la vie politique qui entoure leurs domaines de responsabilité. La raison en est que les partisans de la politique suivie chargés de surveiller leurs opérations (ou qui influent sur ceux qui exercent cette surveillance) chercheront toujours à renforcer les positions qu'ils préfèrent en demandant aux responsables administratifs de faire peser le poids de leurs connaissances et de leur expertise en faveur de ces positions. Mais même si le rôle que les managers publics tiennent dans la fixation des objectifs ne les conduit pas à gérer l'environnement politique, leur engagement dans une administration efficiente et dans le développement des institutions les contraindrait à le faire. En effet l'environnement politique a tant de pouvoir pour enquêter sur les dispositifs administratifs internes des organismes du secteur public et pour y intervenir, et ces pouvoirs sont potentiellement si dangereux pour la cohérence des opérations de ces organismes que tout manager public s'estimant responsable de son institution recherchera une "crédibilité" dans l'environnement qui lui accorde ses pouvoirs, dans le seul but d'écarter des interventions capricieuses. Ainsi, même un manager public qui s'intéresse au développement des institutions et à l'intendance plutôt qu'à la fixation du contenu des objectifs trouvera intéressant d'obtenir le soutien de dirigeants politiques, des parlementaires chargés de le surveiller, de la presse et de groupes d'intérêts — bref de s'engager dans le management politique à côté de la gestion administrative.

Implications institutionnelles

Dans ces conditions, notre conception du management public ajoute certaines fonctions qui relèvent par essence de hauts dirigeants, comme la fixation des finalités, le maintien d'une crédibilité auprès des autorités de surveillance, l'obtention de pouvoirs et de ressources et le positionnement de son organisation au sein d'un environnement politique donné. Ces fonctions prennent une place centrale dans le métier de manager public. Ce changement d'accent — d'un management conçu comme l'exécution minutieuse de politiques bien définies à un management perçu comme la conception et la mise en œuvre de politiques publiques concrétisant les potentialités d'un cadre politique et institutionnel donné — soulève une importante question normative : cette conception élargie du management public est-elle compatible avec le désir de préserver un contrôle démocratique des institutions bureaucratiques ?

Après tout, le principal mérite de la notion traditionnelle d'administration publique tenait à ce que les fonctionnaires devaient réagir à une orientation définie par l'appareil politique et non pas prendre eux-mêmes l'initiative. Confier désormais certaines initiatives dans la vie politique et la fixation des objectifs aux managers publics revient à renforcer leur position par rapport à celle de l'appareil politique qui leur attribue leurs pouvoirs et augmente le risque d'un gouvernement par des mandarins bureaucratiques.

Si nous admettons les risques institutionnels que comporte l'élargissement de la conception du management public que nous avons présenté, nous voulons le défendre à l'aide des observations suivantes. En premier lieu, nous pensons que les fonctionnaires ont toujours influé sur la fixation des objectifs et la recherche d'un consensus politique. Mais comme ce rôle a été masqué et déguisé sous le couvert d'une compétence politiquement neutre, il était impossible de voir comment cette influence s'exerçait et de définir des principes normatifs pour la canaliser. Nous pensons qu'on pourrait gérer plus efficacement cette influence réelle si elle était explicitement reconnue comme faisant partie des responsabilités attachées au rôle des managers publics.

En deuxième lieu, à mesure que le champ de l'État moderne s'est élargi et que la technologie de la société a progressé, l'importance relative des connaissances techniques a augmenté dans le modelage des finalités et programmes du gouvernement. Cela signifie qu'il est encore plus inévitable et justifié que des fonctionnaires compétents assument un rôle plus large dans le modelage politique de programmes réalisables et souhaitables. Bref, si nous devons bâtir aujourd'hui une structure institutionnelle pour répondre aux défis de fond auxquels se heurte un État moderne, au lieu de simplement observer une évolution, nous choisirions raisonnablement de donner à des fonctionnaires compétents un rôle plus large que celui que nous leur avons attribué par le passé.

