

**Pour référencer cet article :**

ZAMPICCOLI L., « Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage », *Gestion et Management Publics*, vol.9, Mai 2011.

## **Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage**

Public management :  
conceptual approaches and issues of control

**Laurent ZAMPICCOLI**<sup>1</sup>

**Résumé :**

Le concept de management public a fait l'objet de nombreuses réflexions qui ont permis une avancée conceptuelle importante au cours de ces vingt dernières années. Une relecture des écrits en la matière permet d'identifier différentes approches qui mettent l'accent sur certaines caractéristiques des organisations publiques. La question se pose alors de l'impact de ces conceptions sur le pilotage de ces organisations.

**Mots clés :**

contrôle de gestion, organisations publiques, management public

**Abstract :**

The concept of public management has been the subject of many discussions that have an important conceptual advance over the last twenty years. A rereading of the writings on the subject can identify different approaches that focus on certain characteristics of public organizations. The question then arises as to the impact of these designs on the management of these organizations

**Key Words :**

management control, public organizations, public management

---

<sup>1</sup>Ingénieur territorial, Docteur en sciences de gestion  
laurentzampiccoli@orange.fr

*Le terme de « management public » se diffuse depuis maintenant plusieurs années dans le langage courant. Il est à première vue possible de faire émerger un corpus théorique du management public. Cependant, une analyse des différents travaux de recherche qui traitent du sujet laisse entrevoir une pluralité d'approches en la matière. On peut alors s'interroger afin de déterminer s'il est pertinent de parler de management public ou de management(s) public(s) tant les concepts en présence apparaissent différents. Cette question a priori anodine est cependant lourde de conséquences. En effet, chaque approche du management public renvoie à une conception bien particulière des organisations publiques, de leur finalité et par voie de conséquence de la manière de les gouverner.*

Une présentation schématique des différentes approches en présence apparaît comme un préalable nécessaire permettant d'identifier leurs principales caractéristiques et points d'opposition. Dans un second temps, cette réflexion permettra de dégager des enjeux pour le pilotage des organisations publiques parmi lesquels figure la recherche d'un équilibre entre les différentes dimensions mises en perspectives. Nous montrerons ensuite que la recherche d'un tel équilibre peut trouver une traduction concrète dans les réflexions sur la place et le rôle de l'instrumentation de gestion (et plus particulièrement du contrôle de gestion) au sein des organisations publiques.

## **1. Le cadre conceptuel du management public en France**

Les développements suivants s'intéressent essentiellement aux approches conceptuelles du management public qui ont été développées dans un cadre hexagonal. L'objectif de cet article n'est pas tant de fournir une vision exhaustive des références internationales en la matière mais, plus modestement, de donner en lecture les références qui structurent le champ du management public en France.

### **1.1. La coexistence de différentes approches du management public**

#### **1.1.1. Définition et origines du management**

La plupart des travaux récents qui se sont intéressés spécifiquement au concept de management ont été développés dans le cadre de réflexions portant sur les entreprises privées. Ces travaux mettent, bien souvent, l'accent sur l'ambiguïté du terme comme en témoigne la pluralité des définitions rencontrées :

- une action, un art ou une manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler qui s'applique à tous les domaines d'activité des organisations, qu'elles soient privées, publiques, à but lucratif ou non (Thiéart, 1999) ;
- une série d'activités intégrées et interdépendantes, destinées à faire en sorte qu'une certaine combinaison de moyens (financiers, humains, matériels, etc.) puisse générer une production de biens ou de services économiquement et socialement utiles et, si possible, pour l'entreprise à but lucratif, rentables (Aktouf, 1989) ;
- un ensemble de démarches, méthodes et processus de définition d'objectifs : organisation, allocation de ressources, animation et contrôle d'une entreprise ou d'une unité de travail (Bartoli, 1997) ;
- un ensemble de techniques d'organisation et de gestion de l'entreprise (arrêté du 29 novembre 1973).

De la même manière, l'origine même du terme management ne fait pas consensus. Ainsi, pour certains, le terme « *management* » serait d'origine anglo-saxonne, ce qui inciterait à le prononcer avec une pointe d'accent anglais. Pour d'autres, le mot « *management* » est, au départ, un mot français qui vient de « *ménagement* » et qui signifie gestion des contradictions. Ainsi, le mot

management aurait probablement la même racine latine que ménagement, mot français du XVI<sup>e</sup> siècle, dérivé de ménager et qui signifie disposer, régler avec soin et adresse (Petit Robert, 1976) (Thiéart, 1999). Le ménagement, nous dit le Littré, c'est à la fois l'art de conduire et le respect de la mesure qu'on doit avoir en toute chose.

### 1.1.2. Une typologie des approches du management public

Alors que le terme de management soulève des difficultés, le fait de lui adjoindre l'adjectif « *public* » augmente considérablement la dose d'ambiguïté liée au concept. En effet, il semble difficile de donner un contenu précis au concept de « *management public* » et ce tant au niveau local que national (Huron et Spindler, 1998). Cette expression date du tout début des années 1970 (Gibert, 2004). Cette relative ancienneté n'a, toutefois, pas encore permis de stabiliser véritablement son contenu et, paradoxalement, ce terme semble être devenu aujourd'hui d'utilisation courante.