En troisième lieu, les *défis politiques* que pose la gestion d'un gouvernement moderne ont augmenté aussi rapidement que les défis de fond. A vrai dire les deux phénomènes sont intimement liés. L'élargissement de l'ordre du jour du gouvernement s'est accompagné de conflits politiques internes sur le rôle même de l'État. Quand l'État accepte la responsabilité de gérer l'économie, de promouvoir l'égalité raciale, de purifier l'air et l'eau, les aspects politiques qui entourent les programmes gouvernementaux deviennent à la fois plus fluctuants et plus essentiels pour la réussite finale des programmes. Les fonctionnaires chargés de concrétiser les finalités imposées par les parlements, les dirigeants politiques et les tribunaux estiment qu'ils n'ont pas suffisamment d'autorité institutionnelle et que leurs finalités ne sont pas suffisamment bien acceptées par les parties concernées pour qu'ils les concrétisent. La seule solution à leur problème *administratif* — c'est-à-dire le problème de la réalisation des objectifs assignés par l'in-

termédiaire des activités d'organismes largement indépendants — est de s'engager dans la politique, c'est à dire d'aider à établir un consensus sur leurs finalités. C'est une tâche difficile quand le droit d'intervenir de l'État même est contesté.

Un autre aspect des problèmes politiques actuels auxquels se heurtent les hauts fonctionnaires est dû à la dissolution de certains lieux traditionnels de pouvoir centralisé. La balkanisation du pouvoir au Congrès entraînée par la suppression du système fondé sur l'ancienneté et par la croissance du personnel attaché au Congrès a entraîné une extrême variabilité dans les environnements politiques des hauts fonctionnaires. De même les interventions fréquentes des tribunaux ont fait douter de la cohérence, de la durabilité et de la justesse des missions qui régissent les opérations des fonctionnaires. Enfin l'élection récente de dirigeants politiques sans lien étroit avec des partis politiques puissants ou avec ce qui subsiste de pouvoir centralisé dans les assemblées parlementaires accroît l'incertitude relative à la force et à la durabilité d'une mission donnée. Bref, les hauts fonctionnaires découvrent aujourd'hui que beaucoup de "patrons" différents leur demandent de faire des choses contradictoires sans qu'aucune n'ait de priorité évidente. Il s'ensuit que la mission qui est confiée aux fonctionnaires est plus ambiguë et a moins de force que par le passé.

Cela pose problème, parce que si la mission qui régit les activités des fonctionnaires est ambiguë, un champ est ouvert pour des mauvais coups, des actions inefficaces et irresponsables de la part des managers publics. De hauts fonctionnaires qui se fixent leur propre ordre du jour peuvent "se constituer une clientèle" : ils peuvent supposer que le compartiment qui soutient le plus leur cause dans l'environnement et qui leur donne leur pouvoir est celui qu'il convient le plus d'honorer, en négligeant sans dommage tous les autres. Ils peuvent aussi s'efforcer de réagir à de nouvelles exigences politiques en abattant les dispositifs administratifs existants, conçus pour atteindre un ancien objectif, et s'apercevoir un an plus tard qu'un nouvel organisme politique devient puissant et exige instamment le rétablissement des anciennes capacités opérationnelles. Les hauts fonctionnaires peuvent encore tout simplement refuser de bouger jusqu'à ce que les objectifs et les finalités soient clarifiés et se servir des luttes politiques portant sur leurs programmes pour justifier leur inaction. En comparaison de ces problèmes, les risques qu'il y a à encourager les hauts fonctionnaires à jouer un rôle dans le modelage d'un consensus sur leurs finalités peuvent paraître faibles et les avantages considérables, notamment parce que les hauts fonctionnaires peuvent se retourner dans une position unique pour élaborer le compromis politique qui définira leur mission et la rendra *durable*.