Force est de constater que les définitions du management public varient sensiblement en fonction des auteurs et que les ouvrages de langue française qui abordent exclusivement ce sujet sont rares<sup>2</sup>. Ce n'est pas, pour autant, que les problèmes de management au sein des organisations publiques ne sont pas abordés. On rencontre, ainsi, des ouvrages qui traitent de la gestion publique, du *New Public Management*, du management des services publics, de la modernisation des administrations, etc.

Il nous semble possible de regrouper ces écrits au sein de différents courants qui mettent, plus ou moins, l'accent sur certaines dimensions du management public. Devant la pluralité des conceptions du management public, nous proposons ainsi de retenir deux critères principaux de distinction, deux dimensions qui permettraient de différencier plusieurs approches : la spécificité de l'organisation publique et la logique de transformation d'un système.

Le premier critère de distinction consiste en la prise en compte, ou non, de la dimension « *publique* » de l'organisation. De manière caricaturale, cette dimension « *publique* » se rapprocherait de la notion juridique de droit public, que l'on oppose au droit privé. Ce que Chevallier (1997) qualifie de cadres axiologiques (intérêt général s'opposant à l'intérêt privé) et pratiques (opposition entre droit public et droit privé) sur lesquels l'action publique repose. Cela se traduit par la prise en compte, ou non, de particularités inhérentes aux organisations publiques. Ainsi, le fait de considérer ou non les organisations publiques comme des organisations particulières permet d'opérer une segmentation entre deux types d'approches. D'une part, des approches qui en font des organisations comme les autres. Le management d'une organisation publique serait le même que celui d'une organisation privée. Les fonctions, outils et méthodes du secteur privé pouvant s'appliquer au secteur public. D'autre part, des approches qui opèrent un *distinguo* entre les organisations privées et publiques dans la mesure où un ensemble de caractéristiques empêcherait toute assimilation, toute superposition. Ces différences seraient telles qu'il deviendrait nécessaire de différencier l'instrumentation de gestion en fonction des organisations en présence. Les outils, méthodes et fonctions des instruments de gestion ne pouvant être similaires.

Le second critère relève, quant à lui, de la prise en compte, ou non, d'une logique d'action, plus précisément, d'une dynamique visant la transformation d'un système. A la lecture des définitions du management, il nous semble nécessaire de distinguer deux types d'approches. D'un côté, celles qui mettent plutôt l'accent sur la dimension « *transformative* » du management. Le management serait non seulement assimilé à la conduite d'une organisation, il serait également un vecteur de changement de l'organisation et de sa capacité à agir sur son environnement. De l'autre, des approches essentiellement instrumentales au sein desquelles le management serait réduit à ses outils sans nécessairement avoir une visée transformative.

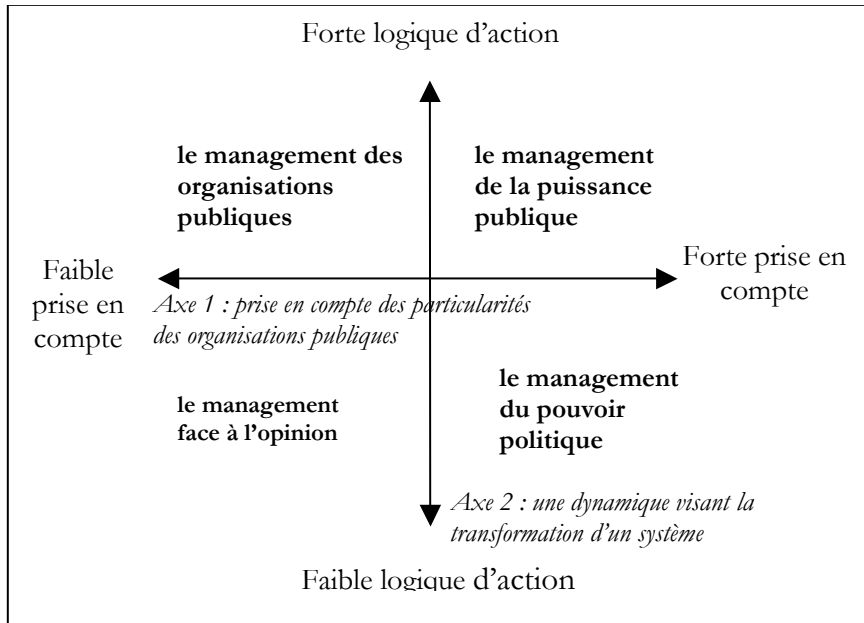
---

<sup>2</sup> Pour les ouvrages, voir notamment Annie Bartoli (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Viriato Manuel Santo et Pierre-Eric Verrier (1993), *Le management public*, ou encore, David Huron et Jacques Spindler (1998), *Le management public local*

Le schéma suivant expose les différentes conceptions du management public au regard de ces deux critères (particularités des organisations publiques / dimension « transformative » du management).

On distinguera ainsi, quatre idéaux types au sein desquels le management public peut être entendu comme le management des organisations publiques, le management face à l'opinion, le management du pouvoir politique et, enfin, celui de la puissance publique.

**Schéma 1 – Une typologie des conceptions du management public**



Source : auteur

Il convient de garder à l'esprit que cette typologie ne se veut ni exhaustive (il existe bien d'autres écrits que ceux qui sont présentés ici), ni hermétique (les distinctions peuvent être plus ou moins importantes selon les cas). Il existerait ainsi un *continuum* possible entre ces quatre approches.