Pour résumer, nous pensons qu'il pourrait être dans l'intérêt d'un gouvernement non seulement plus efficace mais aussi plus responsable de reconnaître et tolérer un certain élargissement du rôle des hauts fonctionnaires dans le calibrage des missions en vertu desquelles ils opèrent — c'est-à-dire dans la fixation des objectifs et la création d'un consensus politique à l'appui de ces objectifs. Si notre confiance dans cette proposition se fonde largement sur le diagnostic qui a été exposé, nous admettons aussi que l'équilibre des risques institutionnels et des avantages dépend en grande partie du choix des personnes encouragées à tenir un rôle plus important. Dans notre conception nous incluons différentes catégories de responsables. Ce sont évidemment d'abord les fonctionnaires de carrière qui gèrent des programmes. Les dirigeants politiques qui partagent la responsabilité des programmes avec ces fonctionnaires n'ont pas moins d'importance. Même si leur rôle est moins important, on ne doit pas écarter non plus les parlementaires chargés de la surveillance, leurs collaborateurs et peut-être même les groupes d'intérêts et les journalistes qui s'intéressent tout particulièrement à un domaine donné. Notre idée n'est en effet pas tant d'accroître les pouvoirs des fonctionnaires que d'améliorer les échanges de vue entre les "réseaux de responsables intéressés par une question" qui gèrent effectivement une politique et des programmes par delà les institutions, mais dans le cadre de domaines particuliers de l'activité gouvernementale. Pour ce faire nous ne pensons pas qu'il faille compartimenter les différents rôles et exacerber ainsi les conflits actuels, mais encourager chaque groupe à prendre une petite part de responsabilité dans toutes les fonctions de gestion représentées institutionnellement par l'ensemble du groupe.

En ce qui concerne un gouvernement démocratique efficace, l'équilibre des risques et des avantages dépend aussi de façon cruciale de la manière dont ces divers responsables exercent leurs nouvelles responsabilités. C'est à la fois une question de technique et d'orientation. Si l'élargissement du rôle de ces responsables est accepté, ils doivent acquérir de nouvelles compétences professionnelles pour réussir dans leurs nouvelles tâches. C'est sur ces questions de technique et de compétence que nous allons nous pencher.

La fixation de but et d'objectifs

Dans les conceptions traditionnelles de l'administration publique, la fixation des objectifs et la conception de la politique à suivre ne font pas partie du métier des administrateurs. Ces activités étaient une prérogative des législateurs et dirigeants politiques, non des fonctionnaires. Et pourtant c'est précisément ce type d'activités qui est passé au centre des programmes d'enseignement des politiques publiques. De fait l'objectif central de ces programmes était de respecter la capacité de l'État à concevoir ces politiques.

Pour ce faire, des programmes d'enseignement des politiques publiques ont fait appel à des instruments élaborés, relevant des sciences sociales, pour aborder le problème. On a invoqué la théorie économique pour définir le rôle que doit tenir l'État, pour donner une base d'évaluation des activités du secteur public, pour nous rappeler que la structure de toutes les situations comportant une résolution de problème sont celles d'une maximisation sous contraintes, et pour nous aider à faire des prévisions sur la façon dont le monde peut réagir — le plus souvent de manière compensatrice — à des interventions et mesures particulières. On a présenté la théorie de la statistique pour introduire les idées d'incertitude et de probabilité, pour enseigner des façons efficaces de collecter des informations sur la situation actuelle du monde, pour expliquer les règles d'inférence grâce à l'analyse d'expériences passées, et pour montrer comment on peut structurer l'expérience future de façon à apprendre rapidement quels programmes opèrent et quels programmes n'opèrent pas. On a utilisé la théorie de la décision et la recherche opérationnelle pour montrer que les analystes peuvent non seulement décrire le comportement de systèmes complexes tels qu'une économie locale, un réseau de transport ou le traitement des affaires dans une cour d'assises à l'aide de modèles analytiques simples, mais aussi calculer quelles manipulations du système optimisent ses performances par rapport à tel ou tel objectif.

Si la masse de ces matériaux et leurs liens étroits avec des disciplines possédant leur propre logique interne ont parfois fait qu'il était difficile de s'en souvenir, la raison qui a poussé à enseigner tout cela dans le cadre de programmes relatifs aux politiques publiques a été de fournir des instruments d'analyse permettant à des responsables consciencieux de s'attaquer au contenu des problèmes auxquels ils étaient confrontés. L'objectif était de permettre aux analystes de l'État de structurer les choix, de représenter de façon aussi responsable que possible les enjeux associés au fait de choisir une politique plutôt qu'une autre, de défendre un choix comme préférable à un autre en référence à un objectif spécifié, d'aider les responsables gouvernementaux à décider leurs mesures en tenant compte du niveau actuel des incertitudes sur l'évolution future et en apprenant de plus en plus de choses à mesure que le temps s'écoule.