## 1.2. Présentation des différentes approches du management public

### 1.2.1. Le *New Public Management* comme management des organisations publiques

Cette conception du management public se caractérise par une prise en compte très limitée, voire même dans les cas les plus extrêmes, une non prise en compte de la dimension publique de l'organisation. Le management public vise la recherche de gains de productivité au sein d'organisations considérées comme des organisations classiques, si ce n'est qu'elles seraient soumises à des modes de fonctionnement bureaucratiques générateurs d'inefficacité et de coûts. Le management public apparaît comme le management d'organisations « imparfaites » dans lesquelles il convient d'utiliser les outils qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé, moyennant une adaptation à la marge, voire sans adaptation. Ces divers modèles supposent tous que l'on puisse transposer les concepts du secteur privé au secteur public comme le relève Pettigrew (1997). Cette conception du management public se matérialise par une logique d'action sous-jacente forte, par une dynamique visant la transformation des organisations chargées de mettre en œuvre les politiques.

Dans les faits, les idées du *New Public Management* se sont concrétisées par un ensemble d'expériences de réformes de l'administration qui ont été menées, dans les différentes régions du monde, avec toujours la même thématique : réduction des coûts, identification claire des tâches, autonomie contre responsabilisation (Gouiffès et Carmona, 1999). Aux Etats-Unis : le « *Initiative National Performance Review* » du Vice-président Gore (1993). En Irlande, la définition d'un document de stratégie pour l'administration en général : le « *strategic management initiative* ». Au Royaume-Uni, la réforme des « *Next Steps* » de 1988 (passage au modèle de l'agence) puis la réforme « *Citizen's Charter* » de 1991 (charte du citoyen). Ou encore, en Suède, la refonte intégrale en 1994 du système d'allocation budgétaire (fongibilité intégrale des budgets).

Les lignes directrices des principales réformes marquées par le *New Public Management* sont reprises, par la plupart des auteurs qui décrivent ce phénomène autour de thématiques récurrentes. Un mouvement de privatisation et d'externalisation des activités exercées auparavant directement par les organisations publiques avec une exigence accrue de « *compte-rendu* » (*accountability*) aux autorités centrales et aux clients des services publics. Ceci dans la sphère économique mais aussi administrative avec, par exemple, la dévolution de fonctions administratives à des agences non gouvernementales ou semi-publiques (Perret, 2001). De la même manière, on assiste au développement de « *mécanismes de marché* » au sein des organisations publiques. Ce phénomène se double de la volonté d'améliorer la finalisation des organisations publiques par la formalisation de leurs objectifs, le recours à la contractualisation, le raccourcissement des lignes hiérarchiques, la frénésie de la mesure pour concrétiser les objectifs, pouvoir cerner la performance publique ainsi que les comparer (Gibert, 2002). On soulignera aussi une évolution sémantique qui vise à parler de « *client* » et à vouloir positionner l'utilisateur, citoyen, contribuable dans un rapport de prestataire à client<sup>3</sup>.

Ainsi, Pettigrew (1997) distingue différents mouvements qui se réclament ou qui peuvent être rattachés au *New Public Management*. Un modèle à la recherche de l'efficacité. Modèle le plus ancien, issu du diagnostic thatchérien d'un secteur public jugé hypertrophié et dispendieux. Il représente une tentative de rendre le secteur public similaire au secteur privé en utilisant la simple notion d'efficacité. Un modèle visant la réduction de la taille des organisations et la décentralisation. Il résulte de la prise en compte d'un retournement de tendance par rapport au mouvement historique d'accroissement et d'intégration verticale des organisations publiques et privées depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Un modèle à la recherche de l'excellence, inspiré de l'école des relations humaines, qui met en lumière l'importance de la culture organisationnelle et insiste notamment sur le rôle joué par les valeurs, la culture, les rites et les symboles qui façonnent les comportements des agents au travail. Enfin, un dernier modèle, orienté service public, qui est le moins développé mais est, selon, l'auteur, en train de conquérir une certaine légitimité. Il est fondé sur la prise en considération simultanée d'idées de gestion provenant, à la fois, des secteurs privés et publics.

Le *New Public Management* et ses déclinaisons font, par ailleurs, l'objet de critiques et de remises en cause. Un des points d'achoppement est la remise en cause de l'idée selon laquelle l'introduction de méthodes et d'outils de gestion modernes, leur multiplication et leur développement constitueraient la solution permettant de résoudre tous les problèmes que rencontrent les organisations publiques. Comme le précise Gibert (2002) « *chez les Anglo-saxons, certains auteurs soulignent volontiers une dérive de la modernisation de la gestion publique vers ce qu'ils appellent le « managérialisme »* » qui sous-tend à la fois l'hypothèse que la multiplication et le développement des outils de gestion « *modernes* » constitueraient la solution aux carences de la gestion publique et celle que le bon dirigeant serait celui orienté vers l'efficacité. Le managérialisme repose, ainsi, sur la conviction que l'administration publique est tenue de s'inspirer du modèle de gestion de l'entreprise privée censé être plus efficace et plus performant. La gestion publique serait alors appelée à se banaliser en

---

<sup>3</sup> Comme le souligne Chevallier (1997), avec l'imprégnation des valeurs du privé dans la sphère publique, le statut d'utilisateur qui marquait la spécificité de la relation entretenue avec le public tend à s'effacer derrière la transposition du rapport plus banal de clientèle.

perdant ce qui faisait son particularisme (Chevallier, 1997). Les expériences menées au cours des années quatre-vingts, en France, d'importation plus ou moins naïve de modes managériales du secteur privé auraient ainsi contribué à un déficit conceptuel caractérisé par l'uniformité<sup>4</sup> et l'insuffisance de la réflexion sur l'articulation entre les politiques publiques, les structures administratives et l'orientation du comportement des agents (Nioche, 1991).