Il importe de comprendre que le recours aux méthodes des sciences sociales pour structurer les choix relatifs aux mesures à prendre est allé bien au-delà de l'expertise sur le fond qu'on s'attendait auparavant à trouver chez des fonctionnaires. Traditionnellement on s'attendait à ce que ceux-ci soient des experts dans leur domaine particulier, mais avec une expertise enracinée dans leur expérience et leurs connaissances professionnelles. Par exemple, les ingénieurs et planificateurs des services d'assainissement devaient connaître, essentiellement en raison de leur longue expérience, la meilleure façon de collecter les ordures. On avait les mêmes attentes en ce qui concerne les enseignants, les ingénieurs des ponts et chaussées, les responsables de la police, etc... Ce que les programmes relatifs aux politiques publiques ont ajouté à cette idée d'expertise sur le fond,

ce sont des instruments beaucoup plus rigoureux pour vérifier les connaissances fondées sur l'expérience des fonctionnaires traditionnels. Ils ont exigé des preuves montrant que les méthodes traditionnelles étaient performantes, et des raisonnements défendant les méthodes habituelles de la profession contre une foule d'autres concevables. Les méthodes qu'ils utilisaient étaient abstraites et non spécialisées sur une question de fond particulière. Et leur scepticisme était sans limites. Aidés par les exigences incessantes d'un secteur public responsable, par un climat d'innovation et par un certain respect des méthodes, ceux qui connaissaient les nouvelles méthodes d'analyse ont trouvé un point d'ancrage institutionnel dans les offices de planification et d'évaluation, et dans des sociétés de conseil auxquelles le gouvernement faisait appel pour fournir des informations et des recommandations sur des sujets trop difficiles à traiter.

Inévitablement, devant l'héritage de la Kennedy School, nous avons intégré les démarches analytiques à la substance des problèmes du secteur public dans notre conception du management public. Au départ nous faisons une distinction entre analystes et managers. Notre objectif, pour ceux qui souhaitaient devenir analystes, était de les équiper de façon à ce qu'ils produisent des analyses de politiques puissantes et techniquement responsables. Le cursus comportait une formation rigoureuse aux méthodes, et intercalait des possibilités de les appliquer. Pour ceux qui souhaitaient devenir des managers, notre objectif était plus modeste. Nous souhaitions en faire des consommateurs intelligents d'analyses de politiques — à même de déceler les mérites et les limites de n'importe quelle analyse donnée. A cette fin, le cursus comportait aussi une formation rigoureuse aux méthodes. Mais à mesure que nous avons approfondi nos réflexions sur le management public, nos idées sur ce que les managers devaient savoir à propos de l'analyse de politique et nos conceptions sur le type d'analyses de politiques qui pourraient être utiles aux responsables et aux managers se sont modifiées.

Dans notre conception actuelle, les managers et responsables publics doivent assumer la responsabilité du contenu des objectifs qu'ils poursuivent et pouvoir exploiter les connaissances et l'expérience des spécialistes qui travaillent pour eux, ainsi que les méthodes plus abstraites des analystes de politique, dont la méthodologie est très sophistiquée. En outre, dans l'exercice de leur responsabilité, il ne suffit pas qu'ils puissent "se défendre eux-mêmes" contre les analyses de politiques et les évaluations des programmes qui leur sont opposées, mais ils doivent devenir d'ardents consommateurs de celles-ci. Ils doivent pouvoir identifier des occasions de se servir des analyses de politiques et quelles tâches compréhensibles assigner aux analystes de politiques et aux conseillers qui travaillent pour eux. Pour le faire bien, il faut qu'ils s'engagent plus à fond et avec plus de connaissances dans la substance des analyses de politique que ce ne serait nécessaire s'ils avaient une attitude purement défensive. Si cela paraît déraisonnable, songez où aboutirait un directeur général d'entreprise moderne qui ignorerait les

rudiments de l'analyse financière et les méthodes récentes des études de marché. L'analyse de politique est ce qui met le manager public en contact avec l'environnement qu'il s'efforce d'améliorer. Pour remplir leur responsabilité dans la fixation d'objectifs, les managers publics doivent pouvoir faire un usage imaginaire de l'analyse de politique, tout comme les stratèges d'entreprise doivent pouvoir utiliser l'analyse financière, les études de marché et l'analyse de la concurrence.