### 1.2.2. Le management face à l'opinion

Cette approche du management public qui a été développée, en France, par Laufer et Burlaud au début des années 1980, revisite le concept même de management public en faisant de ce dernier non plus le management d'organisations publiques opposées aux organisations privées telles que juridiquement définies mais le management d'organisations face au public. Dans cette conception, le terme « *public* » a une acception différente et le « *management public* » apparaît comme le management de la relation entre l'organisation et le public. Pour Laufer et Burlaud (1980), le management public au sens large est ce que devient le management lorsque le public prend conscience de l'effet de l'action de l'organisation sur son environnement économique et social. Dès lors, les entreprises privées et publiques peuvent faire du management public « *Le management public (...) concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public* » (1980). Pour ces auteurs (1997), cette conception du management public issue de l'histoire de l'entreprise privée s'applique facilement au secteur public. Le management public est alors ce que devient la gestion de l'organisation publique lorsque celle-ci connaît une crise de légitimité, c'est-à-dire, lorsque les normes juridiques du critère du service public (et les normes scientifiques positivistes correspondantes) ne suffisent plus à assurer la légitimité du secteur public.

Le management public n'est donc pas le management du secteur public mais le management face à l'opinion publique qui, dans une démocratie, représente l'instance ultime de légitimation. Ainsi, il ne s'agit pas tant de développer une dynamique visant la transformation de l'organisation mais plutôt de trouver des objectifs légitimes et de produire un modèle de management qui puisse être accepté par l'opinion publique.

Le management public peut ainsi être défini comme le management du pouvoir visible. Il implique une politique de communication (1980). Pour Laufer (1991), cela signifie que ce n'est plus la main invisible du marché qui détermine les produits et les prix mais la main invisible des managers qui manipule les marchés. Cette définition qui semble abstraite s'offre pourtant, selon l'auteur, à l'analyse empirique grâce à une opérationnalisation particulièrement simple : « *on dira que le management devient visible lorsque la grande presse (qui symbolise la circulation des opinions dans l'espace public) parle de ce management* ». Il n'y aurait qu'à observer l'évolution des rubriques de la presse quotidienne consacrée à l'entreprise depuis vingt ans pour mesurer la montée du management public.

Cette approche du management de l'opinion ne s'intéresse donc pas aux organisations publiques en particulier. Elle porte sur l'ensemble des organisations et il ne semble pas possible d'affirmer qu'elle ait été relayée, en France, de manière aussi importante que l'approche précédente, tant d'un point de vue théorique que pratique. Des conceptions similaires ont été développées outre-atlantique. Ainsi, par exemple, selon Bozeman, toutes les organisations sont publiques qu'elles soient gouvernementales, privées ou à but non lucratif car elles sont toutes affectées, au moins à un certain degré, par l'autorité politique : « *All organizations are public (...) public managers can be found in most every type of organization (...) in any sector* » (Bozeman, 1987).

---

<sup>4</sup> les mêmes outils sont supposés utilisables dans toutes les activités

### 1.2.3. Le management du pouvoir politique

Cette conception du management public se caractérise par la prise en compte de la dimension politique de l'organisation publique. Pour Huron et Spindler (1998), il est préférable de définir le management public comme « *le management du pouvoir politique* » dans la mesure où toute activité publique tend, en s'interposant arbitrairement entre les particuliers, à la réalisation d'objectifs communs ou à la satisfaction d'intérêts collectifs. De la même manière, Auby (1996) souligne qu'il existe un ensemble de principes, de normes et d'attentes qui distinguent les organisations publiques des organisations privées. Ainsi, le management public est spécifique notamment parce que les organisations publiques sont placées sous le contrôle d'institutions politiques et trouvent leur vocation dans la notion de service public. Les spécificités du secteur public local obligent à concevoir des outils « *sur mesure* » et soulignent, parfois, les limites de la notion. Ainsi, comme le relève Drucker (1973), il ne faudra pas perdre de vue qu'« *être simplement d'esprit privé est la mauvaise prescription pour les maux dont souffrent les organisations publiques. Ces organisations ont des problèmes de performance précisément parce qu'elles ne sont pas des entreprises* ».

Le management public, au sein de cet idéal type, se caractérise par une prise en compte limitée d'une logique d'action, d'une dynamique visant la transformation de l'organisation. Il s'agit plutôt de réaliser, à travers un processus budgétaire et/ou des politiques tarifaires, soit une production de biens ou de services collectifs grâce à une affectation de ressources, soit une certaine redistribution des richesses aboutissant à des transferts entre individus ou groupes sociaux.