Cette tâche est loin d'être facile, parce que les rapports actuels entre les responsables et les chercheurs en sciences sociales qui réalisent des analyses de politiques sont crispés. Les analystes de politiques s'attachent aujourd'hui à dire ce qui leur paraît juste et vrai, indépendamment de ce qui est politiquement possible et administrativement réalisable. Par contre, un manager public s'attache avant tout à matérialiser un objectif, ce qui signifie qu'il faut que cet objectif soit politiquement possible et administrativement réalisable. De plus le langage actuel des analystes de politiques apparaît étranger aux responsables et managers publics, qui ont leur langue propre. Ces derniers tendent à décrire les objectifs en formules élevées qui saisissent de larges aspirations alors que les analystes de politiques emploient un vocabulaire plus facilement quantifiable. Les responsables et managers formulent les choses de façon simple, en ne mentionnant que quelques finalités et en négligeant les arbitrages entre celles-ci, alors que les analystes de politiques compliquent les choses en établissant des "fonctions objectifs" comprenant un grand nombre d'objectifs différents et spécifiant la mesure dans laquelle des gains sur un objectif se traduisent par des pertes sur un autre, dans la recherche d'une précision qui n'est pas naturelle et pas soutenable dans le dialogue politique.

Si les dirigeants du secteur public sont destinés à endosser l'engagement des analystes de politiques de bien saisir et articuler les enjeux dans les décisions relatives aux politiques à mener, et s'ils veulent utiliser dans de bonnes conditions les analystes de politiques, ils doivent pouvoir configurer les activités de ces derniers. Ils doivent relier la rhétorique qui appréhende et alimente les aspirations et croyances du public aux objectifs plus limités et concrets qui peuvent guider les actions et les réalisations de l'organisation. En outre, dans l'élaboration de différentes politiques concurrentes, ils doivent être guidés par le sens de ce qui est compatible avec la distribution actuelle des possibilités, compte tenu de la situation du moment. Cela ne veut pas dire qu'ils doivent se limiter à la tendance centrale ou à la politique gouvernementale la plus probable. Ils peuvent explorer des variantes situées aux bornes, ou même un peu au-delà des bornes des possibilités actuelles. Mais il est tout simplement insensé pour eux (sauf en tant que politiciens personnellement désireux de forger la doctrine dans un domaine déterminé) de proposer des options qui n'ont aucune chance d'être adoptées.

Dans ces conditions, la tâche des managers publics qui consiste à fixer des objectifs et concevoir des politiques devient un exercice de synthèse entre le souci du contenu, de la précision et de la vérifiabilité, qui distingue les analystes de politiques, le besoin qu'éprouvent les hommes politiques d'une rhétorique convaincante et la capacité limitée des administrateurs de se doter des moyens opérationnels adaptés aux tâches que les analystes et les politiciens attendent d'eux. Cela ne signifie pas que le manager public doive s'incliner devant l'inévitable, parce que rien n'est jamais inévitable. Il existe toujours une échappatoire, une zone d'incertitude et une marge de manœuvre qui peut être orientée dans un grand nombre de directions différentes. Mais cela signifie que les calculs du manager sur les fins et les moyens doivent être éclairés par des jugements sur les possibilités pratiques d'action existantes et sur les enjeux de fond. Cela impose aussi des obligations professionnelles qui ne faisaient pas partie du métier de manager public quand nous ne le considérons que comme un simple administrateur.

Configurer les missions

Peut-être la conséquence la plus contestable de la façon dont nous avons décrit le métier de manager public est-elle que nous l'avons situé dans l'univers de la "politique" en même temps que dans celui où il s'agit de mobiliser l'autorité et les ressources publiques pour concrétiser les finalités qui lui sont ordonnées. C'est là un résultat inévitable d'une réflexion qui voit dans le manager public quelqu'un qui a une certaine latitude d'action dans la fixation des objectifs, et c'est là un rôle inévitable dans le processus politique pour un expert dont les opinions sur le contenu et les aspects administratifs de décisions données se verront accorder un certain poids par les parlementaires et les dirigeants politiques, quand ils examineront les différentes politiques possibles. Ces rôles trouvent à leur tour leur origine dans le vaste élargissement du champ et de la complexité des tâches de l'État, qui contraint inévitablement à des décisions en chaîne jusqu'à des niveaux inférieurs de responsabilité administrative.