### 1.2.4. Le management de la puissance publique

Cette conception du management public, développée et formalisée notamment par les travaux de Gibert, se caractérise par une prise en compte importante, pour ne pas dire centrale, de la dimension publique de l'organisation. Pour Gibert (1986), la réalité première n'est pas le management des organisations non marchandes ou sans but lucratif dont le management public ne serait qu'un sous-ensemble mais bien le management de la puissance publique qui s'applique aux organisations se situant sur la même finalité que l'Etat : la finalité externe. Alors que l'entreprise est finalisée sur elle-même, l'organisation publique cherche à modifier un état de l'environnement ou de le préserver lorsqu'il est menacé.

Le management public serait alors le management de deux fonctions de production : la transformation des moyens en réalisations et la transformation des réalisations en impacts (Gibert, 1986). Il comporterait ainsi deux facettes assez différentes au premier abord mais finalement parentes et complémentaires : le management des organisations publiques ou encore le management public *stricto sensu* d'une part, le management des politiques publiques, d'autre part (Gibert, 2002). Dès lors, les finalités ne sont pas les mêmes entre les organisations privées (introverties) et publiques (extraverties). Les organisations publiques seraient caractérisées par l'existence d'une double fonction de production. La première, commune avec les organisations privées consiste à produire des réalisations (outputs) à partir de moyens (inputs). La seconde, spécifique au secteur public, vise la recherche d'impacts (outcomes) par la mise en place de ces réalisations.

Le management public se caractériserait par la prise en compte d'une logique d'action, d'une dynamique visant la transformation d'un système. Gibert (2002) le définit comme « *l'utilisation professionnalisée des acquis des sciences sociales, politiques et économiques – médiatisées ou non par des méthodes de gestion – en vue d'améliorer la performance des politiques publiques et, pour cela, celle des organisations publiques* ». Une telle réflexion s'inscrit, par ailleurs, en contrepoint avec certaines des approches précédentes car elle cherche à inverser la tendance du « *managérialisme* » et permet de limiter le risque consistant à vouloir dépubliciser la gestion publique (Gibert, 1994).

Ces réflexions sont aussi reprises, formalisées et/ou partagées par d'autres auteurs. Ainsi, pour Santo et Verrier (1993), les instruments de gestion doivent être adaptés aux contraintes et aux spécificités des administrations. Ou encore, comme le souligne Bartoli, les spécificités du management public interdisent toute transposition directe et sans adaptation des théories et méthodes « *venues d'ailleurs* ». Elle définit ainsi le management public comme l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation (Bartoli, 1997).

### **1.3. Portée conceptuelle de la typologie proposée**

Les différentes approches du management public ont été plus ou moins relayées, reprises, développées par un ensemble d'auteurs. Ainsi, l'approche dite du « *New public management* » qui constitue, semble-t-il, l'approche dominante, a fait couler beaucoup d'encre, en partie parce qu'elle reposait sur des présupposés idéologiques en vogue depuis le milieu des années quatre-vingts. Les autres approches se positionnent, au mieux, comme des alternatives et apparaissent plus comme les fruits de réflexions d'individus ou de groupes qui restent, de ce fait, minoritaires.

Chacune de ces conceptions renvoie à un appareillage méthodologique spécifique voire à des postures épistémologiques particulières. Par exemple, le management des organisations publiques mobilise essentiellement les sciences économiques. Le management de l'opinion ou le management du pouvoir politique s'inscrivent plutôt dans le champ des sciences sociales. Le management de la puissance publique se fonde à la fois sur les sciences économiques et sociales. Au-delà, ces approches renvoient à différentes manières de faire de la recherche en management public et ces différentes conceptions à différents modes de production des connaissances.

Au-delà, la mise en perspective de ces différentes approches met en exergue la difficile émergence d'un paradigme commun du management public comme discipline autonome et cadre unificateur.

## **2. Des enjeux en terme de pilotage des organisations publiques**

### **2.1. La recherche d'un difficile équilibre dans la prise en compte de ces conceptions**

La présentation schématique de chaque approche permet de donner en lecture leurs principales caractéristiques et points d'opposition. Au-delà, le développement d'une réflexion en terme de complémentarité et non de mise en concurrence permet de dégager des enjeux pour le pilotage des organisations publiques.

La mise en perspective de ces différentes caractéristiques nous conduit à proposer une définition « *managériale* » d'une organisation publique. Ainsi, une organisation publique doit être entendue à la fois comme une organisation (*management des organisations publiques*) et une institution (*management du pouvoir politique*) qui trouve sa vocation dans la mise en place de politiques publiques (*management de la puissance publique*) dans le cadre d'une action légitime (*management de l'opinion*).

Les éléments de pilotage de ces organisations sont donc à rechercher dans les quatre composantes que sont l'organisation, les politiques publiques, le processus de prise de décisions entre les élus et l'administration et, enfin, les interactions avec les parties prenantes. Le pilotage des organisations publiques doit alors rechercher un « *équilibre* » dans la prise en compte ces différentes composantes. Les facteurs clés de réussite d'un bon pilotage de ces organisations résideraient dans la recherche de l'amélioration de :

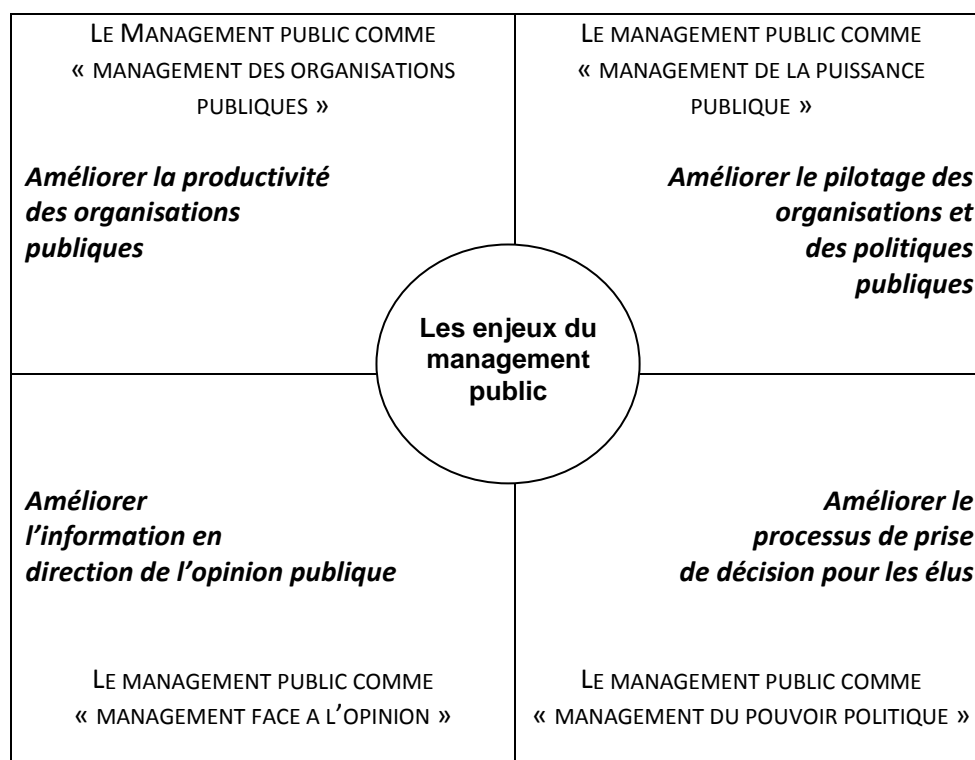
- la productivité des organisations publiques ;



- le pilotage de la performance publique entendue comme la performance des organisations et des politiques publiques ;
- le processus de prise de décision des élus ;
- l'information en direction de l'opinion publique.

Le schéma suivant présente une vision synoptique de l'articulation entre ces différentes dimensions.

**Schéma 2 – Une typologie des différentes dimensions du pilotage des organisations publiques**



Source : auteur

Cette réflexion est susceptible de trouver différents champs d'application en terme de management des organisations publiques. Notamment, lorsqu'il est question d'élaborer et de mettre en œuvre une instrumentation de gestion comme, par exemple, des systèmes formels de contrôle de gestion.

## 2.2. Des approches du management public qui accordent une place différente à l'instrumentation de gestion

Les différentes approches du management public renvoient chacune à une conception particulière de l'instrumentation de gestion. Dès lors, les réflexions sur l'instrumentation de gestion au sein des organisations publiques nécessitent d'avoir à l'esprit les réflexions que nous avons précédemment exposées sur la nature du management public. En effet, la manière de traiter (voire même simplement de classer, étiqueter ou catégoriser) les problèmes rencontrés par l'instrumentation de gestion au sein de ces organisations dépend étroitement de la conception que l'on peut avoir du management public.

Les approches du management public présentées dans les développements précédents accordent ainsi une place et attribuent un rôle particulier aux systèmes formels de contrôle de gestion.

### **2.2.1. Le management des organisations publiques**

Le management des organisations publiques avec la prise en compte des questions concernant le système productif de l'organisation a conduit à des expériences de duplication des outils du secteur privé pour améliorer la productivité des organisations publiques. L'introduction du contrôle de gestion permet alors de pallier l'insuffisance d'outillage de ces organisations. Cette conception conduit à développer des outils centrés sur les coûts, sur la définition d'objectifs et la mesure de leur atteinte en faisant porter la réflexion sur les notions traditionnelles du contrôle de gestion (« *effectivité* », efficacité, efficience et pertinence). Ceci, par exemple, à partir d'une segmentation stratégique centrée sur les réalisations.

Selon cette approche, les outils de contrôle de gestion du secteur privé peuvent s'appliquer aux organisations publiques moyennant quelques adaptations. Ainsi, pour Kaplan et Norton (2002), la plupart des organisations à but non lucratif et des administrations ont rencontré des difficultés avec la structure initiale du tableau de bord prospectif où l'axe financier était placé tout en haut. Etant donné que le succès financier n'est pas l'objectif principal de la plupart de ces organisations, la structure peut être modifiée de façon à placer les clients ou les bénéficiaires en haut du tableau de bord. Pour ces auteurs, il suffit alors de simplement renverser les axes de la carte stratégique et d'inverser les axes clients et financiers sans fondamentalement modifier le processus de mise en place du tableau de bord prospectif.

Cette approche se fonde ainsi sur une orientation « *client* ». Les organisations publiques doivent répondre à la satisfaction des clients. Dès lors, les politiques publiques ne visent pas tant à modifier un environnement ou maintenir une situation mais à apporter une prestation de service.