Quelles que soient ces causes, les exemples qui décrivent ce que font les managers publics et la façon dont ils réfléchissent à leurs problèmes révèlent clairement qu'ils sont engagés dans des négociations internes avec les instances politiques et juridiques qui définissent leurs missions. Ils passent généralement une bonne partie d'un temps rare à contrôler, maintenir, mettre en avant, redéfinir, rétrécir et, plus généralement, à modeler et dynamiser les missions en vertu desquelles ils agissent. Ils ont même créé des unités spéciales au sein de leur organisation pour les assister dans la résolution de ce problème. Ce sont des bureaux chargés des relations avec le parlement, des relations avec la presse et des liaisons avec les communautés. Il existe souvent une dizaine de "comités consultatifs", créés pour offrir aux clients intéressés une possibilité d'influer sur les bureaucraties en échange de leur soutien. Et inévitablement, un conseiller juridique assiste le dirigeant dans l'interprétation de ses obligations légales, dans la prévision des réactions des tribunaux à ses actes, et dans une mise en forme de ses actes qui ajoute la légitimité du droit à la légitimité, quelle qu'elle soit, qui peut être tirée de la politique et de l'expertise.

Toute l'importance que revêt la mise au point d'une mission pour eux-mêmes, leurs programmes, leur politique et leurs organisations, s'enracine dans quatre aspects particuliers du métier de manager public. Le premier tient à ce que le manager acquiert argent et autorité publics en acceptant la charge d'une mission spécifique. Les autorités de surveillance parlementaires et politiques, à l'instar des banques quand elles investissent, distribuent argent et pouvoir aux dirigeants publics aux conditions spécifiées dans leur mission. Ces conditions deviennent ainsi la voie par laquelle le dirigeant public peut accéder aux ressources dont il a besoin pour concrétiser les finalités publiques, et les conditions dans lesquelles il pourra opérer.

En deuxième lieu, une mission relativement stable et bien définie permet au manager de mettre plus facilement en place des dispositifs opérationnels compatibles avec elle. Le manager a besoin d'un certain temps et d'une certaine cohérence pour mener à bien les tâches désespérément lentes qui consistent à édifier les dispositifs opérationnels de son organisation. Mais une mission fixe devient inévitablement une réalité pour l'organisation, devant laquelle les aspirations individuelles qui se font jour à l'intérieur de celle-ci doivent céder. Tout comme la concurrence et les pressions financières permettent aux dirigeants des entreprises du secteur privé de calibrer spécialement des opérations ajustées à un nouvel environnement concurrentiel, un ensemble fixe d'exigences politiques et juridiques imposées à une organisation publique arme le manager public pour peser sur son organisation. Il peut devenir "l'agent de la réalité" face à son organisation, et non simplement quelqu'un qui a une idée nouvelle.

Troisième caractéristique d'une mission solide : elle revêt une importance particulière pour les managers publics qui doivent tenter d'obtenir que des choses

soient faites par des organisations et des individus sur lesquels ils n'ont pas de contrôle direct, c'est-à-dire pour ceux qui élaborent des réglementations, gèrent des programmes intergouvernementaux, achètent des biens et services au secteur privé, ou dépendent du bon vouloir et de la coopération de particuliers pour mener à bien leur tâche. Pour le moins, une mission solide (qu'elle ait des finalités larges ou étroites) importe parce qu'elle rend plus difficile pour une organisation indépendante de s'opposer aux efforts administratifs des organismes publics qui cherchent à la faire aller dans la direction voulue. Si la purification de l'environnement soulève un grand enthousiasme ou si la construction de nouveaux armements devient une priorité nationale, les entreprises chimiques et les titulaires des marchés de la défense auront plus de mal à résister aux efforts des managers qui visent à leur faire atteindre ces objectifs sociaux. Par contre si ces objectifs ne soulèvent pas la passion, ou si des conflits farouches aboutissent à des oscillations fréquentes dans la mission, la résistance peut très bien s'organiser. Cependant, au-delà, une mission devient un moyen de concrétiser les finalités publiques, notamment dans les situations où l'État dépend de l'obéissance ou de l'assistance, consenties de plein gré, d'un grand nombre de particuliers. Ce peut être vrai dans le cas de l'organisation de la collecte des impôts, du nettoyage des rues d'une ville ou de la prévention des délits et de la corruption de la police. A vrai dire, la politique, en tant qu'activité publique exercée privativement, est parfois un instrument de production aussi bien qu'une source de ressources essentielles, telle qu'argent, autorité et finalités.

Au vu de l'importance que revêtent les missions pour les managers publics, il n'est sans doute pas étonnant qu'ils consacrent beaucoup d'énergie à les modeler, à leur donner de la force et de la cohérence. Mais cette entreprise engage aussi les managers publics dans des tâches qui n'auraient pas été considérées auparavant comme des aspects importants de leur métier. Ils manient l'art de la persuasion et négocient avec les autorités de surveillance politiques et parlementaires, avec leurs collègues administrateurs, avec de puissants subordonnés, à propos de leurs finalités, de leurs pouvoirs, de leurs ressources financières. Ils s'efforcent de gérer le climat de l'opinion publique et les idées dominantes en entretenant des relations avec la presse et des liens étroits avec les associations professionnelles ou les "réseaux liés à une question". Ils gèrent les personnels spécialisés que nous avons décrits plus haut. Et ils entreprennent des actions pour parer des différents attributs de légitimité les décisions qu'ils adoptent : large accord politique à l'issue d'une procédure de délibération équitable ; compatibilité avec l'esprit et la lettre des lois qui leur confèrent leurs pouvoirs ; fortes assises techniques confirmées par l'opinion d'experts ; et peut-être même liaison entre la décision immédiate et une vision convaincante de "l'intérêt général". Tout ceci exige du temps et de l'attention, et représente un pan vital du métier de manager public, car, en l'absence de ce travail, celui-ci ne pourrait organiser efficacement la production.

Résumé

Ainsi les abstractions simples qui servent à décrire le métier de manager public contestent les conceptions traditionnelles de celui-ci et accroissent les défis moraux et professionnels de son exercice. Une question importante se pose : pourquoi accepterait-on cette caractérisation du métier plutôt que les conceptions plus traditionnelles ? Nous proposons trois réponses par ordre de mérite décroissant, mais dont l'ordre est croissant s'il s'agit d'expliquer les origines de notre conception.

Première réponse : notre caractérisation du métier, pensons nous, traduit plus fidèlement les conditions dans lesquelles les managers publics l'exercent que la conception traditionnelle. Dans nos exemples nous constatons des latitudes d'action dans l'usage de l'autorité et des ressources publiques non seulement au sommet et en bas des organisations mais aussi aux niveaux intermédiaires. Nous découvrons que des cadres opérant à un niveau intermédiaire prennent des décisions sur les modes d'utilisation des forêts et des hôpitaux en consultant des groupes locaux dans un processus qui offre de fortes ressemblances avec la politique. Nous trouvons des responsables régionaux de l'Etat fédéral en train de négocier avec des autorités locales sur les objectifs des maisons de soins et des programmes d'emploi, même dans des situations où les réglementations fédérales sont relativement dépourvues d'ambiguïté. En outre nous constatons que cette latitude d'action est bien utilisée et justifiée quand le manager allie une connaissance sur le fond de la question à un souci d'entourer sa décision de légitimité et à une aptitude à s'assurer que cette décision sera convenablement exécutée. Dans la mesure où notre conception oriente le manager vers certains aspects importants de son métier (et peut-être exagère certains éléments qu'il est le plus susceptible de négliger) nous pensons qu'elle est plus intéressante que celles qui maintiennent dans l'ombre les parties importantes de sa tâche.

Deuxième réponse : notre conception du manager public se concentre sur ce que nous considérons comme le principal problème de celui-ci, à savoir *l'intégration* d'un contenu finalisé, d'une habilitation politique et d'une capacité d'organisation. Cette tâche d'intégration relève d'un management général. Sans elle les finalités ne seront pas concrétisées, ou les réalisations ne procureront guère de satisfaction aux clients ou aux surveillants de l'entreprise. A vrai dire, cette conception simple devient la première d'un ensemble de plus en plus élaboré de listes de contrôles visant à aider les managers à éviter deux des formes les plus répandues de stupidité humaine : oublier ce que l'on cherche à réaliser ; laisser ses propres aspirations et ambitions prendre le pas sur toute évaluation plus froide des véritables possibilités.