### **2.2.2. Le management de la puissance publique**

Le management de la puissance publique, quant à lui, réinterroge la capacité des outils de contrôle de gestion à mettre sous contrôle la double fonction de production afin d'améliorer la performance publique entendue comme la performance des organisations et des politiques publiques. Il doit conduire à développer des outils susceptibles de prendre en compte les réalisations produites par l'administration mais aussi des effets des politiques mises en œuvre. Cela passe par exemple, par la formalisation de schémas directeurs et par la mise en place d'outils qui permettent d'en suivre la mise en œuvre, par l'évaluation de politiques, ou encore, par une segmentation stratégique par programme ou action.

Une telle perspective impose alors de revoir la place du contrôle de gestion au sein des administrations. Le contrôle de gestion au sens plein du terme engloberait, dans les organisations publiques, le contrôle de gestion et l'évaluation de politique (Gibert et Andrault, 1984). Le contrôle de gestion public doit donc, peu à peu, passer du contrôle du service rendu à l'utilisateur au contrôle de gestion couplé à l'évaluation de politiques publiques (Burlaud et al, 2004).

Cette approche conduit alors à repenser l'instrumentation de gestion mais aussi le processus d'introduction de cette instrumentation au sein des organisations publiques. Gibert (2000) propose ainsi de modifier la démarche d'implantation des tableaux de bord en mettant en œuvre une démarche « *essentiellement ascendante* », seule capable de prendre en compte les spécificités des organisations publiques.

### **2.2.3. Le management du pouvoir politique**

Le management du pouvoir politique qui accorde une place centrale à la question du pilotage politico-administratif et à la zone grise existant entre les élus et l'administration conduit à faire émerger un contrôle de gestion qui apparaît comme un outil d'aide au choix pour les élus. Le pilotage

des collectivités territoriales, par exemple, est particulièrement marqué par la nature de la relation particulière qui existe entre les élus, d'une part, et l'administration, d'autre part. Le management territorial est, en effet, basé sur deux acteurs aux logiques différentes mais non nécessairement contradictoires « *l'élu exerce une mission, le fonctionnaire exerce un métier* » (Lamarzelle (1996). L'organisation d'une collectivité territoriale se caractérise par une dualité hiérarchique qui est produite par l'existence parallèle de deux filières de remontée des affaires, l'une politique, l'autre administrative. Dès lors, les interférences entre les deux filières, sources de conflits de pouvoir, sont difficiles à éviter (Dion, 1984).

Cela conduit à une mise sous tension de la relation entre l'administration et l'exécutif. Il s'agit alors d'assurer le contrôle de la délégation par la mise en place, par exemple, de documents et de temps de rencontres permettant des échanges entre le ou les élu(s) concerné(s) et les services qui mettent en œuvre les politiques publiques.

#### **2.2.4. Le management face à l'opinion**

Le management face à l'opinion avec la prise en compte du système de *gouvernance* et l'interaction avec les tiers tend à considérer le contrôle de gestion comme un outil de légitimation de l'action publique. Le contrôle de gestion peut être mobilisé pour informer l'opinion publique et communiquer sur les actions menées par l'organisation. Une telle approche génère le besoin d'une instrumentation permettant de rendre des comptes aux tiers, de produire des documents d'information et de communication. On assiste, par exemple, dans les collectivités territoriales, au développement de supports de présentation informelle destinés aux élus à côté des documents officiels prévus par les instructions comptables. En effet, comme le soulignent Laufer et Burlaud (1997) « *D'un point de vue pratique, cela se traduit, d'une part, par le développement de l'usage de l'analyse de systèmes dans la gestion des organisations publiques et, d'autre part, par la nécessité de légitimer auprès de l'opinion publique (à travers la médiation privilégiée de la grande presse) ses propres modes de management* ».

#### **2.3. L'apport du management public au management des organisations privées**

Cette réflexion conduit à considérer que le management public n'est pas sous-management « *imparfait* » face à un management privé « *parfait* ». Cette conception du management public comme discipline autonome, considère les organisations publiques comme des organisations particulières différentes des organisations privées et va plutôt rechercher les limites de l'instrumentation de gestion dans son incapacité à s'adapter à un milieu différent de celui au sein duquel il a été développé : la grande entreprise industrielle privée. Une telle approche peut même conduire à considérer que les réflexions sur la mise en place de systèmes formels de contrôle de gestion au sein des organisations publiques permettent d'enrichir les réflexions sur le contrôle de gestion privé.

L'étude des organisations publiques pourrait ainsi permettre d'enrichir, à plusieurs égards, certains axes de réflexion développés par les chercheurs en sciences de gestion. Ainsi, la confrontation d'une technique de management à un environnement différent peut permettre un renouveau de la réflexion sur celle-ci (Pariente, 1998). Pour Burlaud et Gibert (1984), c'est en cela même que le management public qui s'enrichit de nombreuses disciplines est, en retour, à même de leur apporter beaucoup. L'expérience acquise dans la conduite du changement dans un environnement complexe pourrait ainsi bénéficier, sous l'angle méthodologique, au secteur privé (Guyon, 1997). Les réflexions sur l'introduction des systèmes formels de contrôle de gestion au sein des organisations publiques pourraient, par exemple, constituer des sources d'inspiration pour les entreprises du secteur privé. Comme le soulignent Burlaud et al (2004) « *En s'intéressant à la sphère publique, le contrôle de gestion met en exergue des phénomènes qui valent aussi -et de plus en plus- dans le secteur privé et*

dont la prise en considération irrigue les réflexions sur le contrôle de gestion traditionnel : finalités multiples d'une organisation, définition de la performance et de ses multiples composantes, etc. ». Ainsi, les organisations publiques qui ont une relation particulière à leur environnement ont-elles été des précurseurs, des terrains d'expérimentation riches pour les dirigeants des entreprises privées (Burlaud, 1990).

## Conclusion

Chaque approche du management public porte, plus particulièrement, sur un aspect du pilotage des organisations publiques : la prise en compte des questions concernant le système productif de l'organisation (*management des organisations publiques*), la prise en compte de l'interaction avec les tiers (*management face à l'opinion*), le pilotage politico-administratif de ces organisations (*management du pouvoir politique*), ou encore, l'amélioration de la performance publique entendue comme la performance des organisations et des politiques publiques (*management de la puissance publique*). Il s'agit alors de s'intéresser à la complémentarité de ces approches et à leur mise en perspective. Au-delà, ces réflexions seraient susceptibles de faire progresser les réflexions les plus récentes sur le management des organisations publiques mais aussi privées.

## Bibliographie

- AKTOUF O. (1989), *Le management entre tradition et renouvellement*, 3<sup>ème</sup> édition, Gaëtan Morin éditeur
- ANTHONY R. N. (1988), *The management control function*, Boston, Harvard business school press ; trad. française *La fonction contrôle de gestion*, Paris, Publi-union, 1993
- AUBY J.-F. (1996), *Management public – Introduction générale*, Notions essentielles, Sirey
- BARTOLI A. (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris
- BOZEMAN B. (1987), *All Organizations are Public : Bridging Public and Private Organization Theories*, San Francisco, CA: Jossey-Bass
- BURLAUD A., GIBERT P. (1984), « L'analyse des coûts dans les organisations publiques », *Revue politiques et management public*, n°1, Hiver, pp.93-117
- Burlaud A. (1990), *Coûts, contrôle et complexité dans les organisations, dans Gestion industrielle et mesure économique. Approches et applications nouvelles*, ECOSIP, Collection Gestion, Economica
- BURLAUD A., TELLER R., CHATELAIN-PONROY S., MIGNON S., WALLISER E. (2004), *Contrôle de gestion*, Vuibert, Collection Gestion
- CHEVALLIER J. (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre
- DION S. (1984), « Politique et gestion municipale », *Revue Politiques et Management Public*, n°2, Printemps, pp.3-24
- DRUCKER P. F. (1973), "Managing the public service institution", *Public Interest*, n°33, fall
- GIBERT P., ANDRAULT M. (1984), « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques publiques », *Revue Politiques et Management Public*, vol 2, p.123-133
- GIBERT P. (1986), « Management public, management de la puissance publique », *Revue Politiques et Management Public*, Volume 4, n°2
- GIBERT P. (1994), « Ménager la publicité », communication du 27 avril 1994 à l'École de Paris du management

- GIBERT P. (2002), « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », *Revue Politiques et Management Public*, Volume 20, n°1, mars
- GIBERT P. (2004), « Les formes du management, le management public », *Cahier Français*, n°21, juillet-août
- GOUFFES P.-F., CARMONA J. (1999), *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales, Rapport de synthèse*, sous la direction de M. Jean-Luc LEPINE, Inspection générale des finances, mars
- GUYON C. (1997), « De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé ? », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, pp.141-154
- HURON D., SPINDLER J. (1998), *Le management public local*, L.G.D.J.
- KAPLAN R. S., NORTON D.P. (2002), *Comment utiliser le tableau de bord prospectif pour créer une organisation orientée stratégie*, Les Editions d'organisation, deuxième tirage
- LAUFER R., BURLAUD A. (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz Gestion
- LAUFER R. (1991), « Management public et modernisation de l'Etat, dans L'administration française est-elle en crise ? » sous la direction de Pierre Muller, Actes du colloque Le modèle français d'administration est-il en crise ? organisé par l'Association française de sciences politiques, 7-8 février 1991, L'Harmattan, collection Logiques politiques
- LAUFER R., BURLAUD A. (1997), « Légitimité », IN SIMON Y., JOFFRE P., *Encyclopédie de gestion*, 2<sup>ème</sup> Edition
- LAMARZELLE D. (1996), *Clarification des rôles entre élus et cadres des collectivités locales : de la zone grise à la zone à damier*, thèse pour le Doctorat de Sciences de gestion de l'Université Paris 10
- NIOCHE J.P. (1991), « Management public : à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre
- PARIENTE P. (1998), « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités territoriales », *Revue Politiques et Management Public*, vol 16, n°4, décembre
- PERRET B. (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, Paris
- PETTIGREW A. (1997), « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre
- SANTO V.-M., VERRIER P.-E. (1993), *Le management public*, Que sais-je, P.U.F.
- SIMONS R. L. (1995), *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press
- THIETART R.-A. (1999), *Le management*, P.U.F., Que sais-je, Paris