Troisième réponse : notre conception du management public permet de tirer efficacement parti des compétences et orientations des individus qui travaillent aujourd'hui dans ce domaine à la Kennedy School. Pour l'essentiel notre expérience pratique se situe "au niveau des politiques publiques" au sein de l'Etat, là où se rejoignent un contenu, la politique et l'administration. De plus, la tradition

de la formation aux politiques publiques nous oblige à faire continuellement attention à la question suivante : quels résultats intéressants pour le public sont-ils produits ?, sans nous contenter de nous préoccuper du maintien des dispositifs institutionnels. Et une bonne partie de notre expérience universitaire se situe dans l'univers de la science politique, avec son intérêt pour les questions de légitimité, plutôt que dans celui de la théorie des organisations, avec toutes ses explications des facteurs qui déterminent les caractéristiques opérationnelles de celles-ci. Il n'est donc sans doute pas surprenant que notre conception du management public fasse une place à la détermination des finalités et au management politique à côté de l'administration des organisations et de l'édification de nouvelles capacités opérationnelles. Cependant, et ce point est encore plus important, notre conception offre aussi un cadre susceptible à la fois d'inspirer les individus talentueux qui travaillent aujourd'hui à la Kennedy School et d'être embelli par eux. Les réalisations spécifiques enregistrées dans ce cadre seront notre prochain sujet d'étude. Mais avant de l'aborder il importe de terminer cet exposé en décrivant quel sort ont eu les préoccupations traditionnelles de l'administration publique.

Notre conception minimise (du moins relativement) les aspects administratifs du management : la tâche consistant à concevoir ou à faire fonctionner des systèmes de management qui garantiront que les dirigeants seront responsables de l'utilisation qu'ils font des ressources matérielles et financières. Si nous avons relativement moins mis l'accent sur les systèmes de management traditionnel il importe de comprendre que *nous n'avons* pas abandonné toute préoccupation relative aux *résultats opérationnels* des organisations du secteur public. L'intérêt traditionnel réservé aux fonctions "ministérielles" du management public (c'est-à-dire la construction de systèmes comptables, budgétaires et de gestion des personnels) s'est transformé en une conception plus dynamique qui vise à utiliser ces instruments administratifs non seulement pour garantir la responsabilité et le contrôle au jour le jour, mais aussi pour mettre en place de nouvelles capacités opérationnelles adaptées aux exigences de l'environnement futur de l'organisation. A vrai dire une simple comptabilisation de l'activité a cédé la place à une tâche consistant à créer des choses intéressantes pour le public moyennant un coût minime, et à positionner l'organisation au sein d'un environnement changeant. Cela ajoute la conception de processus de production et l'utilisation de systèmes d'information de gestion aux tâches traditionnelles de budgétisation, de gestion du personnel et de structuration de l'organisation.

En définitive, ce qui émerge, c'est la mission d'un manager public qui ressemble, en modèle réduit, à un homme d'Etat ayant du goût pour les tâches opérationnelles. Il assume la responsabilité de fixer des finalités, de leur donner de la légitimité, et d'utiliser l'autorité et les ressources qui lui ont été accordées pour concrétiser ces finalités de façon fiable. Il passe une partie de son temps à configurer sa mission, et une autre partie à se servir de cette mission et des moyens

administratifs qui commandent l'utilisation des ressources pour réaliser ces finalités. Il comprend que les autorités chargées de le surveiller n'ont fait que lui prêter ses pouvoirs et ses ressources : ils peuvent lui être retirés, ou être soumis à différentes limitations, si elles acquièrent des soupçons quant à ses opérations. Simultanément, elles respectent son expertise et dépendent de lui pour que leurs souhaits soient exaucés. Ses subordonnés attendent de lui qu'il les protège de toute intrusion non justifiée des autorités de surveillance, et qu'il les oriente en définissant des finalités concrètes qu'ils puissent admirer et tolérer. Ils dépendent aussi de la capacité du manager à imaginer et utiliser des systèmes administratifs susceptibles de leur donner des instructions cohérentes et de les traiter équitablement dans le cours de leurs tâches. Globalement, c'est là une conception tout à la fois excitante et réaliste du métier de manager public.